



Communiqué de la CHS PP	C –05/2012	français
Financement des institutions de prévoyance de droit public		

Edition du: 14.12.2012
Dernière modification: Première publication

Financement des institutions de prévoyance de droit public

1	Conditions à remplir pour passer au système de capitalisation partielle	3
1.1	Décision de la CHS PP	3
1.2	Motivation.....	3
1.2.1	Exigences en matière de capitalisation complète	3
1.2.2	Garantie de l'Etat dans le système de capitalisation partielle	4
2	Liquidation partielle dans le système de capitalisation partielle	4
2.1	Décision de la CHS PP	4
2.2	Motivation.....	4
3	Garantie de l'Etat dans le système de capitalisation complète	6
3.1	Décision de la CHS PP	6
3.2	Remarques générales.....	6
3.3	Distinction suivant la situation au 1 ^{er} janvier 2012.....	7
3.3.1	Système de capitalisation incomplète (bilan en caisse ouverte) au 31 décembre 2011.....	7
3.3.2	Système de capitalisation complète (bilan en caisse fermée) au 31 décembre 2011.....	8
3.4	Annexe: Graphique concernant les institutions de prévoyance en situation de découvert .. au 1 ^{er} janvier 2012	10

1 Conditions à remplir pour passer au système de capitalisation partielle

1.1 Décision de la CHS PP

La seule condition qui doit être remplie à la date de référence du 1^{er} janvier 2012 pour accéder au système de capitalisation partielle au sens de l'art. 72a LPP est la présence d'un découvert. Peu importe que l'institution de prévoyance de corporation de droit public (ci-après : IPDP) ait bénéficié d'une garantie de l'Etat au 1^{er} janvier 2012 et dans quel système elle se trouvait (capitalisation incomplète au sens de l'art. 69, al. 2, aLPP ou capitalisation complète au sens des art. 65 ss LPP). En d'autres termes:

- Si le taux de couverture au 1^{er} janvier 2012 est de 100 % ou davantage, l'IPDP *doit* appliquer le système de capitalisation complète.
- Si le taux de couverture au 1^{er} janvier 2012 est inférieur à 100 %, l'IPDP a le *choix* entre la capitalisation complète et la capitalisation partielle (étant entendu que dans ce dernier cas, la garantie de l'Etat au sens de l'art. 72c LPP et le plan de financement prévu à l'art. 72a LPP doivent exister au moment où l'autorité de surveillance donne son accord).

1.2 Motivation

Aux termes de l'art. 72a, al. 1, LPP, les IPDP qui, au moment de l'entrée en vigueur de la modification, autrement dit le 1^{er} janvier 2012, ne satisfont pas aux exigences en matière de capitalisation complète et qui bénéficient de la garantie de l'Etat conformément à l'art. 72c LPP peuvent opter pour le système de capitalisation partielle.

1.2.1 Exigences en matière de capitalisation complète

Comment faut-il comprendre l'expression « exigences en matière de capitalisation complète » ? Le message du 19 septembre 2008 relatif à la modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public) (ci-après : message sur le financement des IPDP) dit à ce propos : « Les IPDP dont le taux de couverture [...] est supérieur à 100 % sont réputées capitalisées intégralement au sens de l'art. 65, al. 1, LPP. Quant aux IPDP dont le taux de couverture [...] est inférieur à 100 %, [...] leur gestion pourra se poursuivre selon le principe de capitalisation partielle » jusqu'à ce qu'elles soient entièrement capitalisées (message sur le financement des IPDP, p. 7646). Les exigences en matière de capitalisation complète sont donc remplies lorsque le taux de couverture atteint ou dépasse 100 % (1^{re} phrase). L'option de la capitalisation partielle est possible lorsque le taux de couverture est inférieur à 100 % (2^e phrase).

Il est logique que les exigences en matière de capitalisation complète soient définies par un taux de couverture égal ou supérieur à 100 % : cela correspond au principe de la sécurité garantie en tout temps dans le système de capitalisation complète, c'est-à-dire que la fortune de prévoyance de l'institution doit couvrir la totalité de ses engagements (art. 65, al. 2^{bis}, LPP).

