

**B**

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR  
DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO  
DEPARTAMENT FEDERAL DA L'INTERN

## **Allocution du Conseiller fédéral**

**Pascal Couchepin**

**Débat organisé par  
l'Association suisse des institutions  
de prévoyance**

**Berne, 15 novembre 2005**

**Les défis du deuxième pilier**

Sehr geehrte Damen und Herren

Es ist mir ein grosses Vergnügen, an Ihrer Tagung teilzunehmen. Auf der Suche nach geeigneten Lösungen spielt Ihr Fachverband eine zentrale Rolle.

Sie haben mich gebeten, Ihnen meine Sicht über die Zukunft der beruflichen Vorsorge darzustellen. Starten wir aber vorerst mit einigen Worten über die schöne Architektur des Tempels der beruflichen Vorsorge.

### Das 3-Säulenprinzip

Die erste Säule, soll der Sicherung des Existenzbedarfes dienen und ist für alle obligatorisch. Die erste Säule hat sich bewährt. Sie geniesst eine hohe politische und gesellschaftliche Akzeptanz. Sie stützt sich auf den Generationenvertrag und wird mittels Umlageverfahren finanziert.

Dieses Verfahren reagiert einerseits empfindlich auf die demographische Entwicklung. Andererseits spielt auch die wirtschaftliche Entwicklung eine massgebende Rolle. Von der Zinsentwicklung ist das Verfahren hingegen weitgehend unabhängig.

Die zweite Säule soll die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung ermöglichen. Erste und zweite Säule sollen zusammen mindestens 60 % des zuletzt bezogenen Lohnes sichern.

Die demographische Entwicklung spielt hier eine kleinere Rolle. Neben der Steigerung der Lebenserwartung, sind die Erträge auf dem Kapitalmarkt und die Inflation von entscheidender Bedeutung: Der Zins ist neben dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer der dritte Beitragszahler.

Das total angesparte Vorsorgekapital in der zweiten Säule beläuft sich auf ca. 550 Milliarden Franken. Dies entspricht 120 % des BIP der Schweiz. Dies ist ein bemerkenswerter Betrag, welcher - neben den Niederlanden - kein anderes Land erreicht.

Etwas wird oft vergessen: Die erste Generation, welche in den vollen Genuss der gesetzlichen Leistungen kommen wird, geht erst im Jahr 2025 in Pension. Das heisst 40 Jahre nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG) im Jahre 1985. Mit jedem weiteren Jahr wird also das Total des Altersguthabens entsprechend erhöht.

Die dritte Säule - die Selbstvorsorge zur Deckung weiterer Bedürfnisse - ist freiwillig und teilweise steuerlich begünstigt. Der total angesparte Betrag beläuft sich in der Säule 3a auf ca. 35 bis 40 Milliarden Franken. Diese dritte Säule hat sich nach Meinung vieler fast zu weit entwickelt.

Es ist denkbar, bei der dritten Säule gewisse Änderungen vorzunehmen, um beispielsweise damit die Pflegekosten mitfinanzieren zu helfen.

Schlussfolgerung: Das Zusammenspiel der drei Säulen hat sich bestens bewährt. Die Kombination verschiedener Finanzierungsverfahren ermöglicht eine optimale Verteilung der verschiedenen Risiken.

Si on compare la Suisse avec la situation actuelle dans d'autres pays européens, on notera par exemple que :

- La situation des Pays-Bas est certainement celle qui s'apparente le plus à la Suisse. 91 % des salariés y bénéficient d'un 2<sup>e</sup> pilier. Les prestations sont en majorité définies en primauté des prestations. L'objectif du 2<sup>e</sup> pilier est de compléter les prestations du 1<sup>er</sup> pilier pour atteindre environ le 70 % de la moyenne des salaires acquis durant la vie active.
- En France, il existe un 2<sup>e</sup> pilier obligatoire et un 2<sup>e</sup> pilier facultatif. Les prestations du 2<sup>e</sup> pilier obligatoire ont pour objectif de compléter les prestations du 1<sup>er</sup> pilier de manière à ce que le bénéficiaire obtienne 2/3 de son dernier salaire. La faible capitalisation montre que le système est financé en premier lieu en répartition.

- Le 2<sup>e</sup> pilier allemand n'est pas obligatoire et joue un rôle relativement mineur. Il est cependant en train d'être renforcé.

Cette comparaison internationale montre une chose : la Suisse, avec son système des 3 piliers bien développé, est en mesure d'affronter les défis du futur.

### Bedeutung der zweiten Säule

In der politischen Diskussion ist verschiedentlich eine grundlegende Verschiebung der Gewichtung der Säulen verlangt worden. So gerade erst vor ein paar Tagen im Rahmen der Publikation NAVOS – Nachhaltige Altersvorsorge Schweiz.

