

Institutions de prévoyance de droit public

Concurrence de l'Etat sur le marché

Les bases juridiques de certaines institutions de prévoyance de droit public admettent l'ouverture à d'autres affiliations. Les institutions collectives de droit public pourraient s'impliquer dans le marché de la prévoyance si elles le souhaitent. Mais est-ce que cela a un sens?

Tout d'abord, il convient de noter que la définition d'une institution de prévoyance de droit public ne repose pas sur la forme juridique de l'employeur affilié, mais sur l'acte de constitution de l'institution de prévoyance: il s'agit d'une «institution de droit public» (cf. art. 48 LPP), établie par un décret du pouvoir législatif au niveau fédéral, cantonal ou communal. Des employeurs de droit privé peuvent également s'affilier à une institution de prévoyance de droit public, et à l'inverse, des employeurs de droit public peuvent également s'affilier à une institution de prévoyance de droit privé. A titre d'exemple, l'art. 4 de la loi relative à Publica: il stipule à l'al. 2 que, outre la Confédération, peuvent également s'affilier à Publica d'autres employeurs qui «sont proches de la Confédération ou qui

remplissent une tâche publique pour le compte de la Confédération, d'un canton ou d'une commune».

A propos de la participation au marché en tant que telle

Diverses raisons peuvent amener une institution de prévoyance à participer au marché de la prévoyance et à essayer d'acquérir de nouvelles affiliations. Par exemple le service au bailleur de fonds, ce qui est le cas des compagnies d'assurance qui exploitent le modèle de l'assurance complète. Mais en règle générale, les institutions de prévoyance en tant que telles ne poursuivent pas de but lucratif, notamment en raison des restrictions de leur forme juridique: une distribution directe de bénéfices n'est pas compatible avec le but de prévoyance d'une fondation.

Pour la plupart des acteurs du marché (qui ont de plus en plus la forme de fondations collectives autonomes ou semi-autonomes), la recherche de croissance et de nouvelles affiliations n'est donc pas motivée par l'appât de bénéfices qui pourront être distribués à des tiers, mais par la volonté de créer des conditions-cadres plus avantageuses pour les assurés et les employeurs. L'intégration de nombreux jeunes assurés et du plus petit nombre possible de bénéficiaires de rentes améliore la capacité de risque structurelle et donc, la capacité d'assainissement d'une caisse. Un flux de trésorerie positif permet une stratégie d'investissement plus risquée, et de ce fait aussi plus rentable, les pertes liées au taux de conversion sont minimisées et leur subventionnement croisé – par exemple par le rendement des placements – est facilité. Plus le nombre d'assurés est

Conclusion en cinq points

1. La participation au marché est en principe quelque chose d'utile pour une institution de prévoyance. C'est un moyen de rester «en forme» et une garantie de conditions compétitives et (plus) durables. Les nouvelles affiliations peuvent améliorer la stabilité de l'institution de prévoyance et réduire les coûts.
2. Une intervention des institutions de prévoyance de droit public dans le marché libre de la prévoyance privée n'est pas recommandée pour des raisons de politique d'Etat. Les institutions de prévoyance de droit public devraient se concentrer sur les collectivités et les employeurs investis d'un mandat public. Ce potentiel est considérable, mais pas toujours avantageux du point de vue des structures d'âge.
3. Les structures de gouvernance doivent tenir compte de la dualité des voies décisionnelles (collectivité publique, employeur affilié) et prévoir une séparation des œuvres de prévoyance, surtout lorsque certaines institutions de prévoyance sont gérées selon le système de la capitalisation partielle. La structure d'une institution collective convient à cette fin.
4. La thèse selon laquelle les institutions collectives de droit public ne sont en principe pas actives sur le marché et sont généralement exclues du domaine d'application de l'art. 46 OPP 2 est dénuée de fondement.
5. La prospection défensive du marché par les institutions de prévoyance de droit public que l'on observe est compréhensible. Une participation active au marché doit être mûrement réfléchie et avoir le soutien de la collectivité publique concernée.

important, plus les frais administratifs par personne baissent. Plus le volume total des actifs est important, plus les économies d'échelle permettent une gestion des actifs plus rentable. Une bonne structure de coûts permet des participations aux coûts plus modestes ou se traduit par un rendement net plus élevé, elle est donc généralement souhaitable parce que plus avantageuse pour les assurés. Il en résulte un avantage concurrentiel qui génère de nouveaux apports.