1.2.2 Garantie de l'Etat dans le système de capitalisation partielle

Dans la formulation de l'art. 72a, al. 1, LPP, l'expression « au moment de l'entrée en vigueur » ne se rapporte qu'aux exigences en matière de capitalisation complète, mais non à la garantie de l'Etat (interprétation compatible avec la teneur de l'article en français). Il doit d'ailleurs en être ainsi, car on ne saurait exiger que les collectivités adaptent leurs garanties avant même l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de l'art. 72c LPP. Ce qui est déterminant, c'est donc qu'une garantie de l'Etat au sens de l'art. 72c LPP existe au moment de la demande ou de l'accord donné par l'autorité de surveillance. Peu importe à cet égard que l'institution soit déjà au bénéfice d'une garantie de l'Etat au 1^{er} janvier 2012 et dans quelle mesure.

2 Liquidation partielle dans le système de capitalisation partielle

2.1 Décision de la CHS PP

Pour le calcul du découvert que la collectivité doit compenser en cas de liquidation partielle pour les assurés actifs sortants (cf. art. 19, al. 2, LFLP en relation avec l'art. 72c, al. 1, let. b et c, LPP), c'est le taux de couverture pour les engagements envers les assurés actifs qui est déterminant, et non le taux de couverture pour l'ensemble des engagements de l'institution (cf. art. 72a, al. 1, let. b, LPP). C'est là la seule manière de garantir que la liquidation partielle d'une IPDP en capitalisation partielle ne fasse baisser ni le degré de couverture global ni le degré de couverture des assurés actifs. On peut retenir comme principe qu'une liquidation partielle ne doit faire baisser ni le taux de couverture global, ni celui relatif aux assurés actifs.

2.2 Motivation

Pour les IPDP en capitalisation partielle, le découvert technique ne peut être déduit en cas de liquidation partielle ou totale que dans la mesure où un taux de couverture initial au sens de l'art. 72a, al. 1, let. b, LPP n'est plus atteint (art. 19, al. 2, LFLP). En d'autres termes, seuls peuvent être déduits les découverts apparus après l'entrée dans le système de capitalisation partielle, tandis que la garantie de l'Etat intervient pour les découverts existant à la date de référence du 1^{er} janvier 2012. Aux termes de l'art. 72a, al. 1, let. b, LPP, il existe deux taux de couverture, l'un pour l'ensemble des engagements de l'IPDP, l'autre pour les engagements envers les assurés actifs.

La question qui se pose est la suivante : quel est le taux de couverture déterminant pour le calcul du découvert que la collectivité doit compenser en cas de liquidation partielle ? Un exemple permettra d'y répondre. Pour simplifier, celui-ci se fonde sur deux hypothèses : les rentiers restent dans l'institution actuelle et les taux de couverture initiaux sont inférieurs à ceux enregistrés au moment de la liquidation partielle (comme cela doit d'ailleurs être le cas avec le mécanisme dit « du cliquet » dans le système de la capitalisation partielle, cf. art. 72a, al. 2, et art. 72e LPP). Le taux de couverture global est toujours supérieur à celui relatif aux assurés actifs, car il comprend également les engagements envers les rentiers, lesquels doivent toujours être intégralement capitalisés (art. 72a, al. 1, let. a, LPP),

Exemple :

Taux de couverture global au moment de la liquidation partielle, 70 % ; taux de couverture initial, 60 %

Taux de couverture relatif aux assurés actifs au moment de la liquidation partielle, 40 % ; taux de couverture initial 30 %

Deux variantes sont en principe imaginables pour calculer la participation de la collectivité :

1. Le taux de couverture global est déterminant.
2. Le taux de couverture relatif aux assurés actifs est déterminant.

Dans notre exemple, ces deux variantes donnent les résultats suivants :

Variante	Prestations de sortie	A la charge de l'IP	A la charge du garant
1	100	70	30
2	100	40	60

Commentaire

- Comme les taux de couverture initiaux sont inférieurs aux taux enregistrés au moment de la liquidation partielle, aucun découvert technique ne peut être déduit, en vertu de l'art. 19, al. 2, LFLP. La prestation de sortie est donc de 100 % dans les deux cas.
- Dans la variante 1, l'institution doit payer 70 % de la prestation de sortie (ce qui correspond au taux de couverture global au moment de la liquidation partielle) et l'Etat, les 30 % restants.
- Dans la variante 2, l'institution doit payer 40 % de la prestation de sortie (ce qui correspond au taux de couverture des engagements envers les assurés actifs au moment de la liquidation partielle) et l'Etat, les 60 % restants.