Nach meiner Ansicht drängt sich jedoch eine andere Gewichtung der Säulen nicht auf. Angesichts der zu erwartenden demographischen Entwicklung wäre es gefährlich, die erste Säule zulasten der zweiten Säule zu verstärken.

Die Einführung einer existenzsichernden Einheitsrente stand in der Geschichte der AHV schon öfters zur Diskussion. Damit würden die Beiträge den Charakter von Versicherungsbeiträgen verlieren. Der Druck in Richtung einer Beitragsplafonierung wäre die Folge.

Die Bedeutung der zweiten Säule würde wegen der Erhöhung des Koordinationsabzuges für den Mittelstand stark sinken. Sie würde damit für einen grossen Teil der Bevölkerung unattraktiv werden.

### Die Herausforderungen bei der zweiten Säule

Gewisse Änderungen sind notwendig, um die Nachhaltigkeit des Systems zu erhalten. Es ist wichtig, dass die zentralen Elemente des Systems auf einer realistischen Basis aufbauen. Die vier zentralen Parameter sind:

- der Umwandlungssatz,
- der Mindestzinssatz,
- der Deckungsgrad der Kassen,
- die Aufsicht.

Schauen wir die möglichen Massnahmen für diese vier Bereiche an.

### Abaissier le taux de conversion

Lors de l'introduction de l'assurance obligatoire en 1985, le taux de conversion légal se montait à 7,2 % à l'âge ordinaire de la retraite. Le taux est resté inchangé depuis 1985.

La 1<sup>ère</sup> révision de la LPP abaisse ce taux à partir de cette année à 6,8 %, avec une période transitoire de 10 ans.

Le taux de conversion dépend de plusieurs paramètres, dont deux sont fondamentaux. Le premier est l'espérance de vie à l'âge ouvrant le droit à une rente.

Le second est le taux d'intérêt technique, lequel rémunère le capital de couverture destiné au paiement de la rente de vieillesse pendant la période où celle-ci est versée. Or, pour l'abaissement du taux à 6,8 %, seule l'augmentation de l'espérance de vie a été prise en compte.

Quant à l'intérêt technique, le taux de conversion se fonde sur un intérêt d'environ 4%. Vu la baisse générale de l'inflation et des rendements, le débat s'est désormais porté sur le taux d'intérêt technique.

Un groupe de travail chargé de réexaminer le taux de conversion minimal, a constaté que le taux de 6,8 % est encore trop élevé. Sur la durée, le groupe de travail arrive à la conclusion que le taux de conversion doit se situer entre 6,0 et 6,4 %.

Une modification de loi pour suivre ce chemin à un rythme raisonnable est en préparation et sera discutée au Conseil fédéral cette année encore. Un projet devrait être mis en consultation au début 2006. Nous prévoyons que la loi modifiée entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

La diminution du taux de conversion doit-elle être suivie de mesures d'accompagnement ? Nous devons encore régler cette question. A mon avis, il faut laisser aux institutions de prévoyance la liberté de décider d'éventuelles mesures d'accompagnement.

En effet, la diminution ne compromet pas l'objectif constitutionnel fixé pour les prestations de la prévoyance professionnelle.

### A la recherche de la formule magique pour la définition de l'intérêt minimal

Depuis l'entrée en vigueur de la LPP au 1<sup>er</sup> janvier 1985, le taux d'intérêt minimal s'élevait à 4 % et n'a pas changé jusqu'à la fin 2002. En raison des rendements très bas obtenus par les institutions de prévoyance et la chute des marchés financiers, le taux a été progressivement abaissé à 3,25 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003 et à 2,25 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Une légère hausse à 2,5 % a été effectuée au 1<sup>er</sup> janvier 2005 en raison du redressement des marchés financiers. Vous le savez, ce taux ne changera pas l'année prochaine.

La 1<sup>ère</sup> révision de la LPP a également modifié l'article 15 LPP. L'intérêt minimal LPP est fixé par le Conseil fédéral. Il tient compte de l'évolution des placements sur le marché (en particulier des obligations de la Confédération). Il sera examiné au moins tous les deux ans.

Des vœux se sont exprimés pour que l'on trouve une formule magique pour calculer et adapter l'intérêt minimal. Une telle formule devrait tenir compte de toutes les constellations imaginables des marchés financiers et des situations différentes des institutions de prévoyance par rapport aux assureurs-vie. Cette formule est difficile à définir.

Comme un consensus ne pourra apparemment pas être trouvé, le DFI va proposer au Conseil fédéral de rejeter la motion de la commission et de renoncer à une telle formule.

