



Schweizerischer Pensionskassenverband
Association suisse des Institutions de prévoyance
Associazione svizzera delle Istituzioni di previdenza
Kreuzstrasse 26
8008 Zürich

Telefon 043 243 74 15/16

Telefax 043 243 74 17

E-Mail info@asip.ch

Website www.asip.ch

Février 2012

Guide

**concernant l'implémentation de la nouvelle loi
sur le financement des institutions
de prévoyance de droit public
dans le processus de la capitalisation partielle**

Table des matières

Management Summary

1 Introduction

2 Situation de départ

2.1 Taux de couverture de 80% en 40 ans

2.2 Interdiction de descendre en dessous des degrés de couverture initiaux

3 Questions de principe

3.1 Système de capitalisation complète ou système de capitalisation partielle

3.2 Admissibilité de la capitalisation partielle

3.2.1 Généralités

3.2.2 Les exigences en matière de capitalisation complète à la date de référence ne sont pas remplies

3.2.3 Garantie de l'Etat

3.2.3.1 Ancien droit

3.2.3.2 Nouveau droit

3.2.4 Contrôle et approbation par l'autorité de surveillance

3.3 Choix de la capitalisation complète en cas de découvert

3.4 Réserve de fluctuation de valeurs / réglementation en matière de mesures d'assainissement / délai de recapitalisation

3.4.1 La réserve de fluctuation de valeurs (RFV) a-t-elle un caractère "virtuel" pour les institutions de prévoyance appliquant le système de la capitalisation partielle ?

3.4.2 Présentation comptable

3.4.3 Réserve de fluctuation de valeurs initiale

3.4.4 Questions relatives aux comptes annuels 2012 et 2013

3.4.5 Liquidation partielle

3.4.6 Réglementation en matière de mesures d'assainissement

3.4.7 Délai de recapitalisation

4 Opportunités lors de la fixation des taux de couverture initiaux

4.1 Marge de manoeuvre lors de la fixation des taux de couverture initiaux

4.2 L'institution de prévoyance doit-elle démarrer avec un taux de couverture initial le plus bas ou le plus haut possible?

- 5 Effets "collatéraux" induits par le système dit de la crémaillère ou des cliquets**

- 6 Amélioration de prestations sur le chemin de recapitalisation**

- 7 Collaboration avec l'autorité de surveillance, l'expert en caisses de pensions et les réviseurs**

Management Summary

Le but de ce guide est d'offrir aux organes de direction d'institutions de prévoyance de droit public une aide à la prise de décisions. Etant donné qu'il s'agit d'un document assez volumineux, les éléments essentiels sont résumés dans le présent management summary.

Le législateur demande aux institutions de prévoyance de droit public :

- d'atteindre un degré de couverture de 80% en l'espace de 40 ans, et
- d'être juridiquement autonomes dès le 01.01.2014.

Le guide traite plus particulièrement du premier point. L'autonomisation juridique constitue en effet un sujet à part entière qui, compte tenu des nombreuses approches historiques différentes, peut difficilement être présenté de manière uniforme. L'ASIP recommande néanmoins aux caisses de pensions concernées de mettre en chantier le projet de l'autonomisation sans tarder car, au vu de l'importance des adaptations juridiques et de la lenteur des processus décisionnels politiques, le temps presse déjà.

S'agissant du financement de l'institution de prévoyance, les responsables doivent dès le début du projet se poser la question de savoir s'ils souhaitent maintenir le système de capitalisation partielle ou s'ils préfèrent adopter le système de capitalisation complète. Il ne s'agit pas d'une question technique mais d'une question politique, qui s'adresse à l'employeur de droit public.

Le législateur a voulu les deux systèmes de financement qui sont ainsi à considérer comme étant de valeur égale. Le système de capitalisation partielle ne vaut toutefois que si l'institution de prévoyance l'a choisi, si les conditions légales sont remplies et si l'autorité de surveillance a donné son accord.

Dans le système de capitalisation partielle, il est également nécessaire que les caisses de pensions disposent d'une réserve de fluctuation de valeurs. Déjà dans son commentaire relatif à la révision OPP 2, l'Office fédéral des assurances sociales est parti du principe qu'une telle réserve est admise. La révision des normes comptables RPC 26 devrait apporter une réponse claire à ce sujet.

S'agissant des engagements globaux des institutions de prévoyance, le législateur parle d'un degré de couverture initial au début de la période de 40 ans et d'un degré de couverture cible à la fin de cette période. La loi et l'ordonnance laissent en revanche ouvert ce qui se passe entre les deux dates. Dans les faits, la nécessité de définir un chemin de recapitalisation s'impose très rapidement. Car, pendant cette période, des situations d'assainissement supplémentaires, des liquidations partielles ou, dans des cas favorables, des améliorations de plans de prévoyance peuvent également se produire. Dans ces cas-là, les questions techniques seraient difficiles à résoudre si la caisse ne dispose pas de son propre chemin de recapitalisation.

La définition des degrés de couverture initiaux comporte également quelques réflexions opportunistes. Selon la structure de l'employeur de droit public (garant), ce taux peut être fixé le plus haut, respectivement le plus bas possible. Les détails sont abordés au chapitre 4.

Le modèle de la capitalisation partielle prévu par le nouveau droit fédéral intègre un mécanisme de « cliquets ». Le chapitre 5 du présent document revient sur les effets collatéraux induit par ce mécanisme.

Les améliorations de prestations pendant le chemin de recapitalisation sont réglées un peu maladroitement. Ici, le législateur est allé trop loin en créant davantage de confusion que de clarté. Finalement, il appartiendra au garant et à l'organe paritaire de décider s'ils souhaitent ou non octroyer des améliorations de prestations durant le processus de recapitalisation (cf. chapitre 6).

Enfin, l'ASIP recommande vivement d'impliquer le plus tôt possible les autorités de surveillance régionales, organes de révision et bien entendu l'expert en caisses de pensions dans la réalisation du projet. Cette démarche comporte certes un effort de coordination important mais permet cependant d'éviter des discussions de principe en fin de projet.

Février 2012

1 Introduction

Suite à l'introduction des nouvelles dispositions légales applicables aux institutions de prévoyance de droit public, les caisses de pensions concernées doivent prendre des mesures financières et structurelles importantes.

Ci-après, des recommandations explicites de l'ASIP sont formulées dans les différents chapitres; elles sont mises en évidence dans des encadrés.

Une question stratégique se pose alors aux institutions de prévoyance de droit public:

A l'avenir, la caisse de pensions doit-elle appliquer le système de capitalisation partielle ou complète?

Les organes compétents disposent d'un délai échéant au 31.12.2013 pour répondre à cette question stratégique.

Les responsables qui optent pour la capitalisation partielle doivent répondre à des questions supplémentaires. Les caisses de pensions qui appliquent le système de la capitalisation partielle doivent décider

- le taux de couverture initial avec lequel elles souhaitent démarrer,
- le taux de couverture qu'elles souhaitent atteindre,
- le délai pour atteindre l'objectif de couverture,
- les mesures permettant d'y parvenir.

La loi impose une recapitalisation à hauteur de 80% en quarante ans, au plus tard.

Les caisses de pensions, qui présentent un taux de couverture de 80% et au-delà et qui choisissent le système de la capitalisation partielle, devront principalement se demander comment elles pourront maintenir, voire améliorer, leur taux de couverture.

Même si le financement de l'objectif de couverture est largement mis en avant, le deuxième mandat du législateur est stratégiquement plus important. Toutes les institutions de prévoyance de droit public doivent devenir indépendantes. Cela signifie qu'elles devront être détachées de la structure de l'administration publique. Cela implique également des règles en matière de gouvernance d'entreprise.

Cette deuxième obligation (autonomie) s'adresse en réalité aux autorités législatives locales, cantonales ou fédérales. De nouvelles bases légales doivent être créées en remplacement des anciennes. De tels projets requièrent une préparation relativement longue et peuvent s'avérer, du point de vue juridique, tout aussi complexes que les réglementations liées au financement.

Recommandation de l'ASIP

Ces dispositions entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2014. Il convient dès lors de préparer les adaptations nécessaires dès à présent.

En conclusion de l'introduction, il est relevé que la loi n'est pas très claire à certains égards et que son interprétation par les autorités de surveillance et les tribunaux est incertaine. Cela ne doit pas entraîner des réactions défensives ou de blocage de la part des organes concernés par la mise en œuvre de la loi. Plutôt que de mener des querelles juridiques formelles, il convient de s'interroger sur ce qui est techniquement sensé et raisonnable. Sur le long terme, les raisonnements rationnels finiront par s'imposer dans ce domaine aussi. En outre, il est peu vraisemblable que les dispositions légales actuelles soient maintenues pendant 40 ans.

2 Situation de départ (de quoi s'agit-il?)

2.1 Taux de couverture de 80% en 40 ans

Le mandat en matière d'objectif de financement est clair (DC de 80% en 40 ans). Ce qui l'est moins, c'est la voie qui permet de l'atteindre.

Le législateur a fixé quelques objectifs intermédiaires que nous décrivons dans les chapitres suivants. Pour les caisses de pensions, cela signifie essentiellement une obligation de définir un "chemin de recapitalisation" permanent. Il s'agit également de savoir ce qu'il convient de faire en cas de déviation de la voie initiale. Compte tenu de la volatilité des marchés financiers, des écarts ne pourront pas être évités; pour cette raison, il convient de concevoir des plans pour les différentes situations possibles.

Par ailleurs, il est important de rappeler et communiquer qu'il s'agit d'un « chemin de recapitalisation », car les parlements compétents parlent souvent d'un événement de recapitalisation unique et non pas d'un processus de recapitalisation. Une communication défailante peut représenter une source de difficultés politiques supplémentaires.

2.2 Interdiction de descendre en dessous des degrés de couverture initiaux

Alors que les caisses qui présentent un taux de couverture significativement en dessous de 80% doivent prioritairement se demander comment augmenter ce niveau de couverture, pour les caisses qui présentent un taux de couverture plus élevé et qui ont choisi le système de la capitalisation partielle, le problème est de savoir comment parvenir à un équilibre financier, c'est-à-dire quelles mesures

doivent être prises pour empêcher le taux de couverture de baisser en dessous de son niveau initial. En particulier les caisses avec un effectif de bénéficiaires de rentes croissant se voient confrontées au problème qu'avec un taux de couverture global constant, celui des assurés actifs diminue.

3 Questions de principe

3.1 Système de capitalisation complète ou système de capitalisation partielle

Le système de la capitalisation partielle présente un degré de complexité bien plus élevé en matière d'exécution et de pilotage que le système de la capitalisation complète. Il ne faut pas non plus sous-estimer l'insécurité juridique actuelle et future. La question de savoir s'il ne serait finalement pas plus simple d'appliquer le système de capitalisation complète doit sérieusement être posée.

Ce sont notamment les arguments politico-financiers connus, qui ont un poids important, qui parlent en faveur de la capitalisation partielle. En outre, la méthode de capitalisation partielle est moins exposée aux risques et aux opportunités de placement.

Finalement, ce ne sont pas les données techniques qui sont déterminantes mais la volonté et la capacité politico-financière du garant. Il convient en outre de se demander quelle politique le garant entend adopter en matière de "privatisation de tâches publiques" dans les années à venir. Une externalisation accrue de tâches du domaine public signifie aussi une liquidation partielle avec des conséquences financières importantes.

Le législateur n'a pas voulu assortir la capitalisation partielle d'une limitation temporelle ou d'une date de péremption. Cette volonté ressort clairement aussi bien de la teneur de la loi que du Message accompagnant le projet de loi. Les interprétations du droit fédéral¹ qui, de facto, rendent le système de la capitalisation partielle impossible sont contraires à la loi.

Les responsables de caisses de pensions qui choisissent la capitalisation partielle devront également être prêts à défendre leur position de manière conséquente et à demander, le cas échéant, aux juges de clarifier la situation.