On voit qu'entre les deux variantes, il y a une différence considérable dans la répartition des charges entre l'institution de prévoyance et la collectivité. La variante 1 aboutit à une baisse du taux de couverture relatif aux assurés actifs. L'institution de prévoyance doit servir aux assurés actifs sortants 70 % de leur prestation de sortie, bien que le taux de couverture en ce qui les concerne ne soit que de 40 %. Les 30 % qui manquent doivent être financés exclusivement au détriment des assurés actifs restants, car le taux de couverture doit toujours rester de 100 % pour les rentiers. De ce fait, la situation des assurés actifs restants se détériore en dépit de la garantie de l'Etat. Cela est en contradiction avec l'art. 72c, al. 1, let. c, LPP, en vertu duquel la corporation de droit public doit financer entièrement les découverts techniques résultant d'une liquidation partielle qui affectent l'effectif des assurés restants. C'est la variante 2 qui est correcte, car elle seule permet de maintenir les deux taux de couverture après la liquidation partielle. On peut retenir comme principe qu'une liquidation partielle ne doit faire baisser ni le taux de couverture global, ni celui relatif aux assurés actifs.

Par souci d'exhaustivité, il faut encore mentionner le cas spécial dans lequel l'obligation de financer les effectifs sortants ne s'applique pas : celui dans lequel une caisse de pension affiliée quitte une IPDP garantie par l'Etat pour une autre IPDP garantie par l'Etat et où les deux institutions conviennent d'un taux de financement inférieur, car la caisse de pension sortante bénéficie dans l'institution reprenante d'une garantie de l'Etat intégrale, de sorte que les droits des assurés ne sont pas réduits par une prestation de libre passage inférieure (message sur le financement des IPDP, p. 7662).

3 Garantie de l'Etat dans le système de capitalisation complète

3.1 Décision de la CHS PP

Les règles suivantes s'appliquent aux IPDP qui n'optent pas pour la capitalisation partielle au sens des art. 72a ss LPP :

- Si l'IPDP a un taux de couverture égal ou supérieur à 100 % au 1^{er} janvier 2012 *ou* si elle est déjà en capitalisation complète au sens des art. 65 ss LPP, la garantie de l'Etat n'est pas requise.
- Si l'IPDP a un taux de couverture inférieur à 100 % au 1^{er} janvier 2012 *et* qu'elle a dérogé au principe du bilan en caisse fermée en vertu de l'ancien droit (art. 69, al. 2, aLPP), elle doit bénéficier d'une garantie de l'Etat satisfaisant aux exigences de l'art. 72c LPP, qui ne peut être supprimée, par analogie avec l'art. 72f, al. 2, LPP, qu'au moment où l'institution dispose de suffisamment de réserves de fluctuation.

3.2 Remarques générales

Conformément à l'art. 72a, al. 1, LPP, les IPDP en capitalisation partielle doivent bénéficier d'une garantie de l'Etat au sens de l'art. 72c LPP. La loi ne dit pas si et ni dans quelle mesure une IPDP qui adopte le système de capitalisation complète doit bénéficier d'une garantie de l'Etat. Le législateur part du principe qu'une institution en capitalisation complète est intégralement financée et qu'elle ne bénéficie donc pas d'une telle garantie. Cette façon de voir omet la situation des IPDP qui étaient gérées sous l'ancien droit selon le système de la capitalisation incomplète. Au moment où une telle institution décide de passer en capitalisation complète, elle se trouve en situation de découvert, et celui-ci doit d'abord être résorbé.

De fait, le principe de la capitalisation complète veut que l'institution de prévoyance ait un taux de couverture d'au moins 100 % (art. 65, al. 2^{bis}, LPP). Mais les IPDP ont dérogé, avec l'accord du législateur, au principe du bilan en caisse fermée (art. 69, al. 2, aLPP) et présentent donc un découvert. Elles n'étaient pas tenues de garantir leur équilibre financier ni de prendre des mesures d'assainissement. La condition à remplir pour être dispensée de l'obligation de l'équilibre financier était que la collectivité garantisse le paiement des prestations dues (art. 45, al. 1, aOPP 2). Par voie de conséquence, on ne saurait lever cette condition tant que l'équilibre financier n'est pas établi (ou rétabli).

