

Études économique de la Suisse 2007 :

ADAPTER LE CADRE RÉGLÉMENTAIRE DES RÉGIMES DE RETRAITE PROFESSIONNELLE

Extrait de l'Étude économique de la Suisse de l'OCDE, 2007, section sur les régimes de retraite, au chapitre 3.

www.oecd.org/eco/surveys/suisse

La situation financière des régimes de retraite professionnelle s'est améliorée

La situation financière de la plupart des caisses de retraite du second pilier¹, qui avait été mise en péril par le marasme des marchés financiers au début de la présente décennie, s'est régulièrement améliorée ces dernières années. La conjonction de la baisse boursière, du recul prolongé des taux obligataires et de l'appréciation antérieure du franc suisse, qui réduisait le rendement des investissements en monnaies étrangères, s'était traduite par de fortes pertes. Cela avait sensiblement affaibli les bilans des caisses de retraite et entamé leurs revenus de placement, qui constituaient traditionnellement une source importante de financement. Entre 1997 et 2002, le taux moyen de provisionnement (actifs/valeur actualisée des engagements futurs) était tombé de plus de 120 % à environ 95 %, au-dessous du seuil imposé par la loi. Mais la situation financière de ces caisses de retraite s'est nettement redressée ces dernières années : en 2005, le rendement moyen dégagé par les caisses de retraite² était supérieur à 11 %, le rendement total pour les six dernières années atteignait 16 % (soit une moyenne de 2.5 % par an) et le taux moyen de provisionnement était revenu à 115 % au milieu de 2006. La proportion des caisses ayant un taux de provisionnement inférieur à 100 % est tombée à 3.4 %. En raison sans doute du fait que les caisses du secteur public bénéficient d'une garantie des collectivités locales concernées et ne sont donc pas tenues par la loi d'être totalement provisionnées, on estime que près de la moitié d'entre elles ont un taux de provisionnement inférieur à 100 %. Ces problèmes de financement n'auront guère de conséquences du point de vue de la solvabilité à court terme, puisqu'au stade actuel de la maturité du système, les recettes des caisses sont supérieures dans la plupart des cas à leurs dépenses courantes. Mais le problème devrait se poser à long terme, car l'espérance de vie (qui, comme on l'a vu précédemment, s'allongera encore probablement) augmentera les versements prévisibles de pensions au moment de la retraite des cotisants. La valeur du paiement annuel versé sur les actifs accumulés dans le deuxième pilier obligatoire étant fonction d'un taux de conversion prédéterminé, le risque d'une espérance de vie plus longue que prévu incombe totalement aux caisses de retraite. Les caisses sont immatriculées dans le canton où l'employeur

1. Rendu obligatoire en 1985, le régime de retraite du second pilier est entièrement capitalisé, obligatoire et à caractère professionnel. Les actifs totaux gérés dans le cadre de ce régime qui se situe au niveau de l'entreprise sont supérieurs à 100 % du PIB.
2. Selon l'indice PICTET LPP 93, qu'on pourra consulter à l'adresse suivante : www.pictet.com/en/home/finance/indices/lpp93.html

exerce la majeure partie de ses activités et sont placées sous la supervision des autorités mises en place par les cantons (certains cantons ont créé des autorités régionales). En conséquence, bien que les caisses de retraite soient soumises à la réglementation fédérale, leur surveillance est morcelée et différente d'un canton à l'autre (FMI, 2006).

Et de nouvelles mesures ont été prises

Pour compenser l'alourdissement des coûts à mesure que s'accroît l'espérance de vie, le taux minimum de conversion des actifs accumulés applicable aux assurés du régime obligatoire du second pilier sera progressivement ramené de 7.2 à 6.8 % dans le cadre de la dernière révision (2005) de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP). Mais, rapidement, il est apparu clairement qu'une nouvelle réduction était nécessaire pour que les caisses de retraite puissent faire face à leurs engagements. Au début de 2006, le Conseil fédéral a proposé une baisse du taux de conversion à 6.4 %³ en 2011, mais cette proposition a été rejetée par le Parlement en première lecture ; il est encore possible qu'elle soit adoptée en seconde lecture. En raison des difficultés financières antérieures, le taux d'intérêt minimum garanti pour les cotisations, inchangé à 4.5 % depuis 1985, a été ramené à 3¼ pour cent en 2003, puis à 2½ pour cent en 2004. Le taux minimum de rendement, révisé périodiquement par le gouvernement compte tenu des rendements moyens du marché, en particulier ceux des obligations publiques, est resté à 2.5 % en 2005-07, mais atteindra 2¾ pour cent en 2008. Alors que les réformes du cadre de réglementation et de surveillance des caisses de retraite sont relativement avancées, la modification des modalités administratives de fixation des paramètres techniques du système de retraite n'en est tout au plus qu'aux premiers stades des discussions.

