

Caisses de pensions publiques – cas à part?

Quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi contraignant notamment les caisses de droit public à être recapitalisées à hauteur de 100% sur 10 ans ou, si l'État fournit explicitement sa garantie, à un minimum de 80% d'ici à 2052, le débat sur ce type d'institutions de prévoyance est loin d'être clos. Pour en discuter, nous avons organisé un entretien entre

Jérôme Cosandey et Stéphane Riesen.

On note une véritable barrière de röstis dans les caisses de pensions publiques: leur taux de couverture a une très nette tendance à baisser lorsqu'on les passe en revue d'Est en Ouest. Par exemple, en Appenzell, ce taux dépasse les 100%, alors qu'à Genève, la fourchette se situe entre 50 et 60%. Comment expliquez-vous ce phénomène? Les Romands sont-ils les cigales de la Suisse?

Jérôme Cosandey: C'est peut-être exagéré de le dire de cette manière. On peut considérer que les Romands ont plus confiance dans le rôle de l'État, tandis que les Suisses allemands privilégient la pérennité de leur caisse, sans vouloir reporter le financement à demain.

Stéphane Riesen: Je suis parfaitement d'accord avec cette vision. En particulier pour la question du financement qui, en Suisse allemande,

ne doit pas être repoussé dans le futur. Ce qui se traduit par une manière de réfléchir qui est beaucoup

plus orientée sur le long terme en Suisse romande que dans la partie alémanique de notre pays.

Dans cette logique, la capitalisation intégrale a donc eu tendance à s'imposer en Suisse alémanique égale de la capitalisation partielle. L'argument classique de la pérennité de l'État n'est-il plus valable?

Cosandey: Il faut

«La question du financement,

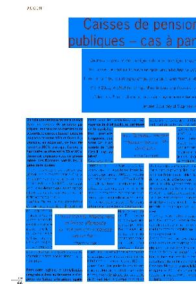
en Suisse allemande, ne doit pas être repoussé dans le futur.»

Stéphane Riesen

ment pour les institutions de prévoyance de droit public, au détriment

rappeler qu'à l'origine, le projet du Conseil fédéral visait à recapitaliser toutes les caisses de pensions à 100%. Car lorsqu'on a privatisé Swisscom, les PTT ou les CFF, il a fallu renflouer immédiatement leur caisse de pensions pour 21 milliards de francs: le concept d'État pérenne ne répondait pas à la nouvelle situation. Je suis évidemment optimiste quant à l'existence même de la Suisse dans les 20 ans à venir!

Mais les fonctions de l'État peuvent donc changer, ainsi que son périmètre. Pour preuve, plus



de 600 communes ont fusionné depuis l'an 2000. C'est pourquoi l'argument clé du traitement différencié pour les caisses publiques n'a plus sa pertinence. Il faut donc aller vers un taux de 100%. Riesen: Il est clair que les fusions de communes ou lorsque les effectifs sont externalisés, en cas de privatisation, cela coûte de l'argent. Mais la question de fond est

«Les Romands ont plus confiance dans le rôle de l'État.»

Jérôme Cosandey

assez simple: est-ce qu'on préfère payer tout, tout de suite, pour se préparer à l'éventualité d'un effectif qui sortirait d'une caisse publique, ou veut-on continuer comme par le passé et attendre qu'un tel événement se produise, en sachant alors quelle sera la somme à régler? Par ailleurs, je pense qu'il ne faut pas se baser sur l'exemple de Publica, la caisse de pensions de la Confédération, pour en tirer un modèle général: cette institution de prévoyance avait en effet accumulé un montant d'arriérés de cotisations de plusieurs milliards de francs. Pour une caisse de droit privé, c'est un délit. Il a donc fallu procéder à des recapitalisations successives.

Cosandey: Vous mettez le doigt sur un point très important: le fait de devoir être capitalisée à 100% entraîne automatiquement une certaine discipline pour l'institution de prévoyance.

Riesen: C'est vrai que dans le passé bon

nombre de caisses de droit public qui appliquaient un système financier mixte n'avaient fixé aucun objectif de couverture, ni dans leurs statuts, ni dans leurs actes législatifs, ni dans leur règlement. Cosandey: Mais avec la nouvelle loi entrée en vigueur en 2010, elles doivent fixer cet objectif, qui sera de 80% à l'horizon 2052 ou 100% en 2023.

Ce problème-là est donc réglé, non?