La simple décision de passer du système admis par l'ancien droit (art. 69, al. 2, aLPP) au système de capitalisation complète (art. 65 ss LPP) au lieu de celui de capitalisation partielle (art. 72a ss LPP) ne suffit pas à considérer l'institution intégralement capitalisée. Le législateur a omis de considérer le passage de l'ancien système de capitalisation incomplète - dont le découvert était prévu et conforme à la loi - au système de capitalisation complète (d'une institution intégralement capitalisée). L'esprit de la loi n'est pas que l'on supprime la garantie de l'Etat pour compléter ensuite la capitalisation de l'institution, mais que l'on capitalise intégralement l'institution avant de supprimer la garantie de l'Etat.

3.3 Distinction suivant la situation au 1^{er} janvier 2012

Différentes situations peuvent se présenter à la date de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Si le taux de couverture de l'IPDP au 1^{er} janvier 2012 est égal ou supérieur à 100 %, la situation est claire : cette institution doit passer au système de capitalisation complète, quel que soit le système dans lequel elle se trouvait le 31 décembre 2011 et qu'elle ait bénéficié ou non d'une garantie de l'Etat jusqu'alors. Le passage à la capitalisation partielle au sens de l'art. 72a LPP est exclu, car les exigences en matière de capitalisation complète sont remplies au moment de l'entrée en vigueur de la modification. Il est clair également qu'une telle institution n'a pas besoin d'une garantie de l'Etat après le 1^{er} janvier 2012. Les cas qui méritent d'être éclaircis sont ceux dans lesquels le taux de couverture à la date de référence sont inférieurs à 100 % (cf. annexe). Dans ces cas, il faut tenir compte du système dans lequel l'IPDP se trouvait le 31 décembre 2011.

3.3.1 Système de capitalisation incomplète (bilan en caisse ouverte) au 31 décembre 2011

Pour les IPDP qui entendent accéder du système de capitalisation incomplète admis par l'ancien droit au système de capitalisation *partielle*, ce sont les art. 72a ss LPP qui s'appliquent (annexe **cas 1**).

Pour les IPDP qui entendent passer du système de capitalisation incomplète au système de capitalisation *complète* (annexe **cas 2**), les règles sont les suivantes :

a) Existence de la garantie étatique

L'IPDP qui jusqu'au 31 décembre 2011 a dérogé au principe du bilan en caisse fermée en vertu de l'ancien droit (art. 69, al. 2, aLPP) et qui opte pour le système de capitalisation complète doit, comme exposé au point 3.2, bénéficier d'une garantie de l'Etat. C'est cette garantie qui justifiait l'admissibilité du découvert. Dans cette situation, il n'est pas défendable de supprimer la garantie de l'Etat tant que l'institution n'est pas intégralement capitalisée. C'est pourquoi cette garantie doit être maintenue jusque-là (phase de transition). Deux questions se posent ici : quelle doit être l'ampleur de la garantie et quand peut-elle être supprimée ?

b) Ampleur de la garantie étatique

Selon le nouveau droit, il n'existe plus qu'une garantie de l'Etat : celle qui est définie à l'art. 72c LPP. Cette prescription ne se réfère, il est vrai, qu'aux IPDP en capitalisation partielle au sens de l'art. 72a LPP, mais elle peut être appliquée par analogie aux IPDP qui optent pour la capitalisation complète. Il n'existe plus de base légale permettant de maintenir les garanties étatiques de l'ancien droit, qui variaient d'une collectivité à l'autre, les art. 69 aLPP et 45 aOPP 2 ayant été abrogés au 1^{er} janvier 2012.

Même si l'application par analogie de l'art. 72c LPP représente une certaine extension de la garantie de l'Etat par rapport à la solution permise par l'ancien droit, elle correspond aux nouvelles exigences en matière de garantie étatique. On ne voit pas pourquoi les institutions insuffisamment capitalisées sous le régime de l'ancien droit qui optent pour la capitalisation complète ne seraient pas soumises aux mêmes exigences en matière de garantie étatique que celles qui optent pour la capitalisation partielle. Par conséquent, en l'absence de réglementation transitoire différente dans la loi, l'art. 72c LPP est applicable par analogie aux IPDP qui optent pour la capitalisation complète. C'est ce que la CHS PP a déjà arrêté en ce qui concerne la liquidation partielle, sans citer explicitement l'art. 72c LPP (cf. communiqué de la CHS PP du 10 septembre 2012, C – 04/2012, ch. 2.3.2 d).

c) Suppression de la garantie étatique

La loi ne contient aucune règle relative à la suppression de la garantie de l'Etat en cas de passage du système de capitalisation incomplète autorisé par l'ancien droit au système de capitalisation complète. Cela est dans la logique suivie par le législateur, qui – comme exposé au point 3.2 – part du principe que les institutions de prévoyance en capitalisation complète sont intégralement capitalisées et ne bénéficient donc pas d'une garantie de l'Etat ; partant, il n'avait aucune raison de prévoir une règle concernant la suppression de cette garantie.