3.2 Admissibilité de la capitalisation partielle

3.2.1 Généralités

Pour qu'une institution de prévoyance de droit public puisse être gérée selon le

¹ cf exemple aux chapitres 3.4.1 et 3.4.5

système de capitalisation partielle, les conditions suivantes selon l'article 72a LPP doivent être remplies²:

- 1) L'institution de prévoyance ne satisfait pas aux exigences en matière de capitalisation complète au moment de l'entrée en vigueur de la révision LPP du 17 décembre 2010.
- 2) Elle bénéficie d'une garantie de l'Etat au sens de l'article 72c LPP.
- 3) L'autorité de surveillance donne son accord à la poursuite de la gestion de l'institution de prévoyance selon le système de la capitalisation partielle.

Les conditions ci-dessus sont expliquées ci-après de manière plus détaillée.

3.2.2 Les exigences en matière de capitalisation complète à la date de référence ne sont pas remplies

La réglementation du système de capitalisation partielle selon les articles 72a ss LPP est fondée sur les "taux de couverture initiaux". Ces derniers sont définis à l'article 72b. L'article 72b alinéa 3 prévoit que pour calculer les taux de couverture initiaux, la réserve de fluctuation de valeurs et la réserve de fluctuation dans la répartition peuvent être déduites.³

Dans le Message du Conseil fédéral, il est expliqué que les taux de couverture initiaux sont déterminants pour apprécier si une institution de prévoyance répond aux exigences en matière de capitalisation complète. Il y est écrit:⁴

² Dans le bulletin de la prévoyance professionnelle de l'OFAS No 124 ch. marg. 800 ch. 7 et 9 il est écrit qu'une institution de prévoyance en capitalisation partielle (avant la révision LPP) qui ne veut pas appliquer les articles 72a ss LPP doit obtenir tous les fonds manquants jusqu'à la fin 2013. Cela ne signifie évidemment pas qu'en vertu de la loi une institution de prévoyance qui, à la fin de l'année 2013, n'est pas entièrement capitalisée, soit soumise à la nouvelle réglementation en matière de capitalisation partielle. Il résulte de l'article 65 alinéas 2 et 2^{bis} ainsi que de l'article 72a LPP que les institutions de prévoyance de droit public ne peuvent être gérées selon la capitalisation partielle que si elles ont choisi ce système financier et que les conditions prévues par la loi pour y être autorisées par l'Autorité de surveillance sont réunies. Le bulletin de l'OFAS doit être compris dans le sens que les institutions de prévoyance qui présentent un découvert à fin 2011 ont jusqu'à fin 2013 pour opter conformément à la loi pour le système de la capitalisation partielle ou élaborer un plan d'assainissement au sens des articles 65 ss LPP.

Finalement, le bulletin susmentionné de l'OFAS doit être compris dans le sens qu'une institution de prévoyance qui, à fin 2011, présente une situation de découvert et qui ne choisit pas (de manière juridiquement valable) le système de la capitalisation partielle, doit élaborer un plan d'assainissement au sens de l'article 65c ss LPP d'ici à la fin de l'année 2013. Une soumission obligatoire au système de la capitalisation partielle représenterait une ingérence si importante dans l'autonomie des cantons et de ses institutions de prévoyance qu'elle devrait ressortir de la loi de manière claire et univoque. Dans ce contexte, il convient de préciser qu'une fois que la décision d'appliquer le système de capitalisation partielle est prise et que l'autorité de surveillance a donné son aval, la caisse ne pourra revenir sur son choix qu'une fois qu'elle sera entièrement recapitalisée et que sa réserve de fluctuation de valeurs aura atteint son niveau cible (art. 72f LPP).

³ Au sujet de la réserve de fluctuation dans la répartition voir chapitre 4.1

⁴ Message p. 28 et 58 : Dans son commentaire sur l'article 72b LPP, le Conseil fédéral s'exprime comme il suit: Les taux de couverture de départ relatifs aux engagements envers les assurés actifs et à

"Le calcul du taux de couverture se fait dans ce cas conformément aux prescriptions fixées à l'annexe de l'OPP 2, la fortune de prévoyance étant diminuée (opération unique) des réserves de fluctuation de valeurs et des réserves de fluctuations dans la répartition. Les institutions de prévoyance de droit public dont le taux de couverture calculé selon cette méthode est supérieur à 100% sont réputées capitalisées intégralement au sens de l'article 65 alinéa 1 LPP..."

Dès lors, une institution de prévoyance ne répond pas aux exigences de la capitalisation complète lorsque, au 1^{er} janvier 2012, le capital de prévoyance nécessaire du point de vue actuariel est supérieur à la fortune disponible après déduction de la réserve de fluctuation de valeurs et/ou de la réserve de fluctuation dans la répartition.

Exemple: Capital de prévoyance 100 mio., fortune de prévoyance 102 mio., déduction d'une réserve de fluctuation de valeurs de la fortune de prévoyance de 15 mio.

La date de référence est le 1^{er} janvier 2012⁵. La teneur de la loi, tout comme la signification que revêt cette date dans le Message du Conseil fédéral⁶, laissent penser que le choix d'une autre date de référence n'est pas admissible.

Pour la fixation des taux de couverture initiaux, le délai de deux ans prévu au chiffre III des dispositions transitoires de la révision LPP s'applique certes, mais ce délai règle seulement le délai pour la prise de décision⁷. Il ne change rien au fait que la fixation des taux initiaux doit être fondée sur les taux de couverture au 1^{er} janvier 2012.

Exemple: Entrée en vigueur de la révision de la LPP au 1^{er} janvier 2012. Décision concernant les taux de couverture initiaux en mars 2013. La décision doit être basée sur les capitaux de prévoyance et la fortune de prévoyance au 31 décembre 2011.⁸

Les conséquences du dépassement de délai dépendront de la future pratique des autorités de surveillance. Si le délai est compris en tant que délai d'ordre, les taux de couverture initiaux pourront encore être fixés pendant une durée limitée après le 31.12.2013. Si le délai de deux ans est interprété en tant que délai de péremption, il ne sera plus possible de fixer de taux de couverture initiaux après

l'ensemble des engagements de l'IPDP sont définis après que le capital nécessaire à la couverture des rentes en cours a été pris en considération (al. 2). Des réserves de fluctuations de valeurs et de fluctuations dans la répartition peuvent aussi être déduites sur la base du rapport de l'expert en matière de prévoyance professionnelle et selon des principes reconnus par les professionnels (al. 3). L'autorité de surveillance se base sur les taux de couverture initiaux ainsi calculés pour décider si une IPDP dont le taux de couverture global est inférieur à 100% peut continuer à être gérée selon le système de capitalisation partielle (cf. art. 72a, al. 2).

⁵ La date, à laquelle la révision de la LPP entre en vigueur (art. 72a al. 1 et 72b al. 1 LPP, Message, p.58.

⁶ Message, p. 58, vote d'entrée en matière Kuprecht au Conseil des Etats du 3 mars 2010

⁷ Cf. aussi bulletin de la prévoyance professionnelle de l'OFAS N° 124 chiffre 7

⁸ Cf. également chapitre ci-après 4.1.

son échéance et, par conséquent, de choisir la capitalisation partielle. L'ASIP et l'OFAS partent du principe qu'il s'agit d'un délai d'ordre mais recommandent néanmoins de ne pas courir le risque d'un dépassement du délai.

Recommandation de l'ASIP

Par précaution, il est recommandé aux institutions de prévoyance qui entendent appliquer le système de la capitalisation partielle de définir les taux de couverture initiaux avant le 1^{er} janvier 2014.

Conformément au chiffre III des dispositions transitoires, il appartient à l'organe suprême de l'institution de prévoyance de fixer ce taux. L'OFAS est de l'avis que le plan de financement prévu à l'article 72a doit être établi en même temps.⁹

3.2.3 Garantie de l'Etat

3.2.3.1 Ancien droit

Siège de la matière

La dérogation au principe du bilan en caisse fermée énoncé à l'ancien article 69 alinéa 1 LPP n'était possible qu'en respectant les conditions fixées à l'alinéa 2 de ce même article ainsi que celles de l'article 45 OPP2.

Etendue de la garantie et doctrine

La portée de la garantie est limitée par le texte même de l'article 45 OPP2 qui fait expressément référence aux prestations en vertu de la LPP. La doctrine, fondée sur la lecture de l'article 19 LFLP, a toujours contesté le bien-fondé de cette interprétation grammaticale de la portée de la garantie.

On relèvera que la garantie peut émaner de la Confédération, d'un canton ou d'une commune et que certaines institutions disposent aujourd'hui d'une pluralité de garants.

3.2.3.2 Nouveau droit

Siège de la matière

Dans le nouveau droit, ce sont les articles 72a par renvoi et 72c de la LPP qui constituent le siège de la matière, l'article 45 OPP2 est quant à lui abrogé.

⁹ Bulletin de la prévoyance professionnelle de l'OFAS N° 124 chiffre 7

Etendue de la garantie

Dans le nouveau droit, l'article 72c énumère de manière exhaustive les éléments différents qui définissent la portée de la garantie de l'Etat. Le commentaire du Message du Conseil fédéral reprend définitivement le point de vue de la doctrine et précise que la garantie comprend également les prestations comprises dans la part surobligatoire de la prévoyance. Le texte légal mentionne en outre que la garantie s'étend aux employeurs affiliés différents de la corporation publique elle-même.

On relèvera que si la nouvelle disposition de l'article 72c LPP parle de garantie de l'Etat, elle fait directement référence à la garantie de la corporation publique à son alinéa 1. On peut à notre sens déduire de l'utilisation nouvelle du terme générique de corporation publique par le législateur que la garantie peut toujours émaner de la Confédération, d'un canton ou d'une commune voire d'une pluralité de garants.

La garantie de l'Etat devra désormais être régie par un acte législatif de droit public de la collectivité.¹⁰

Pour les institutions de prévoyance de droit public sans personnalité juridique propre, une garantie de l'Etat indirecte découle aujourd'hui du fait que l'Etat étant le fondateur de l'institution de prévoyance se trouve dès lors directement engagé. Selon le nouvel article 48, alinéa 2 LPP, les institutions de prévoyance de droit public doivent également revêtir une forme juridique autonome. Ainsi, il ne sera plus admissible de partir de l'hypothèse d'une garantie de l'Etat tacite ou "indirecte".¹¹

La création ou la modification de dispositions relatives à la garantie de l'Etat doit suivre le processus démocratique et parlementaire de délibération des cantons, respectivement des communes.

3.2.4 Contrôle et approbation par l'autorité de surveillance

L'autorité de surveillance ne peut plus donner simplement son approbation. Elle doit vérifier matériellement si les exigences légales en matière de capitalisation partielle sont remplies et si un plan de financement au sens de l'article 72a alinéa 1 LPP existe (art. 72a al. 2 LPP).

3.3 Choix de la capitalisation complète en cas de découvert

Lorsque une institution de prévoyance en situation de découvert choisit le système de capitalisation complète, la situation de départ est claire sous l'angle juridique. L'institution doit présenter aux parties intéressées (autorité de

¹⁰ Cf. message du Conseil fédéral p.42 et 46

¹¹ Cf. Poledna/Peter dans RSAS 2011 p. 228ss.

surveillance, employeur et employés, éventuellement à l'autorité législative compétente) un plan de financement réaliste et réalisable.

Le processus applicable à cette voie est suffisamment connu et ne requiert pas d'explication détaillée ici. Cela ne signifie cependant pas que cette variante soit plus simple voire même plus avantageuse. Le processus comporte simplement moins d'insécurités juridiques.

3.4 Réserve de fluctuation de valeurs / réglementation en matière de mesures d'assainissement / délai de recapitalisation

3.4.1 La réserve de fluctuation de valeurs (RFV) a-t-elle un caractère « virtuel » pour les institutions de prévoyance de droit public appliquant le système de la capitalisation partielle ?

Le bulletin de la prévoyance n° 124 énonce clairement, à son chiffre 800, point 4, que la RFV pour une institution de prévoyance de droit public en système de capitalisation partielle est virtuelle selon l'OFAS. Conformément à la précision faite par l'OFAS à l'ASIP, il s'agit uniquement de la présentation d'une variante susceptible d'être recommandée à certaines conditions.