Cosandey: Plus ou moins. Mais dans le cas d'une capitalisation partielle, on promet des prestations sans énoncer clairement ce qu'il va en coûter aux contribuables, avec toutes les dérives possibles de la politique. On fait de la dette implicite. C'est pourquoi je pense que le système de la capitalisation complète est plus honnête et plus transparent vis-à-vis des générations futures. Quelle que soit la facture, elle est tout de suite là. Alors qu'avec le financement mixte, on fait face à une grosse inconnue: combien y aura-t-il de fonctionnaires actifs, quelle est la durée de vie des retraités, etc. Cette marge d'incertitude arrange bien les politiciens qui ne sont là que pour quelques années. Mais les promesses devront être financées sur 10 ou 15 ans. Ce système est donc dangereux.

Riesen: Je ne partage pas tout à fait votre point de vue: je ne crois pas qu'une caisse de pensions en capitalisation intégrale, comme celle de la ville de Zurich par exemple, puisse s'affranchir du risque de longévité. Simplement, il y a un autre mode vivendi qui a été décidé. A priori, ce sont les assurés qui paient les pots cassés.

Mais comme dans toutes les caisses de droit privé, non?

Cosandey: Oui, pourquoi les fonctionnaires auraient-ils droit à un traitement

particulier? Pourquoi est-ce que ce serait au contribuable de porter ce risque. Dans le système mixte, vous n'avez à garantir que 60% des promesses que vous faites. Les 40% restants, vous les payez au jour le jour, même si vous savez que cela coûtera plus cher.

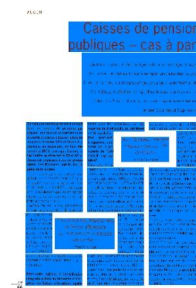
Riesen: Vous avez tendance à oublier que toutes les caisses de pensions de droit public en système financier mixte reposent sur un financement projectif sur 40 ans. On prend des hypothèses d'évolution des effectifs, on tient compte de ces futurs baby boomers qui vont arriver à la retraite. De la même manière, c'est erroné de dire que si le taux de couverture est à 60%, on ne paie que 60% de la facture.

Estimez-vous que le taux de couverture de 80% prévu dans la loi soit suffisant?

Cosandey: Je préférerais du 100%, mais avec ce taux de 80% dans 40 ans, on va au moins dans la bonne direction. D'autant plus que les cantons sont maintenant encadrés par des règles assez strictes.

Riesen: Je maintiens que le 100% n'est pas une nécessité. Comme nous l'avions déjà dit, dans un ouvrage rédigé avec Meinrad Pittet, il faudrait couvrir au moins tous les engagements envers les pension-

«Je préférerais un taux de couverture de 100%, mais avec ce taux de 80% dans 40 ans, on va au moins dans la bonne direction.»



Jérôme Cosandey

nés, plus une portion des engagements envers les actifs, qui va dépendre de la structure et du rapport démographique de la caisse. Le droit fédéral n'est d'ailleurs pas loin de ce que nous avons préconisé à l'époque.

Dans le processus de recapitalisation qui est en cours, qui va payer?

Riesen: Il y a répartition des charges entre employeur et assurés, mais il n'y a pas de règles.

Cosandey: La répartition des charges est aussi une question de définition: le relèvement de l'âge de la retraite constitue-t-il une baisse des prestations? Mais, et cela peut

vous surprendre, je suis entièrement d'accord avec le fait que l'État doit aussi y contribuer. Par exemple, quand ce dernier a décidé de ne pas verser ses cotisations, il a réalisé des économies qui lui ont permis de construire par exemple des stades ou des routes. Le contribuable ne doit donc pas se plaindre. Il s'agit de régler des arriérés de paiement.

En 2010, la réforme impliquait non seulement de recapitaliser des caisses publiques, mais également de marquer la séparation entre le conseil de fondation et l'employeur. Comment



Stéphane Riesen, expert agréé LPP et directeur de Pittet Associés



Jérôme Cosandey, responsable du dossier prévoyance chez Avenir Suisse

appréciez-vous cette évolution législative?

Riesen: Il est très important que la répartition des tâches entre l'organe suprême – qui ne jouait que très peu de rôle jusque-là – et le monde politique soit bien définie. Car les élus n'ont jamais vraiment appréhendé qu'ils étaient directement responsables de leur caisse de pensions.

Cosandey: On est tout à fait d'accord sur ce point: c'est un énorme plus.