Il est souhaitable de mettre en place un meilleur cadre réglementaire et de s'appuyer davantage sur le marché pour la détermination des principaux paramètres

Les mesures qui ont été prises récemment aideront à consolider la situation financière des caisses de retraite, mais des réformes plus ambitieuses pourraient être mises en œuvre dans deux directions. *Premièrement*, le cadre réglementaire actuel devrait être réaménagé. Il faudrait adopter une approche plus centralisée de la réglementation prudentielle et de la surveillance, avec un organisme central chargé à l'échelle nationale de concevoir le cadre réglementaire et de formuler les directives nécessaires pour assurer l'harmonisation des réglementations et des pratiques de surveillance dans l'ensemble du pays, les cantons restant compétents pour la surveillance effective des caisses de retraite. Avec un cadre de ce type, on n'obtiendrait pas seulement une supervision plus uniforme ; on éviterait aussi les doubles emplois et on pourrait mieux tirer parti des économies d'échelle. À cet égard, les modifications de la LPP proposées durant l'été 2007, tendant à renforcer les attributions de l'organisme central de surveillance, vont dans la bonne direction. Dans une optique à plus long terme, une plus grande transparence et une surveillance plus étroite de l'administration des régimes de retraite sont nécessaires pour que le public ait davantage confiance dans le système, en particulier à cause des scandales qui ont éclaté récemment dans ce secteur et qui ont sapé la confiance des salariés à l'égard des administrateurs des caisses de retraite. La réforme proposée de la LPP comporte aussi des règles de transparence supplémentaires visant les gestionnaires des caisses, ce dont on ne peut que se féliciter. *Deuxièmement*, il faudrait assouplir la fixation administrative des principaux paramètres du système et s'appuyer davantage sur les informations concernant le marché. Actuellement, c'est le Conseil fédéral qui fixe, entre autres paramètres, le taux d'intérêt minimum (2.5 % par an) et le taux de conversion utilisé pour le calcul de la pension de vieillesse annuelle, et toute modification doit faire l'objet d'un long débat politique. Dans le cas du taux minimum de rendement des actifs accumulés, on pourrait soit supprimer ce paramètre soit, si cela n'est pas possible, l'indexer de façon

3. Le Conseil fédéral s'est appuyé sur les hypothèses suivantes pour fixer le taux de conversion à 6.4 % : un taux d'intérêt technique de 3.35 %, un rendement annuel de 3.85 % et une évolution démographique reflétant les scénarios démographiques les plus récents.

formelle sur un taux d'intérêt du marché. En ce qui concerne le taux de conversion, il serait souhaitable de permettre au Conseil fédéral de le modifier sans approbation du Parlement s'il n'est pas réalisable politiquement que ce taux puisse être librement déterminé. Un autre élément est à considérer lorsqu'on évalue le coût des retraites : le coût budgétaire des avantages fiscaux accordés pour encourager l'épargne-retraite privée. Comme on l'a recommandé précédemment, il faudrait que les autorités revoient ces avantages fiscaux (OCDE, 2006b), surtout en raison du rôle qu'ils peuvent jouer dans le surdimensionnement de l'excédent de balance courante (voir le chapitre 2). En Suisse, comme dans de nombreux autres pays, les régimes de retraite professionnelle bénéficient d'une fiscalité de faveur, les cotisations et les revenus des actifs investis étant exonérés d'impôt. Selon les estimations de l'OCDE, ces avantages fiscaux sont budgétairement très onéreux, en particulier du fait que l'affiliation à un régime professionnel est obligatoire (Yoo et de Serres, 2004). Le régime fiscal favorable peut encourager les ménages à épargner pour leur retraite. Cependant, cet avantage ne s'applique, dans une certaine mesure, qu'à la composante volontaire des retraites professionnelles.

BIBLIOGRAPHIE

FMI (2006), *Switzerland: 2006 Article IV Consultation – Staff Report*, juin, Washington, D.C.

OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, OCDE, Paris.

Yoo, K.-Y. and A. de Serres (2004), « Tax treatment of private pension savings in OECD countries and the net tax cost per unit of contribution to tax-favoured schemes », *Documents de travail de Département des affaires économiques de l'OCDE*, n°. 406, Paris.