L'ASIP est d'avis que la RFV n'a en aucune manière qu'un caractère virtuel dans le système de la capitalisation partielle, pour les raisons qui suivent :

- La RFV a pour but d'égaliser les résultats au sens de RCP 26 (effet de lissage recherché). Elle est donc constituée de sorte à faire face aux fluctuations des valeurs de marché inscrites à l'actif du bilan en application de cette norme comptable. Ainsi, si la fortune évaluée à sa valeur de marché n'est pas virtuelle, la RFV – qui consiste en l'excédent de fortune après couverture des capitaux de prévoyance et provisions techniques – ne peut pas l'être non plus.
- Le fait d'être en système de capitalisation partielle rend semble-t-il impossible la constitution d'une telle réserve. La majorité des praticiens (caisse de pensions, autorités de surveillance, organes de révision et experts en assurances de pension) ont admis, depuis l'entrée en vigueur de RPC 26, que le texte de cette norme a omis de considérer les spécificités des systèmes de capitalisation partielle. Ainsi, en pratique et depuis plusieurs années, bon nombre d'institutions de prévoyance de droit public en capitalisation partielle affichent une RFV au passif du bilan dès lors que le degré de couverture satisfait à l'objectif de couverture, par analogie aux caisses en capitalisation complète (cf. point II ci-dessous).
- Faut-il encore le rappeler, un système de capitalisation partielle est l'addition de x% en capitalisation et y% en répartition, avec $x+y=100\%$. Ainsi la fortune nécessaire à couvrir la part en capitalisation (x%) est indispensable et bien

réelle. La caisse compte sur cette fortune pour générer un taux de performance attendu afin que le plan soit structurellement financé. Cette fortune étant soumise aux fluctuations et comptabilisée à sa valeur de marché, une RFV – réelle et non virtuelle – est nécessaire afin de garantir un lissage des résultats annuels.

- Le législateur a en outre clairement admis l'existence (réelle et non virtuelle) et la nécessité de la RFV puisqu'il en fait part à l'article 72b alinéa 3 LPP pour la détermination des degrés de couverture initiaux, mais aussi et surtout à l'article 72f LPP qui dit que la suppression de la garantie étatique ne peut se faire que si l'institution de prévoyance de droit public est en capitalisation complète et qu'elle dispose de suffisamment de RFV.
- Il ne faut pas perdre de vue que dans certains cas, il sera question, dans le cadre des mesures à mettre en place d'ici au 31.12.2013, de versements uniques de la corporation de droit public à l'institution de prévoyance de droit public, afin de satisfaire aux nouvelles dispositions légales fédérales. La question se posera de savoir si l'institution de prévoyance de droit public doit être dotée d'une RFV afin qu'elle ne soit pas en permanence menacée de devoir prendre des mesures d'assainissement.

3.4.2 Présentation comptable

Avant d'aborder la question de la présentation comptable, dans le cas particulier d'une Caisse de pensions qui a opté pour le système de la capitalisation partielle, il convient de rappeler que si le financement de la Caisse est partiellement assumé en capitalisation, le solde du financement nécessaire l'est en répartition.

Pour une présentation adéquate et transparente des comptes de la dite Caisse, il convient de connaître à chaque bouclage comptable le taux de capitalisation minimum global propre à la Caisse, ainsi que le taux de financement en répartition. La somme de ces deux pourcentages doit forcément être égal à 100%. Dans le même ordre d'idée, il s'agit également de connaître les degrés de capitalisation et de répartition du financement en faveur des actifs à la même date. Ces taux vont varier dans le temps en vertu du chemin de recapitalisation prévu pour chaque Caisse. Enfin, un contrôle du respect au minimum des degrés de couvertures initiaux pour l'ensemble des engagements ainsi que pour les engagements envers les actifs est nécessaire.

Prenons l'exemple de la Caisse A en 20AA: son chemin de recapitalisation prévoit un degré de couverture minimum statutaire global de 70%, ainsi qu'un degré de couverture minimum pour les actifs de 30%.

En ce qui concerne le bilan, en vertu du principe d'image fidèle, il convient de mettre au passif du bilan l'ensemble des capitaux de prévoyance des assurés actifs, des pensionnés, ainsi que les provisions techniques calculées à 100%. Toutefois, on prévoira ensuite un "abattement" en déduction de ces engagements correspondant à la part en répartition autorisée à la date donnée. Notons qu'il est

nécessaire de faire figurer dans l'annexe aux comptes les explications détaillées sur le mode de calcul de cette part en répartition. Le contrôle du respect des différents degrés de couvertures légaux et statutaires doit également y figurer. C'est le montant des engagements calculé avec la variante la plus exigeante pour la caisse qui doit être retenu (cf exemple ci-après). Au final, on trouve au passif du bilan l'ensemble des capitaux de prévoyance et les provisions techniques (engagements) correspondant au système de la capitalisation partielle. Si la fortune à l'actif est supérieure à ces engagements, une réserve de fluctuation de valeurs, et cas échéant, une réserve de fluctuation dans la répartition, apparaît. Dans le cas contraire, c'est un découvert qui figure au bilan.

En ce qui concerne le compte d'exploitation, avec le même souci de transparence, dans la rubrique « +/- dissolution (+) / constitution (-) de capitaux de prévoyance et provisions techniques » apparaîtront en négatif les variations des capitaux de prévoyance ou engagements à 100%, ainsi qu'en positif la variation de la part en répartition autorisée.

Bilan d'une Caisse en capitalisation partielle avec un financement en capitalisation de 70% au 31.12.20AA :

Actif		Passif	
Fortune	13'200.00	Cap. prév. actifs	7'430.00
		Cap. prév. pensionnés	9'031.00
		Prov. techniques des actifs	620.00
		Prov. techniques des pensionnés	692.00
		Cap. prév. et prov. techniques (100%)	17'773.00
		Part en répartition autorisée	-5'331.90
		Cap. prév. et prov. techniques (en cap.partielle)	12'441.10
		Rés. de fluctuation de valeurs	758.90
		Rés. de fluctuation dans la répartition	0.00
		Découvert	0.00
	13'200.00		13'200.00
		Degré couverture	74.27%

Annexe aux comptes (détermination de la part en répartition autorisée):

Le droit fédéral (art. 72a LPP et dispositions transitoires let. c de la modification de la LPP du 17.12.2010 autorise les institutions de prévoyance de corporations de droit public à déroger au principe de la capitalisation complète (capitalisation partielle).

Pour déterminer la part en répartition autorisée, l'institution doit contrôler que la part en capitalisation inscrite au passif du bilan est suffisante par rapport aux degrés de couverture initiaux (art. 72b LPP) et aux degrés de couverture minimaux prévus par le chemin de recapitalisation propre à l'institution.

Au 31 décembre, l'institution présente les caractéristiques suivantes:

- degré de couverture initial global au 1.01.2012 = 60%
- degré de couverture initial des actifs au 1.01.2012 = 20%
- degré de couverture minimum global selon le chemin de recapitalisation au 31.12.20AA = 70%
- degré de couverture minimum des actifs selon le chemin de recapitalisation au 31.12.20AA = 30%

Calcul de la part en répartition autorisée:

- 1) Engagements au degré de couverture initial global (60%): $17'773.00 * 60\% = 10'663.80$
- 2) Engagements au degré de couverture initial des actifs (20%) et des pensionnés (100%):
 $(7'430.00 + 620.00) * 20\% + (9'031.00 + 692.00) * 100\% = 11'333.00$
- 3) Engagements au degré de couverture minimum global selon le chemin de recapitalisation (70%):
 $17'773.00 * 70\% = 12'441.10$
- 4) Engagements au degré de couverture minimum des actifs (30%) selon le chemin et des pensionnés:
 $(7'430.00 + 620.00) * 30\% + (9'031.00 + 692.00) * 100\% = 12'138.00$

Prise en compte des engagements les plus élevés pour détermination de la part en répartition soit 12'44

3.4.3 Réserve de fluctuation de valeurs initiale

Comme pour les caisses en capitalisation complète, les caisses en capitalisation partielle ont l'obligation de fixer annuellement un objectif pour leur réserve de fluctuation de valeurs. La différence réside dans le fait que cette réserve sera proportionnelle à la part en capitalisation visée de la caisse et donc à la fortune relative nécessaire et non adaptée à une fortune représentant le 100% des engagements.

On parle bien ici d'un objectif. Par définition, cela signifie que cette réserve sert à lisser les résultats des exercices. Elle n'est donc pas complète en permanence et va donc servir à amortir les pertes lors d'exercices difficiles et sera alimentée lors des exercices favorables¹².

Le niveau nécessaire (ou utile) de cette réserve à une date donnée doit être apprécié compte tenu de l'évolution récente de la caisse. Si la date correspond à une période propice présentant une succession d'années favorables, le niveau de la réserve devrait idéalement se trouver proche ou au niveau de l'objectif. Si au contraire la caisse sort d'une crise financière importante, se forcer à avoir une réserve importante peut sembler trop ambitieux et coûteux. Le choix devra donc se faire de manière raisonnable en tenant compte de la situation du moment, avec un certain recul et en accord avec l'expert. C'est ainsi que le législateur a donné un délai de 2 ans pour fixer les degrés initiaux mais surtout fixer le niveau adéquat de la réserve de fluctuation de valeurs.

3.4.4 Questions relatives aux comptes annuels 2012 et 2013

La fixation des degrés de couverture initiaux et des réserves de fluctuation de valeurs et dans la répartition n'influencera pas les comptes 2012 et 2013. On admet bien entendu ici que les décisions se prennent à l'issue du délai, soit au 31.12.2013. Comment pourrait-il en être autrement ? Comment imaginer en effet de modifier ultérieurement des paramètres qui dictent au quotidien la gestion de la caisse !

Il faut donc bien comprendre le délai de 2 ans prévu par le législateur comme un délai de réflexion qui permet d'apprécier la situation. Par contre, le législateur a précisé, que cela n'a pas pour conséquence de prolonger de 2 ans le délai de 40 ans prévu pour atteindre l'objectif de 80%. D'où l'effet rétroactif de la date de référence à l'entrée en vigueur de la loi. Cette date fixe ainsi le début du chemin de recapitalisation, chemin qui doit durer 40 ans au plus et non 42 ans.

Dans l'hypothèse d'une décision prise au 31.12.2013, les comptes 2012 et 2013 seront bouclés en fonction des données et paramètres valables pour ces années.

¹² Chiffre 4, in fine, de la RPC 26 dans sa version au 1^{er} janvier 2004.

Recommandation de l'ASIP

Etablissement d'un bilan au 1^{er} janvier 2014 qui intègre les décisions prises par la caisse et le législateur relatives à la capitalisation partielle.

Les fondements du bilan au 1^{er} janvier 2014 sont les suivants:

- bases techniques
- degrés de couvertures initiaux
- réserves de fluctuation de valeurs et dans la répartition
- paramètres du nouveau plan de prévoyance si ces éléments ont une influence sur le calcul des engagements.
- Eventuel apport de l'employeur

3.4.5 Liquidation partielle

Les principes de liquidation partielle applicables aux institutions de prévoyance de droit public pratiquant la capitalisation partielle, devraient être au maximum alignés avec ceux pratiqués par les caisses en capitalisation complète.

Néanmoins, le nouveau droit fédéral, en particulier l'article 19 LFLP, met en évidence quelques particularités en relation avec le traitement du financement en partie en répartition et la portée de la garantie de la corporation publique concernée.

Il convient de rappeler une fois encore que le financement en partie en répartition est autorisé parce qu'il concerne des effectifs d'assurés estimés pérennes. C'est-à-dire que lors de chaque sortie d'un collaborateur (ou en cas de retraite, invalidité, décès), on peut raisonnablement partir du principe que l'employeur public engage une nouvelle ressource. Du point de vue de la caisse, il n'y a ici en théorie pas de rupture dans le financement en répartition.

Tel n'est naturellement plus le cas en cas de privatisation ou de restructuration d'une activité publique et transfert vers une autre corporation publique, ou une structure parapublique ou privée. Dans ces conditions, analogues à ce que l'on rencontre dans les caisses en capitalisation complète, la caisse doit faire face à une sortie importante d'assurés. On a alors affaire à un cas de liquidation partielle.