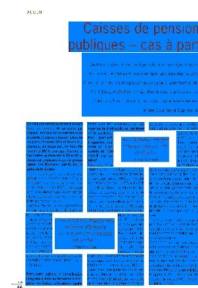
Riesen: Pour illustrer ce progrès, on peut prendre le cas d'un canton romand où le parlement avait décidé souverainement de ne pas verser les montants correspondant

à la compensation de l'augmentation des salaires. Le temps que cette décision soit prise et qu'elle soit débattue, pas moins de sept ou huit années ont passé. Au

bout du compte, le degré de couverture avait chuté d'environ dix points!

Dans ce débat, la critique porte souvent sur les plans en primauté de prestations, qui, selon leurs détracteurs, devraient céder leur place aux plans en primauté de cotisations. Qu'en pensez-vous?

Riesen: Il n'y a pas de système meilleur qu'un autre. La problématique est de savoir quels sont les moyens de levier pour pouvoir piloter une caisse de pensions et de déterminer qui est le porteur de risque. La tendance est vers le derisking, c'est-à-dire de reporter le risque sur l'assuré. Ce qui pousse à abandonner la primauté de prestations sur le dernier salaire. Pour avoir plus de souplesse, on se dirige vers des systèmes où la base de



calcul n'est plus le salaire ultime, mais par exemple la moyenne sur l'ensemble de la carrière.

Cosandey: Les primautés de prestations sont effectivement en train de disparaître. Une des raisons, c'est ce besoin de transparence et la possibilité de gérer les risques. Dans le système de primauté de prestations, il est faux de dire que l'assuré ne porte pas du tout de risque. Si les promesses de rentes basées sur le dernier salaire ne peuvent être tenues, pour diverses raisons, ce sont les actifs qui devront assainir la caisse.

«Je maintiens que le taux de couverture de 100% n'est pas une nécessité.»

Stéphane Riesen

Riesen: Mais dans une primauté de cotisations, on met à charge directement l'assuré, sans que l'employeur n'y participe. En fait, dans ce type de plan, l'employeur contribue moins à l'assainissement, puisqu'on peut diminuer le taux d'intérêt crédité, qui est uniquement à la charge de l'assuré. En primauté de prestations, on n'a pas cet effet de levier: on va donc demander une cotisation d'assainissement qui sera répartie entre l'employeur et l'employé.

D'une manière générale, avec notre

système de prévoyance qui repose à la fois sur la répartition, le 1^{er} pilier, et sur la capitalisation, le 2^e pilier, n'aurait-il pas été logique de mettre les caisses de pensions publiques sous le même régime que les autres institutions de prévoyance?

Riesen: Il faut se souvenir que la LPP a été construite pour que les caisses de pensions qui ne bénéficiaient pas d'un employeur pérenne évitent d'être entraînées par sa faillite éventuelle, comme cela a été le cas par exemple avec Enron. Le système de la capitalisation n'a donc pas été introduit par antagonisme à la répartition.

Cosandey: Je suis d'accord à 90% avec vous. Mais, en 1972, le peuple avait à choisir entre un 2^e pilier par capitalisation et un dispositif de retraites populaires, par distribution. Il a accepté la première proposition avec une majorité de 77% des voix et a refusé l'autre solution à hauteur de 84%.

Riesen: Si vous regardez la situation sur le plan international, on retrouve cette dichotomie entre caisses publiques et caisses privées, notamment aux États-Unis. Par exemple, le fonds Calpers, la caisse de pensions de l'État de Californie, qui est la

plus grande institution de prévoyance du monde. Ce fonds utilise un taux technique de 7.5%, avec un degré de couverture compris entre 60 et 80%, sans que cela ne leur pose problème. Toutefois, j'abonde dans le sens de Monsieur Cosandey – même si cela apporte de l'eau à mon moulin – en disant qu'il faut arrêter de parler de ces fonds en eux-mêmes, puisqu'il s'agit simplement d'une manière de gérer la dette ou les recettes d'un canton. Il est par ailleurs vrai que si l'on devait créer aujourd'hui une caisse de pensions de droit public, compte tenu du contexte macro-économique – taux bas, prévisions de performances médiocres pour les actions – et d'une évolution démographique défavorable, ce serait sur une base de capitalisation intégrale. ■

Interview: Pierre Novello

journaliste économique indépendant

Références

- Une cure de jouvence pour la prévoyance vieillesse, Jérôme Cosandey et Alois Bischofberger, Avenir Suisse/Éditions du Tricornet, 2013, Genève
- Quelle couverture minimale pour les caisses de pensions publiques suisses? Meinrad Pittet et Stéphane Riesen, Editions Slatkine, 2007, Genève