### Diminuer la sous-couverture des caisses publiques

La LPP (article 69 alinéa 2) autorise les institutions de prévoyance de corporations de droit public à déroger au principe de bilan en caisse fermée si elles disposent d'une garantie de l'Etat.

Certaines institutions de prévoyance de corporations de droit public ont de graves difficultés financières, la privatisation de certaines entités (PTT, CFF, RUAG, Skyguide) ayant eu un impact énorme sur les finances publiques. La sous-couverture des caisses est certainement une incohérence dans le système de la capitalisation.

L'initiative parlementaire Beck, qui veut mettre fin à cette possibilité de déroger au principe de bilan en caisse fermée, est logique mais trop restrictive.

La solution proposée par votre association est meilleure. Vous suggérez de garder la possibilité de travailler avec un système de financement mixte, soit en capitalisation et en répartition, mais avec des règles claires pour limiter la partie en répartition et ainsi l'impact sur les finances publiques. Une commission d'experts étudiera la question et proposera des mesures d'ici à la fin de l'année prochaine.

### Améliorer la surveillance

Une amélioration de la surveillance est nécessaire. Il faut réformer les structures et le contenu de la surveillance. Pour répondre aux nouvelles exigences, une structure de 26 autorités cantonales de surveillance me semble être dépassée.

Une solution semble s'imposer : les cantons exercent seuls la surveillance directe, avec un passage des institutions de prévoyance soumises aujourd'hui à la surveillance de la Confédération à celle des cantons. Mais il est de plus en plus indiqué que les cantons constituent des régions de surveillance. Les concordats « Ostschweiz » et « Zentralschweiz » en sont des exemples.

J'attends les propositions de la commission d'experts « réforme structurelle dans la prévoyance professionnelle ». La commission rendra son rapport à la fin de l'année. Ensuite, la question de la surveillance sera soumise à consultation.

### Fundamentale Änderungen ?

Werfen wir zum Schluss noch einen Blick auf langfristige Fragestellungen. Die Vision einer freien Pensionskassenwahl wird seit rund 15 Jahren immer wieder in lebhaften Debatten erörtert. Die Resultate zweier Studien zu diesem Thema, die nächstens publiziert werden, sind sehr unterschiedlich ausgefallen.

Ich teile in dieser Sache die Ansicht der BVG-Kommission und sicher auch Ihres Verbandes. Ich bin der Ansicht, dass das Konzept der freien Pensionskassenwahl einen gefährlichen Weg darstellt. Wir würden damit eine kollektive Vorsorge durch ein System individueller Verträge ersetzen.

Die Entkoppelung der beruflichen Vorsorge vom Arbeitgeber würde die zweite Säule in ihrer heutigen Form zerstören. Ich teile die auf Erfahrungen im Ausland begründete Befürchtung, dass für die Verwaltung und das Marketing deutlich höhere Verwaltungskosten anfallen könnten. Im vielzitierten Beispiel Chile kämpft man mit hohen Kosten und die angestrebten Sozialziele werden nicht erreicht.

Falsche Beratungen können bei den Leuten unrealistische Hoffnungen auf unrealistische Leistungen wecken. Ein krasses Beispiel hierfür ist der Miss-selling-Skandal in Grossbritannien, bei dem falsche Beratungen zu Reparationszahlungen von 11 Milliarden Pfund führten.

Andere, weniger radikale Wege, die zu mehr Flexibilisierung führen, sind hingegen durchaus denkbar. Im 3. Paket der Verordnungsbestimmungen zur 1. BVG-Revision wurde zum Beispiel die Möglichkeit verankert, innerhalb einer Pensionskasse verschiedene Versicherungspläne anzubieten.

**Der Ruf nach einer Vereinfachung der Vorschriften zur zweiten Säule ist verständlich. Vereinfachungen sind anzustreben. Aber auch hier rate ich von einer radikalen Kehrtwendung ab.**

**Bereits das heutige Gesetz lässt den Vorsorgeeinrichtungen viel Spielraum: Diese können ihre Finanzierung weitgehend selber regeln. Die Vielfalt der heutigen Ausgestaltungen widerlegt mit aller Deutlichkeit die Legende von einem engen Korsett durch die Gesetzgebung.**

**Alles in allem bedarf unser System keiner Revolution. Notwendig sind jedoch fortlaufend sektorielle, kohärente und mutige Anpassungen. Wir haben damit die Möglichkeit, die demographische Entwicklung in den Griff zu kriegen.**

**Wir müssen ein Klima des Vertrauens schaffen – ohne Naivität.**

**Ihr Verband ist ein wichtiger Akteur, welcher dazu beitragen kann, dieses notwendige Vertrauensklima zu schaffen.**

**Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.**