Dans un cas de liquidation partielle frappant une caisse en capitalisation partielle, le premier examen qui doit être fait, concerne le niveau du degré de couverture. Le degré de couverture effectif est-il suffisant en regard des différents critères vu plus haut¹³?

Cas de figure no 1 : le degré de couverture initial global n'est pas atteint. Dans ce cas, il y a lieu de traiter les assurés sortants de la même manière que lors de la sortie d'un effectif d'assurés d'une caisse en capitalisation complète présentant un degré de couverture inférieur à 100%. C'est-à-dire que les assurés sortant voient leur prestation de sortie pénalisée de l'écart entre le degré de couverture initial et le degré effectif, la différence entre le taux de couverture initial et le taux de 100% étant quant à elle financée par la garantie de la corporation de droit publique. On parle ici d'une participation de chacun à l'assainissement de la caisse. Ainsi chaque assuré recevra une prestation de sortie de 100% sous déduction de sa part d'assainissement.

Cas de figure no 2 : le degré de couverture initial global est dépassé. Dans cette situation, les assurés reçoivent le 100% de leur prestation de sortie. La différence entre le taux de couverture atteint et le taux de 100% est financée par la garantie de la corporation de droit publique.

Qu'en est-il maintenant du montant du transfert de la caisse A vers la caisse B ? Et quelle est la portée de la garantie sur la part en répartition autorisée ?

Il convient de déterminer le montant de la participation de l'employeur public, garant de la caisse A. Ici également, 2 situations se présentent.

Cas de figure no 1 : le degré de couverture est inférieur, à la date de liquidation partielle, au degré de couverture prévu par le chemin de recapitalisation. Dans cette situation, il sera fait appel à la garantie de la corporation publique à hauteur de l'écart entre le degré de couverture de la caisse et 100%. Le garant couvre ainsi à la fois la part en répartition autorisée et le découvert par rapport au chemin de recapitalisation. Si la caisse A a préalablement constitué une réserve de fluctuation dans la répartition, dont l'objectif était précisément de couvrir le risque d'une privatisation d'une tâche publique, il y a lieu de déduire du montant de la garantie la réserve concernée. L'option de constituer cette provision peut être une bonne solution pour la corporation publique qui veut anticiper de tels événements.

Cas de figure no 2 : le degré de couverture est supérieur, à la date de liquidation partielle, au degré de couverture prévu par le chemin de recapitalisation. Dans cette situation, la Caisse A dispose d'une réserve de fluctuation de valeurs. Comme dans le cas de figure précédent, le garant couvre l'écart entre le degré de couverture atteint et 100%. Par symétrie avec le cas précédent, il bénéficie donc du fait que la caisse possède une réserve de fluctuation de valeurs. Une

¹³ Comparaison avec les degrés de couverture initiaux (global / assurés actifs), le degré de couverture selon le chemin de recapitalisation et dès 2052, le degré de couverture minimum fédéral de 80%)

part de cette réserve devra être transférée à la caisse B par analogie à ce qui se fait entre caisses en capitalisation complète.

	Caisse n'atteignant pas le DC initial	Caisse n'atteignant pas le DC selon chemin de recapitalisation	Caisse dépassant le DC selon chemin de recapitalisation
DC initial	60	60	60
DC selon chemin de recapitalisation	70	70	70
DC réel	55	65	75
RFV	0	0	5
Prestation de sortie des assurés	95	100	100
Transfert provenant de la Caisse	55	65	70
Transfert provenant de la garantie de la corporation publique	40	35	25
Transfert provenant de la RFV	0	0	5

Le cas du transfert d'une Caisse A en capitalisation partielle vers une caisse B également en capitalisation partielle doit être traité de manière analogue, sauf convention particulière. Des corporations de droit public pourraient ainsi s'entendre par convention *a priori* pour régler la question des montants à transférer entre leurs caisses respectives en cas de liquidation partielle. En effet, dans ce cas de figure, la pérennité des effectifs n'est pas rompue et la tâche publique est reprise par une autre entité qui répond aux mêmes conditions liées à la capitalisation partielle. Dans ce contexte, il y a un intérêt pour l'employeur de la caisse A de négocier avec l'employeur de la caisse B au sujet de la garantie. Les corporations publiques pourraient s'entendre sur une réduction de la portée de leur garantie respective (par exemple une garantie jusqu'à concurrence de 80% des engagements conformément au taux de couverture minimal exigé par le droit fédéral à l'échéance du délai transitoire de 40 ans.)

Voici ce que donne le tableau ci-dessus dans ce cas de figure :

	Caisse n'atteignant pas le DC initial	Caisse n'atteignant pas le DC selon chemin de recapitalisation	Caisse dépassant le DC selon chemin de recapitalisation
DC initial	60	60	60
DC selon chemin de recapitalisation	70	70	70
DC réel	55	65	75
RFV	0	0	5
Prestation de sortie des assurés	95	100	100
Transfert provenant de la Caisse	55	65	70
Transfert provenant de la garantie de la corporation publique	20	15	5
Transfert provenant de la RFV	0	0	5

Recommandation de l'ASIP

Une convention de libre passage devrait être élaborée par les corporations publiques et validées par les caisses concernées avant qu'un tel événement ne se produise. Nous recommandons d'y penser dans le cadre de la période de 2 ans liée à l'adaptation au droit fédéral.

Droit désirable :

Les réflexions ci-dessus appellent quelques commentaires supplémentaires. La formulation du droit fédéral va certainement conduire à des discussions dans le cas de figure évoqué plus haut au sujet de la réserve de fluctuation de valeurs. En effet, la caisse B va certainement revendiquer à la fois la couverture intégrale des engagements et une part de la réserve de fluctuation de valeurs de la caisse A à l'instar de ce qui se passe entre caisses en capitalisation complète lors de cas de liquidation partielle. La symétrie serait alors rompue et le garant paierait le découvert s'il existe, mais ne profiterait pas d'une réduction de sa garantie dans le cas d'un excédent matérialisé par une réserve de fluctuation de valeurs.

L'ASIP avait initialement pris position en faveur d'un modèle qui reposait sur un parallélisme avec les caisses en capitalisation complète. En règle générale, la référence devrait être le chemin de recapitalisation (et non le degré initial).

Dans un tel système, la portée de la garantie serait systématiquement la même et le transfert d'une part de réserve de fluctuation de valeurs pourrait avoir lieu dans certains cas. Quant aux assurés sortants, ils ne seraient pas « favorisés » lorsque le degré de couverture prévu par le chemin de recapitalisation n'est pas atteint. L'égalité de traitement avec les assurés restants serait mieux assurée.

Voici ce que donnerait le tableau évoqué plus haut avec cette interprétation :

	Caisse n'atteignant pas le DC initial	Caisse n'atteignant pas le DC selon chemin de recapitalisation	Caisse dépassant le DC selon chemin de recapitalisation
DC initial	60	60	60
DC selon chemin de recapitalisation	70	70	70
DC réel	55	65	75
RFV	0	0	5
Prestation de sortie des assurés	85	95	100
Transfert provenant de la Caisse	55	65	70
Transfert provenant de la garantie de la corporation publique	30	30	30
Transfert provenant de la RFV	0	0	5

Dernière remarque : les réflexions ci-dessus se réfèrent systématiquement à la notion de degré de couverture global pour faciliter la compréhension. Dans la pratique, il s'agira d'intégrer plus fréquemment la notion de degré de couverture des actifs. En effet, le nouveau droit simplifié, à quelque part, certains aspects de la liquidation partielle, eu égard au fait que les pensionnés sont couverts à 100% qu'ils restent ou non dans la caisse A en cas de transfert des assurés actifs.

3.4.6 Réglementation en matière de mesures d'assainissement

L'article 72e LPP définit quand des mesures d'assainissement doivent être prises : lorsqu'un taux de couverture initial au sens de l'article 72a, alinéa 1, lettres a et b LPP n'est plus atteint, l'institution de prévoyance de droit public doit prendre les mesures prévues aux articles 65c à 65e LPP.

Dans la pratique, les institutions de prévoyance de droit public ayant un degré de couverture faible à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales fédérales et ne recourant pas à une recapitalisation initiale verront les contraintes imposées par l'article 72a, alinéa 1, lettres a et b LPP rapidement être dépassées par celles de leur chemin de recapitalisation qui devra les conduire à un degré de couverture de 80% au moins au 01.01.2052.

Cela signifie qu'une institution de prévoyance de droit public qui, à un moment donné, n'atteint plus son chemin de recapitalisation, mais respecte toujours les contraintes imposées par l'article 72a, alinéa 1, lettres a et b LPP, ne sera pas

légalement contrainte à prendre des mesures d'assainissement. L'autorité de surveillance, dans son examen quinquennal du plan de recapitalisation permettant d'atteindre 80% en 2052, conditionnera toutefois certainement la poursuite de la gestion de l'institution de prévoyance de droit public en capitalisation partielle à la prise de mesures d'assainissement. Mais celles-ci n'auront légalement parlant pas à répondre aux impératifs des articles 65c à 65e LPP.

Recommandation de l'ASIP aux institutions de prévoyance de droit public qui définissent un chemin de recapitalisation

Etablissement de règles précises de déclenchement de mesures d'assainissement dès que le chemin de recapitalisation n'est plus atteint.

3.4.7 Délai de recapitalisation

Comme nous l'avons vu, l'article 72e LPP renvoie aux articles 65c à 65e LPP en ce qui concerne les mesures d'assainissement. L'article 65d, alinéa 2, LPP fait notamment mention d'une résorption du découvert dans un « délai approprié ».

C'est dans son Message concernant des mesures destinées à résorber les découverts dans la prévoyance professionnelle du 19 septembre 2003 que le conseil fédéral précise la notion de « délai approprié » (FF 2003 5835).

Le principe de la proportionnalité prévaut également dans la détermination de la durée de la période de recapitalisation par l'institution de prévoyance. La disposition transitoire de l'article 27, alinéa 3, LFLP prévoit que les découverts techniques résultant de l'adoption de ladite loi doivent être assainis au plus tard dix ans après son entrée en vigueur. En reprenant cette estimation du législateur, la période de recapitalisation pourrait être de cinq à sept ans, tout au plus 10 ans dans des cas d'exception.

Ce délai étant de 5 à 7 ans, exceptionnellement de 10 ans, c'est dans ce laps de temps que les institutions de prévoyance de droit public devront remédier aux découverts par rapport à l'article 72a, alinéa 1, lettres a et b LPP. Compte tenu des caractéristiques des institutions de prévoyance de droit public appliquant le système de la capitalisation partielle, ce délai de résorption des découverts pourra s'avérer particulièrement court.

Ce constat est par ailleurs renforcé par la séparation des rôles – voulue par la révision LPP – concernant la fixation du financement et celle du plan de prestations : L'organe paritaire ne pourra que demander les moyens nécessaires mais pas les exiger et lorsque les délais sont très courts, les besoins de financement peuvent devenir très élevés.

En pareil cas, on peut alors imaginer que la collectivité garante sera à nouveau, obligatoirement, mise à contribution par le biais d'une augmentation de la cotisation ou d'un versement unique afin de satisfaire aux exigences légales.

Recommandation de l'ASIP

Compte tenu de ce qui précède, les institutions de prévoyance de droit public devraient tout entreprendre pour se doter d'une RFV initiale, de sorte à s'éviter dans la mesure du possible de devoir procéder à un assainissement au sens des articles 65c à 65e LPP.

4 Opportunités lors de la fixation des taux de couverture initiaux

4.1 Marge de manœuvre lors de la fixation des taux de couverture initiaux

L'institution de prévoyance qui opte pour le système de la capitalisation partielle doit définir le taux de couverture initial pour l'ensemble des engagements de l'institution de prévoyance, ainsi que pour les engagements envers les assurés actifs (art. 72a al. 1 let. b). L'article 72b règle les taux de couverture initiaux comme suit:

1. Sont réputés initiaux les taux de couverture existants à l'entrée en vigueur de la modification du 17 décembre 2010.
2. Le calcul des taux de couverture initiaux prend en compte l'intégralité du capital de couverture nécessaire pour verser les rentes échues.
3. Pour calculer les taux de couverture initiaux, les réserves de fluctuation de valeurs et de fluctuation dans la répartition peuvent être déduites de la fortune de prévoyance.