L'art. 72f LPP porte le titre « Passage à la capitalisation complète », ce qui s'applique également aux IPDP qui passent directement du système autorisé par l'ancien droit à celui de la capitalisation complète. Le fait que ce passage soit direct ou fasse un détour par la capitalisation partielle au sens de l'art. 72a LPP ne saurait être déterminant. Il n'y a aucune raison objective de traiter différemment ces deux états de fait. Par conséquent, la règle prévue à l'art. 72f, al. 2, LPP pour le système de capitalisation partielle doit s'appliquer par analogie et la garantie de l'Etat ne peut être supprimée que lorsque l'institution dispose de suffisamment de réserves de fluctuations de valeurs.

Dans le projet du message, l'art. 72f LPP prévoyait seulement que la garantie de l'Etat pouvait être supprimée lorsque l'institution de prévoyance remplit les exigences de la capitalisation complète (message sur le financement des IPDP, p. 7691). Le législateur a opté pour une disposition plus sévère et pris la pleine capacité de risque comme condition nécessaire pour supprimer la garantie de l'Etat, car la pratique a montré que les capitalisations complètes sans constitution de réserves de fluctuations de valeurs ont été suivies d'un abaissement du taux de couverture et de nouveaux découverts. Partant, le critère déterminant pour la suppression de la garantie de l'Etat est la sécurité sous forme de réserves de fluctuations de valeurs suffisantes et non le fait que l'institution ait passé directement à la capitalisation complète ou qu'elle ait fait le détour par la capitalisation partielle.

L'art. 72f, al. 2, LPP est donc applicable par analogie aux IPDP qui passent directement du système de capitalisation incomplète autorisé par l'ancien droit (art. 69, al. 2, aLPP) à la capitalisation complète au sens des art. 65 ss LPP.

3.3.2 Système de capitalisation complète (bilan en caisse fermée) au 31 décembre 2011

Au 31 décembre 2011, les IPDP ne fonctionnaient pas toutes selon le système du bilan en caisse ouverte autorisé par l'ancien droit. Certaines institutions, déjà intégralement capitalisées, étaient alors déjà en capitalisation complète au sens des art. 65 ss LPP, mais se sont ensuite retrouvées en situation de découvert en raison de l'évolution défavorable des marchés des capitaux, notamment parce que, justement, la constitution de réserves de fluctuations ne faisait pas partie des exigences en matière de capitalisation complète.

Pour les IPDP qui entendent passer de la capitalisation complète à la capitalisation partielle (annexe **cas 3**), les art. 72a ss LPP s'appliquent comme au point 3.3.1.

Pour les IPDP qui restent en capitalisation complète (annexe **cas 4**), il existe en revanche une différence de taille par rapport à la situation exposée au point 3.3.1. Ces IPDP étaient déjà en capitalisation complète au 31 décembre 2011 et ont donc connu au moins une fois un taux de couverture d'au moins 100 %. Pour ces institutions, l'argument exposé au point 3.3.1 ne peut être appliqué. Selon celui-ci, étant donné que l'institution n'était pas complètement capitalisée, ce que la loi et son système autorisait, mais devait disposer d'une garantie de l'Etat, cette garantie devrait être maintenue jusqu'à ce que les exigences en matière de capitalisation complète soient remplies. Le passage à la capitalisation complète s'est fait avant même l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions sur le financement des institutions de prévoyance des corporations de droit public. Il n'y a donc aucune base qui permette d'exiger une garantie de l'Etat, qu'une telle garantie ait existé ou non au 31 décembre 2011. Ce qui est déterminant dans ce cas, ce sont uniquement les dispositions de la collectivité concernée sur les garanties qui existent le cas échéant.

3.4 Annexe: Graphique concernant les institutions de prévoyance en situation de découvert au 1^{er} janvier 2012