Aspects de la gouvernance à considérer lors d'une participation au marché

Ces considérations fondamentales sont également valables pour les institutions de prévoyance de droit public, mais il y a en outre quelques particularités à prendre en compte. Commençons par répondre à la question la plus fondamentale de toutes: le secteur public doit-il opérer des institutions de prévoyance qui concurrencent le marché privé? Lorsque des entreprises publiques évoluent sur le marché, le secteur privé crie très vite à la concurrence inacceptable. Et il est vrai que l'idée de laisser l'Etat assumer des tâches qui peuvent tout aussi bien être accomplies par des entreprises privées froisse (m)les sensibilités libérales. Après tout, la prévoyance professionnelle a été conçue pour confier l'exécution du régime obligatoire de la LPP aux institutions de droit privé. Sous cet angle – qui est d'ailleurs celui de la réalité – les institutions de prévoyance de droit public ne devraient assurer que les entreprises d'Etat et proches de l'Etat, c'est-à-dire le service public et d'autres institutions servant l'intérêt général par mandat public. Par conséquent, les entreprises commerciales, industrielles et bancaires n'ont pas leur place dans les institutions de prévoyance de droit public – pour des raisons de politique d'Etat et non pour des raisons juridiques. Il ne s'agit ni de services à caractère monopolistique, ni d'actes souverains de l'Etat.

Même si la participation au marché se concentre sur les entreprises investies d'un mandat public, il reste un vaste champ d'action pour les acquisitions ou pour une concurrence d'éviction: l'éducation, les universités, la culture, les soins de santé, les transports publics, les soins aux personnes âgées, etc., emploient un grand nombre de salariés. Une grande

partie de ce secteur est actuellement assurée dans des caisses de pensions publiques. De telles caisses pourraient donc être tentées d'améliorer encore leur structure par des acquisitions sur le marché. Cependant, beaucoup de ces caisses n'ont aucune envie de partir à la conquête de nouvelles affiliations: cela nécessiterait la mise en place des structures de distribution nécessaires, ce qui entraînerait un surcroît de coûts dans un premier temps. En outre, les œuvres de prévoyance du secteur public ne sont pas toujours les cerises sur le gâteau à cause de leur forte proportion de retraités. A propos de structures de distribution: la majeure partie des nouvelles affaires est encore placée par l'intermédiaire de sociétés de courtage. Et le paiement des frais de courtage annuels est toujours une réalité.

Une autre condition importante pour la participation d'une institution de prévoyance de droit public au marché est que les différentes affiliations soient structurées sous forme d'œuvres de prévoyance séparées et financièrement indépendantes, ce qui correspond au modèle d'une institution collective. Sinon, il se produira un mélange avec la collectivité publique et il se posera des problèmes de responsabilité. Le contribuable n'est pas prêt à assumer la responsabilité pour un collectif indépendant de la collectivité publique. Il faut d'autant plus veiller à ce que la portée de la garantie de l'Etat soit clairement définie et limitée, en particulier dans les institutions de prévoyance de droit public opérant selon le système de la capitalisation partielle qui, comme on le sait, suppose une garantie de l'Etat. En aucun cas, la garantie de l'Etat ne peut s'étendre à une collectivité acquise sur le marché libre.

Pilotage politique par la collectivité publique

Selon l'art. 50 al. 2 LPP, la corporation de droit public concernée peut édicter certaines dispositions à l'endroit de l'institution de prévoyance, en particulier celles concernant soit le financement ou les prestations. Dans une institution collective, il est possible de séparer les œuvres de prévoyance de la corporation de droit public concernée des œuvres de prévoyance librement acquises. Dans une institution commune avec un plan de prévoyance uniforme et un finance-

ment uniforme, le nouveau client accepte ces dispositions à travers la conclusion du contrat d'affiliation. En cas d'adaptations futures, il dispose d'un droit de résiliation légal conformément à l'art. 53 f. LPP. De manière générale, une certaine réticence s'observe de la part des autorités politiques à ouvrir «leur» caisse de pensions au marché, ce qui peut aussi témoigner d'une certaine crainte de perdre le contrôle politique de l'institution.

Améliorations des prestations d'institutions collectives

L'art. 46 OPP 2 limite la possibilité d'améliorer les prestations des institutions collectives et communes si la réserve de fluctuation de valeur est inférieure à 75% de la valeur-cible. Cette disposition avait été prise en vue de discipliner les institutions collectives et communes qui opèrent sur le marché libre. On voulait éviter que les taux d'intérêt pratiqués grimpent à l'infini pour des raisons de tactique concurrentielle sans que les caisses n'en aient vraiment les moyens. Dans ce contexte, il avait été avancé que cette disposition n'était pas applicable aux institutions de prévoyance de droit public puisqu'elles ne sont en principe pas actives sur le marché. Ce point de vue doit être rejeté: la formulation de cette disposition ne se limite pas aux institutions de prévoyance de droit privé, tout comme il n'est pas interdit aux caisses de pensions de droit public de participer au marché. Le mécanisme de protection que cette disposition a voulu mettre en place peut en principe également concerner les institutions de prévoyance de droit public; les collectivités publiques et les contribuables en seront reconnaissants. |

Dieter Stohler