Une réserve de fluctuation dans la répartition dans le sens de l'article 72a alinéa 3 peut être constituée lorsqu'une modification de la structure des assurés se dessine.¹⁴

La date de référence pour la définition des taux de couverture initiaux est la date de l'entrée en vigueur de la révision de la LPP, soit le 1^{er} janvier 2012.¹⁵ Par conséquent, la fortune de prévoyance et les capitaux de prévoyance au 31 décembre 2011 sont, en principe, déterminants.

¹⁴ C.-à-d. lorsqu'une augmentation de la part proportionnelle du capital de couverture global est prévisible cf. message p. 58

¹⁵ Cf. chapitre 3.2.2

La teneur de la loi n'admet pas la définition de taux de couvertures initiaux plus élevés.

Exemple: le taux de couverture selon l'annexe à OPP2 à la date de référence est de 65%. L'institution de prévoyance, resp. la corporation de droit public, souhaite, afin de réduire la garantie de l'Etat, définir un taux de couverture initial à 75% et compenser la différence par rapport au taux de couverture effectif à l'aide de mesures d'assainissement selon les articles 65d ss LPP. Selon la teneur de la loi, ceci n'est pas admissible. Le taux de couverture initial doit être fixé à 65%.

La LPP et le Message ne répondent pas à la question de savoir s'il convient de prendre en considération les comptes annuels 2011 ou si (en lien avec la date référence) un nouveau calcul à l'aide de nouvelles bases techniques est admis. Au vu de l'objet, une nouvelle appréciation doit être admissible, car le choix du système de capitalisation partielle et la définition des taux de couverture initiaux reposent sur un horizon de long terme et non pas sur des bases (techniques) qui sont déjà dépassées, au moment de la décision.¹⁶

Exemple: Dans les comptes annuels déterminants pour la date de référence (p.ex. 31.12.2011), les capitaux de couverture ont été calculés à l'aide des bases techniques VZ 2005/4%. L'institution de prévoyance définit les taux de couverture initiaux en juin 2013 et décide en même temps de changer de bases techniques pour les comptes annuels 2013 en adoptant les bases VZ 2010/3.5%. Lors de la définition des taux de couverture initiaux, les capitaux de couverture déterminants à la fin de l'année 2011 peuvent être recalculés compte tenu du changement de bases prévu.

Il va ainsi de soi que la question de savoir si une réserve de fluctuation de valeurs et/ou une réserve de fluctuation dans la répartition peut être déduite de la fortune de prévoyance ne peut être décidée qu'au moment de la définition des taux de couverture initiaux, soit après le 1^{er} janvier 2012. La détermination de cette réserve, ou son montant cible, et sa déduction de la fortune de prévoyance doivent se fonder sur des principes professionnellement reconnus et une analyse réalisée par l'expert en matière de prévoyance professionnelle.¹⁷

Il est dès lors clair que, face à ceci, une décision d'une autorité cantonale ou communale en matière de versement unique¹⁸ prise après le 1^{er} janvier 2012 peut être prise en considération lors du calcul des taux de couverture initiaux. De tels apports correspondent à l'objectif de la révision de la LPP.

Exemple: Capital de couverture assurés actifs CHF 500, capital de couverture pensionnés CHF 500, fortune de prévoyance 400. Le taux de couverture initial pour la fortune totale s'élève à 40%, le capital de couverture des rentes n'est pas entièrement financé. La corporation de droit public décide au cours de l'année 2013 un versement unique de CHF 200. Ainsi, les engagements de rentes sont entièrement couverts. Les taux de couverture initiaux s'élèvent alors à 60% pour les engagements globaux et à 20% pour les engagements envers les assurés actifs si

¹⁶ Une future pratique contraire de l'autorité de surveillance serait inutilement formaliste et ne tiendrait pas compte de l'idée initiale de la révision de la loi.

¹⁷ Message du Conseil fédéral p. 29 note de bas de page N°. 46

¹⁸ L'apport doit être promis sans réserve et doit conduire à une augmentation directe de la fortune de prévoyance. Cet effet peut être produit aussi bien par un apport en espèces que par un engagement de la collectivité publique envers l'institution de prévoyance (p.ex. engagement de payer des annuités).

aucune réserve de fluctuation de valeurs n'est créé. Si l'institution de prévoyance décide de créer une réserve de fluctuation de valeurs de 10% des engagements (CHF 100), le degré de couverture initial pour les engagements globaux s'élève à 50% et celui pour les engagements envers les assurés actifs à 0%.

En résumé, la marge de manœuvre lors de la définition des taux de couverture initiaux peut être commentée comme suit:

- Les comptes annuels 2011 sont déterminants pour la fortune de prévoyance. Cette dernière peut être augmentée par des versements uniques de l'employeur.
- En principe, les engagements (capitaux de couverture et réserves) sont également déterminés selon les comptes annuels 2011. Les institutions de prévoyance qui introduisent de nouvelles bases techniques avant ou au moment de la décision concernant les taux de couverture initiaux, peuvent (sous réserve de la future pratique des autorités de surveillance) recalculer les engagements existants au 31.12.2011.
- Les taux de couverture initiaux peuvent être réduits en déduisant la réserve de fluctuation de valeurs et/ou la réserve de fluctuation dans la répartition de la fortune de prévoyance.

4.2 L'institution de prévoyance doit-elle démarrer avec un taux de couverture initial le plus bas ou le plus haut possible?

L'institution de prévoyance doit-elle utiliser la possibilité de fixer les taux de couverture initiaux le plus bas possible en déduisant des réserves de la fortune de prévoyance ? Ou a-t-elle avantage à définir les taux de couverture initiaux le plus haut possible?

La réponse dépend de l'appréciation faite par l'institution de prévoyance et la corporation de droit public. Les critères peuvent être les suivants:

1. Un taux de couverture initial le plus haut possible limite l'étendue de la garantie de l'Etat et diminue ainsi le coût d'éventuelles liquidations partielles (art. 72c al. 1 let. c LPP).
2. Exemple: Le taux de couverture selon OPP2 au 31 décembre 2011 s'élève à 85%. Après 3 ans, le taux de couverture diminue à 70% suite à l'effondrement des cours de la bourse. Coût pour le garant en cas de liquidation partielle:

Variante A: Le taux de couverture initial global a été fixé à 85%.

=> L'institution de prévoyance peut déduire des prestations de sortie la différence entre le taux de couverture initial de 85% et le taux de couverture effectif de 70%.

=> La garantie de l'Etat couvre la différence entre les taux de couverture de 85% et de 100%.

Variante B: Le taux de couverture initial a été réduit à 70% (en déduisant des réserves de la fortune de prévoyance).

=> L'institution de prévoyance doit transférer le capital de couverture complet.

=> La garantie de l'Etat couvre la différence entre les taux de couverture de 70% et de 100%.

3. Un taux de couverture initial bas (par la déduction de la fortune de prévoyance de la réserve de fluctuation de valeurs et/ou de la réserve de fluctuation dans la répartition) réduit le risque de devoir prendre des mesures d'assainissement selon les articles 65d ss LPP.
4. Le taux de couverture calculé selon l'OPP2¹⁹ doit au minimum s'élever à 80% (art. 72a al. 1 LPP). Lorsque ce taux de couverture minimal n'est plus atteint, l'institution de prévoyance doit démontrer, moyennant un plan de recapitalisation, comment ce dernier peut être rétabli en 40 ans depuis l'entrée en vigueur de la loi, au plus (dispositions transitoires IIIb de la révision LPP).

Un taux de couverture bas contribue à éviter que des mesures d'assainissement supplémentaires rendent le chemin de recapitalisation plus difficile. La réduction du taux de couverture initial par la déduction de réserves de la fortune de prévoyance devrait ainsi contribuer à une stabilité des contributions.

Recommandation de l'ASIP

En règle générale, les taux de couverture initiaux doivent être fixés bas.²⁰

Par contre cela augmente l'écart entre les taux de couverture initiaux et le degré de 80% à atteindre en 40 ans. Donc cela nécessite des efforts financiers plus importants pour les employeurs et employés.

5 Effets «collatéraux» induits par le système dit de la crémaillère ou des cliquets

Le système dit de la crémaillère ou des cliquets découle d'une interprétation par les parlementaires fédéraux du système dit des experts, soit le taux de couverture différenciée prôné par la Commission d'experts mandatée par l'OFAS.

Ce modèle des experts, partiellement repris dans le cadre des articles 72a ss LPP, demandait une couverture en tout temps des engagements envers les pensionnés (CPB) et une couverture des engagements envers les actifs (CPA)

¹⁹ Le taux de couverture minimal de 80% est sans lien avec le système de la capitalisation partielle des "objectifs de couverture différenciés, resp. des degrés de couverture initiaux" (différenciation entre l'engagement global et les engagements envers les assurés actifs et pensionnés). Cette réflexion ainsi que la teneur laissent penser que le taux de couverture minimal se réfère à celui selon OPP2 et non pas à un taux de couverture initial éventuellement plus bas.

²⁰ Cf. Recommandation sous chapitre 3.4.7

égale en tout temps au moins à leur couverture initiale, c'est-à-dire celle constatée au moment de l'entrée en vigueur du système.

Le fondement de ce système est bon, dans la mesure où il implique un taux de couverture global à atteindre toujours plus haut pour une institution de prévoyance de droit public voyant son rapport démographique se dégrader.

Un garde-fou supplémentaire a été ajouté à l'article 72a LPP qui consiste en la détermination d'un taux de couverture global initial au-dessous duquel on ne peut pas redescendre. Cette contrainte fait sens dans le cadre d'une institution de prévoyance de droit public voyant son rapport démographique s'améliorer ou ne plus se détériorer.

Il convient de souligner ici que le nouvel article 72a LPP est un article topique qui détermine un système financier à long terme. Il s'agit donc d'une vue structurelle et l'alinéa 2 de cet article appuie cette vision dans la mesure où on y mentionne une notion de plan de financement. Ceci implique donc que l'institution de prévoyance de droit public doit déterminer sa situation initiale (cf. point 4) et doit surtout déterminer comment et par quel chemin elle atteindra le but qui lui est fixé à l'article 72a LPP (selon la situation de l'institution de prévoyance de droit public au moment de l'entrée en vigueur des art. 72a ss LPP); il peut s'agir d'un taux de couverture de 80% au 1^{er} janvier 2052, mais il peut aussi s'agir d'un taux de couverture supérieur à 80% à cette même date.

L'article en question traite donc des aspects structurels liés au modèle actuariel et non pas les aspects conjoncturels, c'est-à-dire les aspects de la situation des institutions de prévoyance qui dépendent de la performance des placements. Les aspects conjoncturels sont réglés à l'article 72e LPP, lequel renvoie aux dispositions sur les mesures d'assainissement des articles 65c à 65e LPP.

Les dispositions des articles 72a ss LPP sont donc à notre sens logiques, puisqu'elles séparent les aspects de financement structurel de ceux de nature conjoncturelle. Sans cette distinction, le système dit de la crémaillère imposerait à une institution de prévoyance de droit public de maintenir le taux de couverture acquis, sous peine de mesures d'assainissement, non pas en termes de projection structurelle de son taux de couverture mais en termes de taux de couverture atteint à la fin de chaque année.

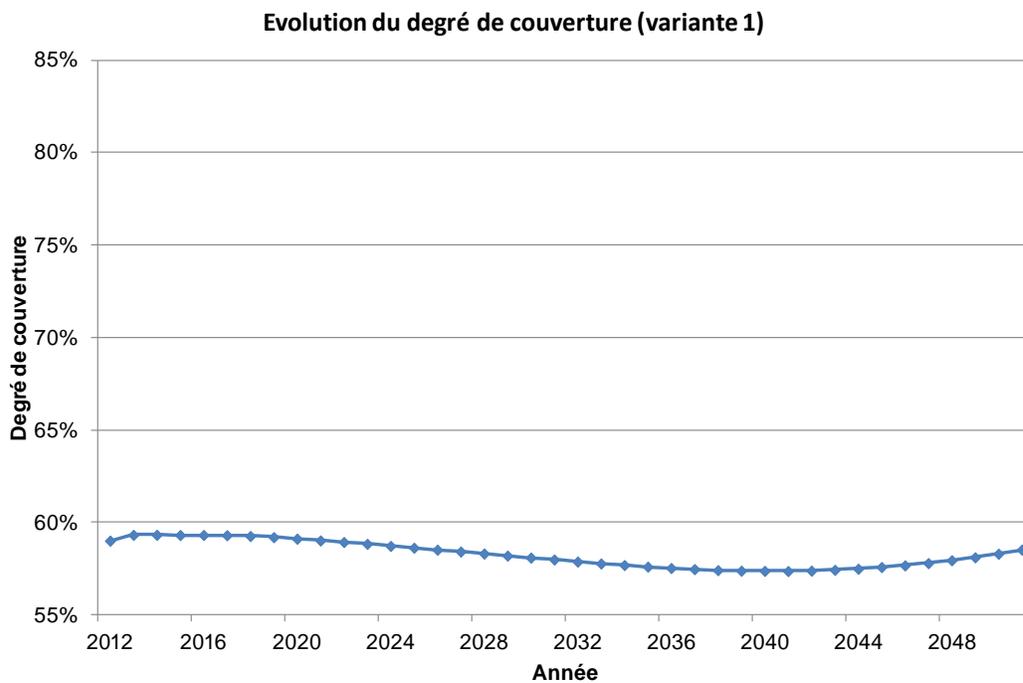
Cette dernière interprétation est à notre sens impraticable. D'une part, il est en effet impossible à une institution de prévoyance de droit public de mettre en place des mesures d'assainissement de sorte à remédier à une baisse du taux de couverture de plusieurs points (due à une chute des marchés financiers) sur une durée de 5 à 7 ans, qui plus est en situation de recapitalisation. D'autre part, cette interprétation va à l'encontre du but de cette révision de la LPP : mettre le plus possible sur pied d'égalité les institutions de prévoyance de droit public et les caisses privées : il n'est pas attendu de la part des caisses privées un maintien absolu du taux de couverture atteint. Dans leur cas, il est d'ores et déjà admis que la réserve de fluctuation de valeurs joue son rôle d'égalisation et que

des mesures d'assainissement sont à mettre en œuvre uniquement (et à certaines conditions) à partir du moment où le taux de couverture est inférieur à 100%.

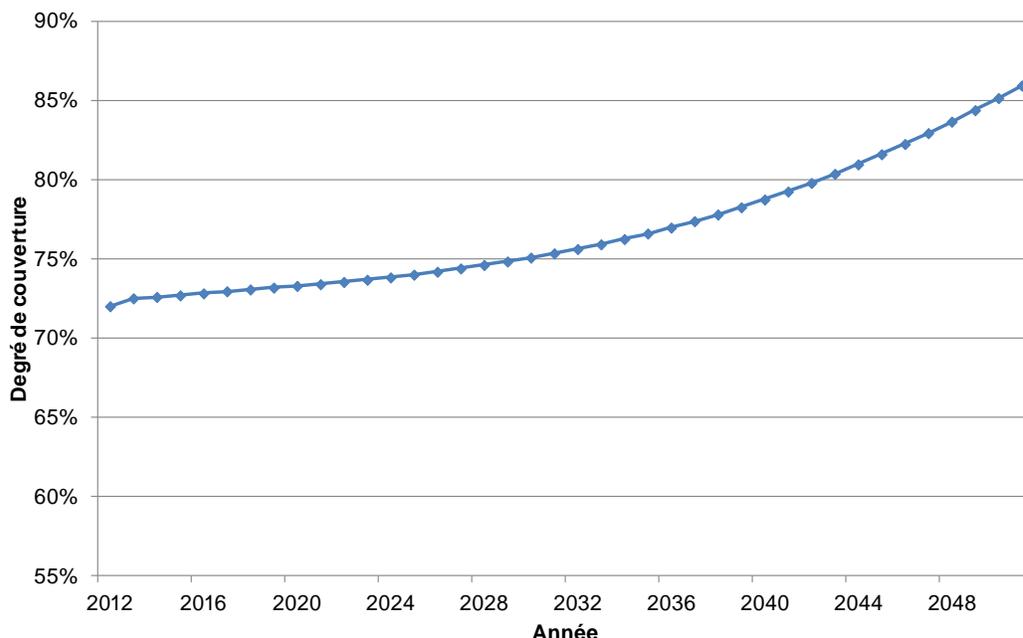
Dès lors, voici l'illustration des dispositions légales telles que nous les comprenons, selon deux variantes illustratives de la même institution de prévoyance de droit public partant de deux situations initiales différentes :

- Variante 1, avec un degré de couverture initial global de 59,0%
- Variante 2, avec un degré de couverture initial global de 72,0%

Sur la base des projections de son expert, l'évolution attendue du degré de couverture selon les deux variantes étudiées sur 40 ans est la suivante :

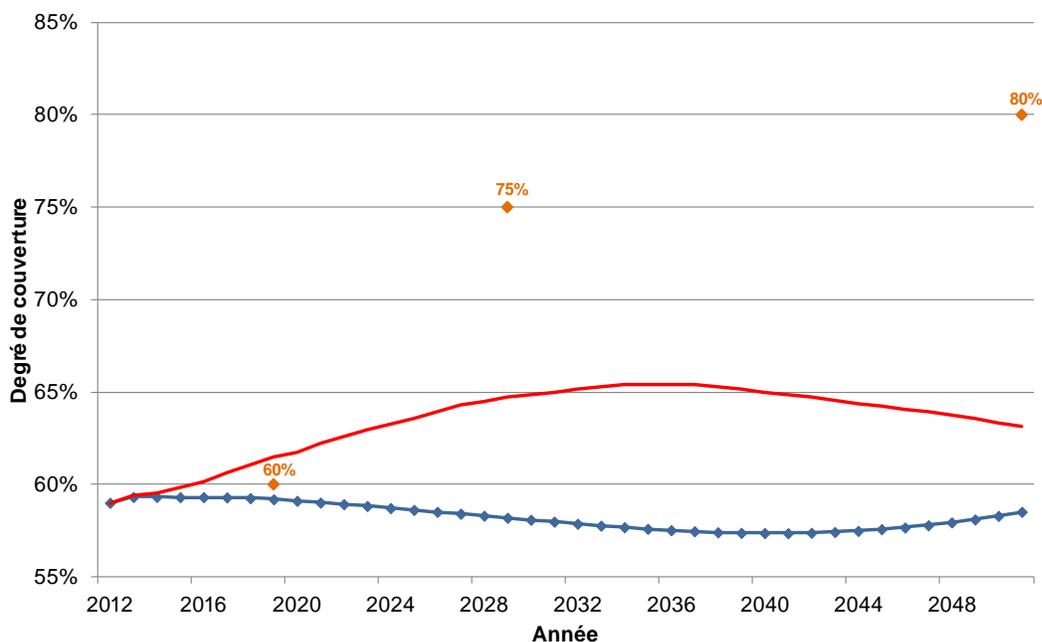


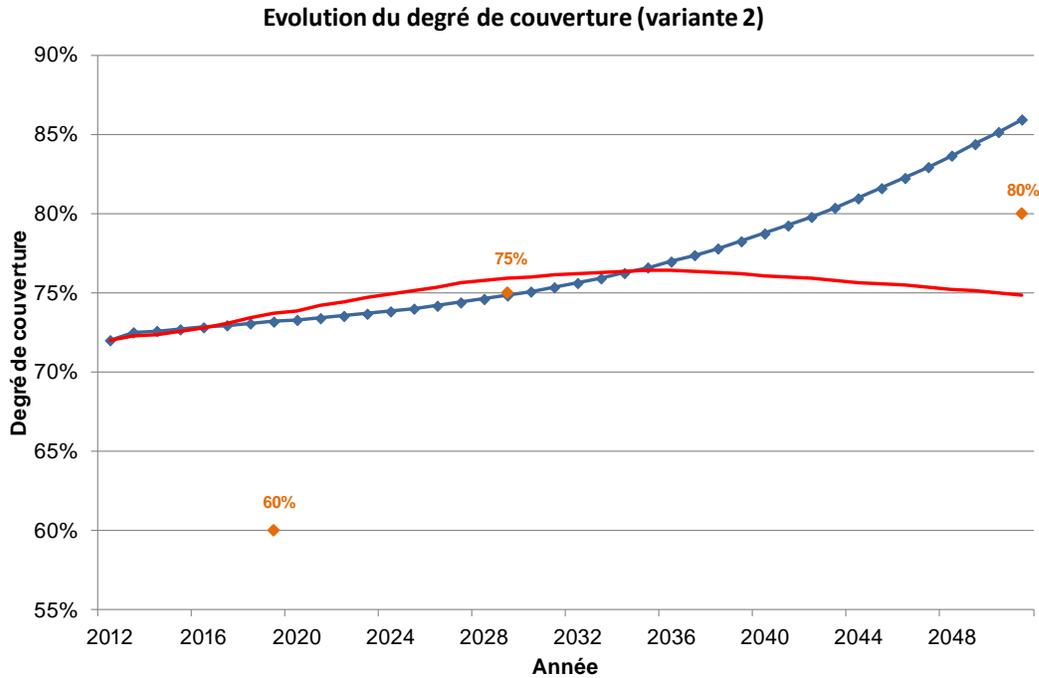
Evolution du degré de couverture (variante 2)



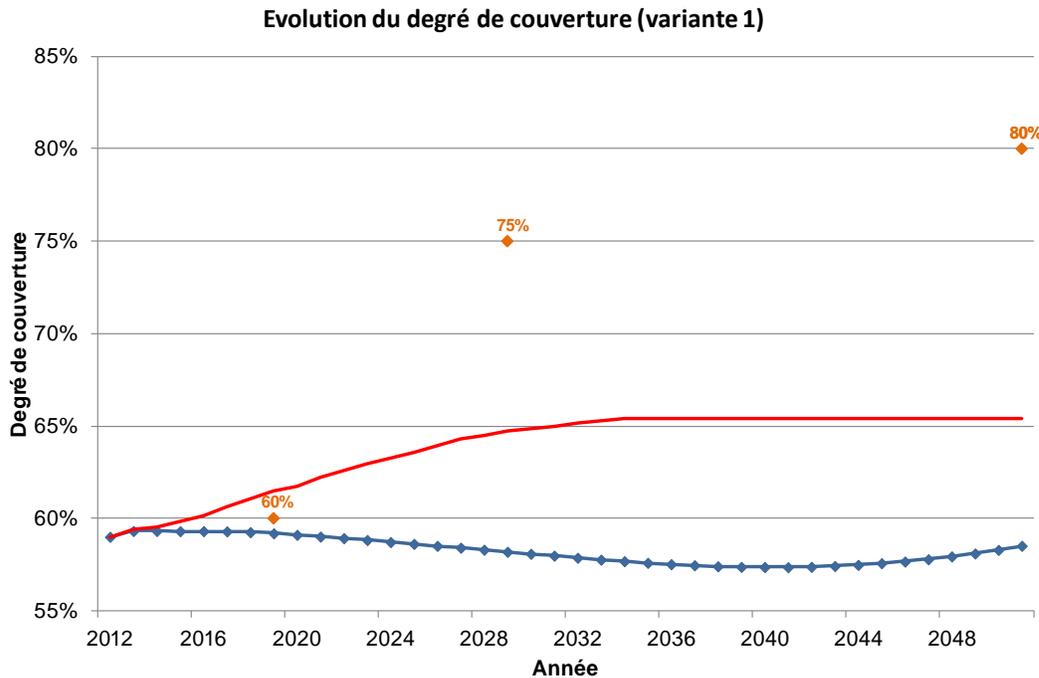
Les contraintes imposées par l'article 72a LPP sont représentées en rouge dans les graphiques suivants (la ligne rouge correspond à la traduction de l'art. 72a al. 1 let a) et b), les points à 60% et 75% correspondent aux paliers [non contraignants en termes de taux de couverture mais générateurs d'intérêts] fixés par les dispositions transitoires et le point à 80% correspond à l'article 72a, alinéa 1, lettre c).

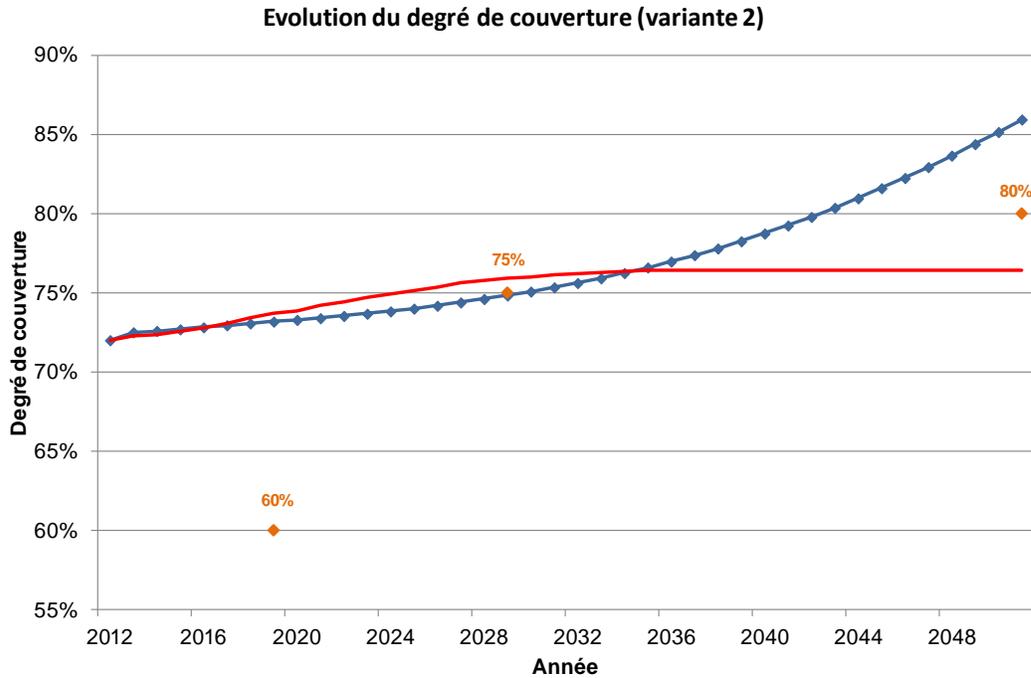
Evolution du degré de couverture (variante 1)



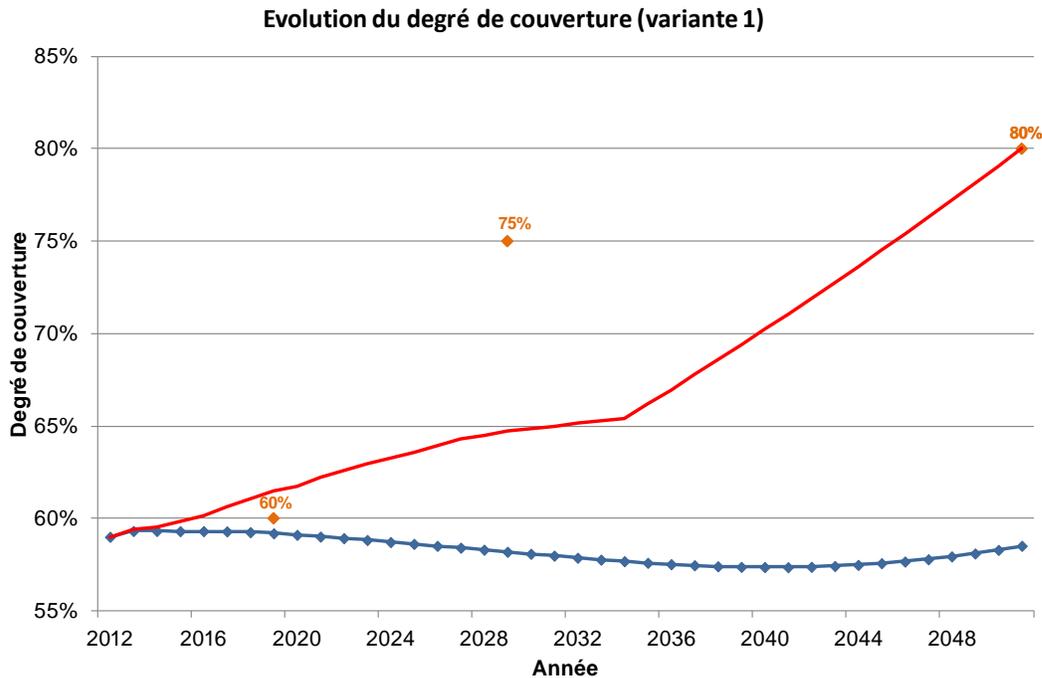


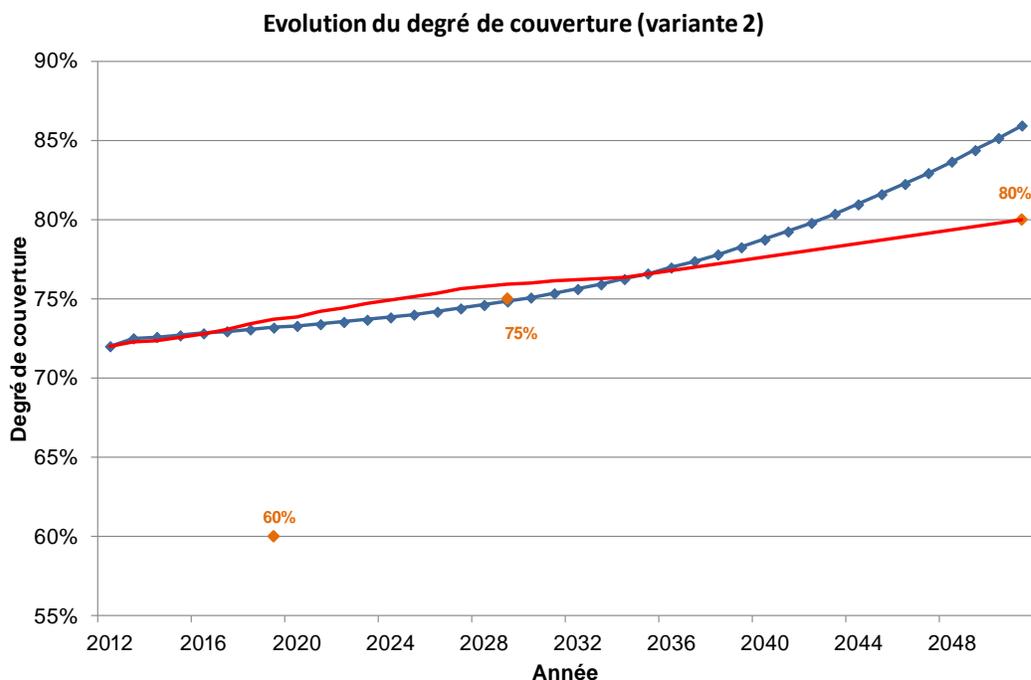
L'évolution de la contrainte imposée par les lettres a) et b) de l'article 72a, alinéa 1 est d'abord croissante puis décroissante, tout en garantissant d'être au moins au niveau des degrés de couverture initiaux. Nous sommes d'avis que cette contrainte ne devrait à aucun moment être décroissante, raison pour laquelle elle a été corrigée dans les graphiques suivants.



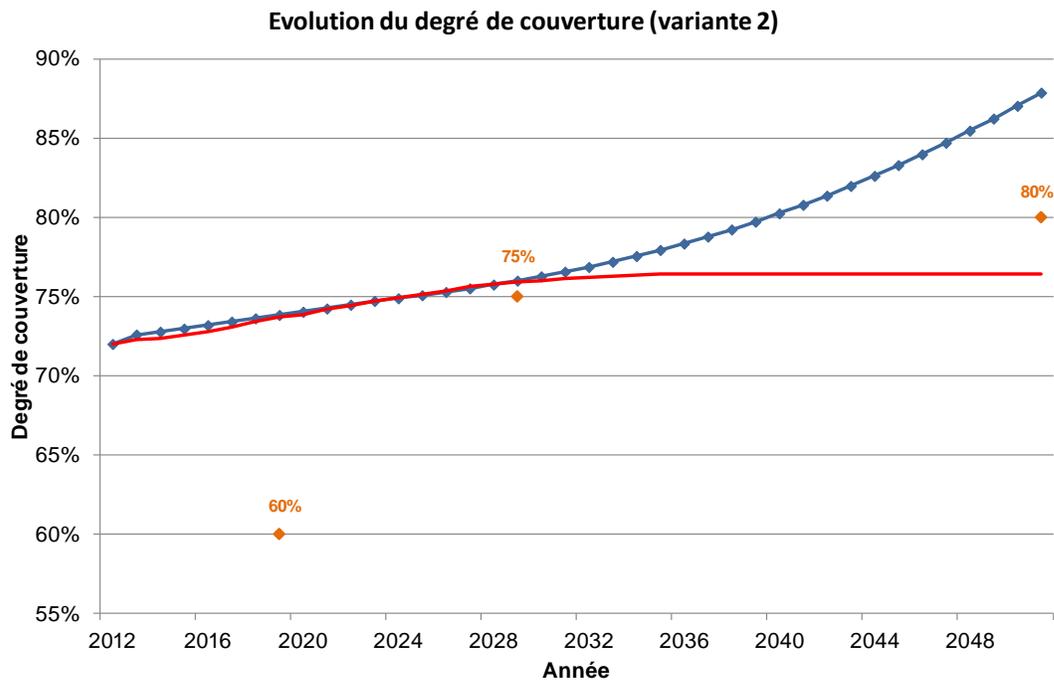
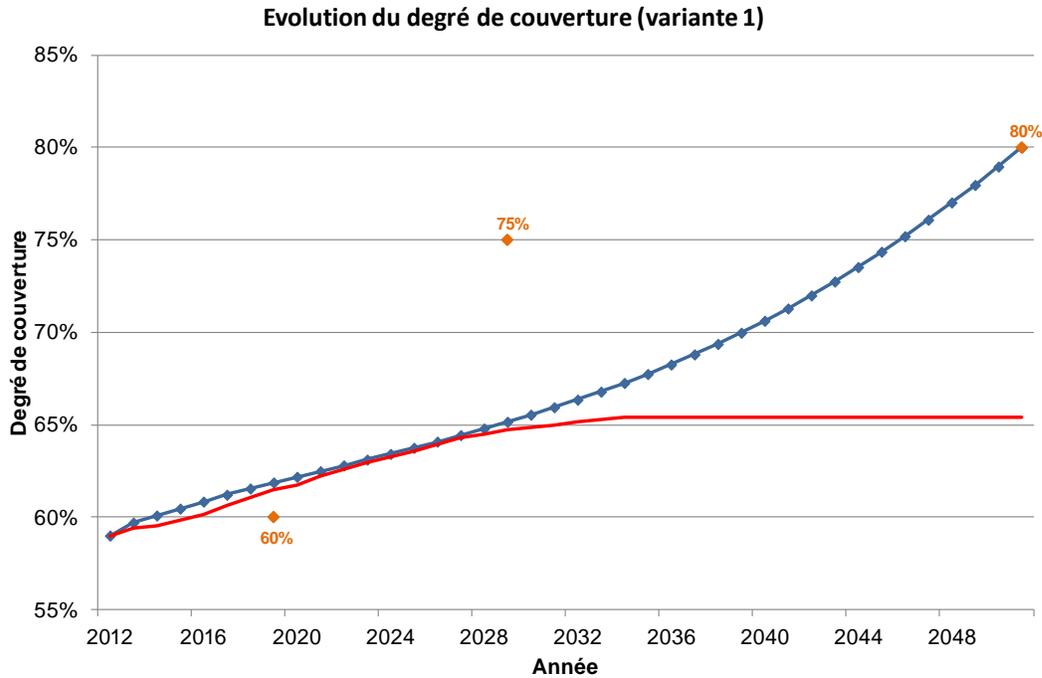


L'évolution de la contrainte imposée par les lettres a) et b) de l'article 72a al.1 ne conduit pas à un taux de couverture final de 80%. Nous devons donc déterminer un «chemin» permettant d'y arriver. Les graphiques qui suivent montrent cette nouvelle courbe qui arrive à 80% pour chacune des variantes considérées.





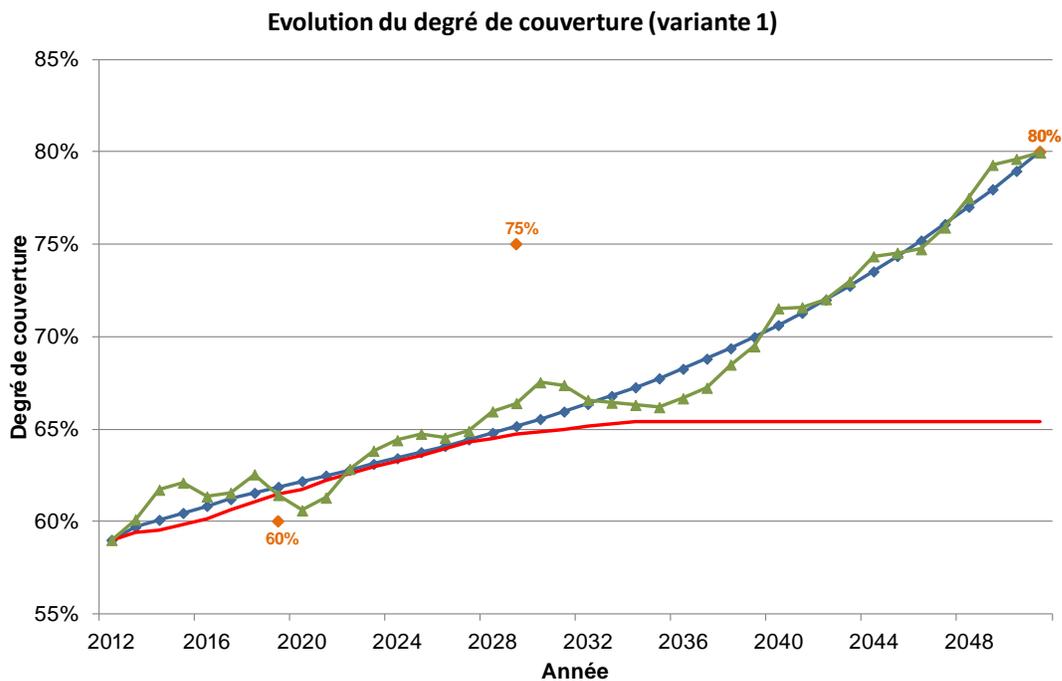
L'évolution attendue du taux de couverture de l'institution de prévoyance de droit public ne satisfait pas aux conditions des lettres a), b) et c) de l'article 72a, al. 1 pour la variante 1, et des lettres a et b de l'article 72a, alinéa 1 pour la variante 2. Il s'agit donc de prendre des mesures d'assainissement. Celles-ci peuvent revêtir bon nombre de formes, que ce soit une recapitalisation, une augmentation des cotisations ou une baisse des prestations ou plusieurs de ces solutions en même temps. Nous présentons dans les graphiques suivants la résultante de mesures d'assainissement prises en termes d'augmentation de taux de cotisation et de diminution des prestations. Pour la variante 2, étant donné que l'objectif de 80% après 40 ans est respecté mais que l'insuffisance de couverture concerne la première moitié de la projection (maintien des degrés de couverture initiaux), seules des mesures temporaires sont prises en compte.

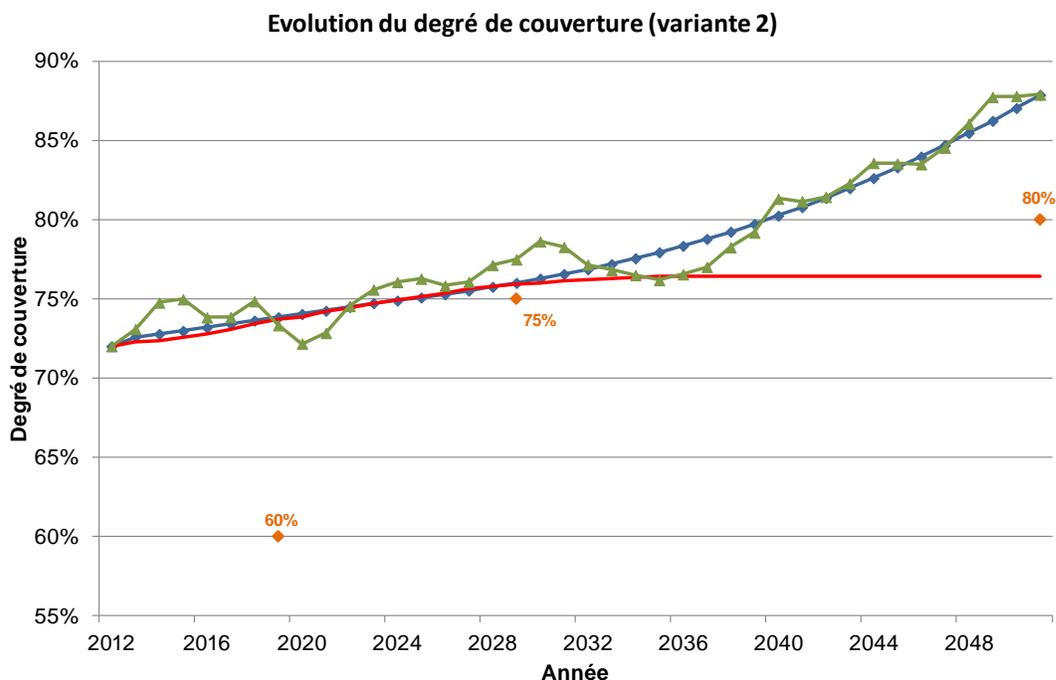


Le graphique précédant montre que les lettres a), b) et c) de l'article 72a, alinéa 1 sont respectées dans les deux variantes. Dans la variante 1, le palier de 75% n'est pas atteint selon les projections établies et nécessitera donc le paiement d'un intérêt.

Nous avons donc déterminé le chemin de recapitalisation que l'institution de prévoyance de droit public devra respecter et qui sera soumis tous les 5 ans à l'autorité de surveillance au titre de « plan de financement » au sens de l'article 72a, alinéa 2 LPP. Ce chemin de recapitalisation respecte par ailleurs, dans ce contexte de financement structurel, le « maintien des taux de couverture acquis ».

Imaginons maintenant que nous sommes en 2053 et que nous pouvons observer ce qui s'est passé durant les 40 années précédentes pour cette institution de prévoyance de droit public: celle-ci était partie sans réserve de fluctuation de valeurs et l'évolution de son taux de couverture réel est illustrée par la courbe verte sur les graphiques suivants :





Nous constatons que le taux de couverture se trouve durant deux périodes au-dessous de la ligne bleue, qui est le chemin de recapitalisation décidé par l'institution de prévoyance de droit public.

La 1^{ère} fois, le taux de couverture se trouve aussi au-dessous des contraintes minimales légales, qui sont illustrées par la courbe rouge. Au sens de l'article 72e LPP, l'institution de prévoyance de droit public doit alors mettre en œuvre des mesures d'assainissement permettant, dans un délai de 5 à 7 ans, d'être à nouveau sur ou au-dessus de la courbe rouge.

La seconde fois, le taux de couverture se trouve durant 7 ans au-dessous du chemin de recapitalisation mais au-dessus des contraintes de l'article 72a LPP. Stricto sensu, l'institution de prévoyance de droit public ne devrait pas, au sens de l'article 72e LPP, prendre de mesures d'assainissement. Toutefois, nous sommes d'avis que la législation cantonale ou communale de l'institution de prévoyance de droit public (loi ou statuts de l'institution de prévoyance de droit public) devrait prévoir, dans ce cas de figure, une analyse complète de la situation et d'éventuelles mesures d'assainissement. De plus, au sens de l'article 72a alinéa 2 LPP, l'autorité de surveillance doit au moins une fois, durant cet intervalle de sous-couverture, «approuver la poursuite de la gestion de l'institution de prévoyance selon le système de la capitalisation partielle». Cela implique nécessairement un examen approfondi permettant de déterminer si la situation est structurelle ou conjoncturelle.

Graphiquement parlant, nous voyons bien que la contrainte que le degré de couverture de l'année suivante ne soit pas inférieur au degré de couverture de l'année précédente n'est pas réalisable.

Il faut enfin noter que si l'institution de prévoyance de droit public avait eu une réserve de fluctuation de valeurs en 2012, la courbe verte serait translatée, dans cet exemple, vers le haut, de la proportion de la réserve en question. Les deux périodes durant lesquelles le plan de recapitalisation n'est pas respecté n'existeraient peut-être plus.

6 Améliorations de prestations sur le chemin de recapitalisation

Des améliorations de prestations sur le chemin de recapitalisation sont en principe possibles; selon les nouvelles règles, ceci n'est cependant admis que lorsque le financement nécessaire est entièrement réglé.

La question se pose alors de savoir ce qu'un financement intégral signifie dans ce contexte. S'agissant des bénéficiaires de rentes, la réponse est relativement facile. Les rentes devant en tout temps être capitalisées intégralement, les améliorations de prestations telles que les adaptations au renchérissement devront également l'être au moment de l'entrée en vigueur.

S'agissant des assurés actifs, c'est le système de la capitalisation partielle qui est appliqué. Ce n'est que lors du passage à la retraite que les améliorations de prestations doivent être capitalisées à 100%. Nous estimons dès lors que la règle de la capitalisation à 100% est respectée lorsqu'une caisse de pensions prend des mesures qui assurent le financement à 100% des améliorations de prestations lors de leur réalisation sans entraîner de dégradation du degré de couverture à ce moment-là.

Une interprétation plus restrictive avec une capitalisation immédiate reviendrait à interdire l'application du système de répartition pour le développement de produits entraînant des coûts supplémentaires. De facto, cela signifie que le système de la capitalisation partielle ne serait plus toléré que de manière historique ou rétrospective et ne pourrait plus être appliqué à l'avenir. Si tel avait été la volonté du législateur, il l'aurait très certainement exprimé de façon explicite et non pas implicite.

Recommandation de l'ASIP

Eviter si possible les améliorations de prestations pendant la durée du chemin de recapitalisation. Si des améliorations sont tout même décidées, elles devront être financées selon le système de capitalisation, ceci pour des raisons économiques.

7 Collaboration avec l'autorité de surveillance, l'expert en caisses de pension et les réviseurs

Dans les grands projets (assainissements, changement de primauté, changement d'institution commune en institution collective, changement de bases techniques), l'expérience a montré qu'il est utile d'impliquer les principaux partenaires dès le début.

Pour l'expert, l'accompagnement actif de tels projets fait partie de son métier.

L'implication des réviseurs externes à un stade précoce est également très précieux, étant donné que des remarques ultérieures de la part de l'organe de révision pourraient engendrer des coûts supplémentaires importants.

L'échange continu avec l'autorité de surveillance est central et en quelque sorte nouveau. Il est nécessaire, étant donné que les bases légales ne sont pas très sûres et que les autorités de surveillance elles-mêmes sont amenées à trouver des solutions pragmatiques lors de leur application.

Il serait cependant exagéré d'exiger que les autorités de surveillance acceptent au préalable toutes les demandes des caisses de pensions. C'est notamment en raison de son indépendance que l'autorité de surveillance ne peut pas se permettre cela.

Mais les points litigieux doivent être reconnus tôt afin de permettre à l'organe suprême de décider s'il souhaite mener une discussion de principe juridique avec une appréciation finale par des juges.

Recommandation de l'ASIP

Les experts en caisses de pension, l'organe de révision et les autorités de surveillance doivent être informés et impliqués de manière appropriée à un stade précoce de la réalisation du projet.