

Menaces financière et politique sur les systèmes de prévoyance



Analyse

Emmanuel Garessus

Le fonctionnement des caisses de pension est trop compliqué pour se hisser en couverture des journaux. Pourtant l'étendue des dégâts dépasse parfois les catastrophes les plus médiatisées. Certes les caisses de pension «ne sont ni la source de la crise, ni un canal de propagation de la crise», selon l'OCDE (1). Mais nous rappellerons que le financement intégral des caisses de pension des régions fédérales a coûté aux contribuables plus de 35 milliards de francs en dix ans. Un chiffre à mettre en parallèle avec les affaires Swissair et UBS.

Ce manque d'intérêt n'est pas spécifiquement suisse. On préfère s'appesantir sur le manque d'originalité des modèles de General Motors plutôt que sur le coût des engagements de GM pour la prévoyance et la santé des employés. Un facteur clé pourtant du manque de compétitivité de l'automobile américaine.

Les différences de systèmes de prévoyance méritent un rappel. En Suisse, les assurés de la caisse de pension de Swissair n'ont que très peu perdu. Et pas uniquement parce que la caisse de pension était mieux gérée que la compagnie aérienne. Mais surtout en vertu de la séparation juridique qui existe en Suisse entre la compagnie et l'institut de prévoyance. Aux Etats-Unis, les assurés de groupes en difficultés ont davantage de souci à se faire.

La baisse de 20% des actifs des fonds de pension en 2008 dans le monde doit donc être interprétée avec la plus grande circonspection. Les pertes de 4200 milliards d'euros des actifs de prévoyance dans le monde se répartissent très inégalement. Les chutes les plus fortes sont venues d'Irlande, ainsi que de Hong Kong et des Etats-Unis. A l'opposé, les rendements des placements ont été positifs en Albanie, en Turquie et surtout en Egypte, selon un rapport de l'OCDE. La Suisse se classe en milieu de tableau. Les écarts entre les pays s'expliquent par la composition des portefeuilles ainsi que par les différences réglementaires et structurelles. Les fonds de pension représentent en moyenne 75% du PIB dans les pays membres de l'OCDE, selon un rapport de l'Institut de recherches économiques et fiscales. L'écart est vertigineux entre les 134% en Islande, 119% en Suisse, 32% au Danemark et 1,1% en France.

La mauvaise performance de 2008 pénalise les institutions les plus engagées en actions. Sur ce point comme sur d'autres, il importe de ne pas perdre de vue l'ensemble des conditions cadres. Le système de prévoyance suisse est affaibli par la crise, mais le principe des trois piliers doit mieux être défendu. La complémentarité d'un financement par répartition (AVS), capitalisation (2e pilier) et par l'épargne individuelle fait moins débat que les ajustements des différents piliers. La gauche suisse voudrait renforcer le premier pilier. Pourtant même en France, l'économiste de gauche Thomas Piketty reconnaît que le rendement d'un système financé par la capitalisation est très largement supérieur au taux de rendement d'une retraite financé par répartition.

La crise met davantage sous stress les institutions avec une primauté des prestations que celles avec primauté des cotisations. L'incertitude de la conjoncture et des marchés souligne la vulnérabilité des promesses en primauté des prestations. En Suisse, Publica, la caisse de pension de la Confédération, est enfin passée de la première à la seconde l'an dernier. Aujourd'hui, la primauté des prestations est très minoritaire. Selon l'OFS (fin 2007), on compte 278 caisses de pension en primauté de prestations (51 de droit public) pour 634 730 assurés, contre 2265 caisses en primauté des cotisations. Sur ce point aussi, les écarts sont énormes entre les pays. En Australie, la primauté des prestations ne touche que 12% des actifs. C'est bien moins qu'aux Etats-Unis (44%) et surtout qu'au Japon (99%).

L'OCDE lance un avertissement. Les assurés doivent diversifier les sources de revenus pour leur prévoyance car les sources publiques vont se tarir. Bien des pays prennent pourtant le chemin inverse. L'Argentine a nationalisé son système de retraites et plusieurs pays d'Europe de l'Est discutent d'initiatives en vue de retourner à un système de répartition.

Les politiques qui permettent d'utiliser l'argent des caisses de retraite pour faire face aux difficultés actuelles sont certes compréhensibles, mais très dangereuses à long terme, note l'OCDE. Des initiatives dans ce sens sont pourtant prises en Australie, Islande, Espagne et Turquie. Il en va de même des propositions de réduction des cotisations. Les Pays-Bas, l'Irlande et le Canada accordent plus de temps pour un retournement. Et comme pour les banques, certains pays (République tchèque) renoncent à une comptabilité à la valeur de marché.

L'OCDE avertit dans ses conclusions contre le risque d'un excès de réglementations. (Même l'OCDE le dit!) Car les crises sont trop souvent mises à profit pour accroître la réglementation. Le risque est bien réel pendant la crise. La Suisse n'a pas mis à profit les «bonnes années» pour réformer le système et répondre aux défis démographiques et économiques (2). Aucune solution durable n'a par exemple été présentée pour le taux minimum et le taux de conversion. Pire, sous l'effet de la gauche, on ajoute des éléments de répartition au deuxième pilier. L'augmentation de l'opacité du système et sa prise en

charge par les seuls experts et groupes de pression n'est pas la voie idéale.

(1) OECD, Private pensions and policy responses to the financial and economic crises WP 36, 2009(2)
Reformprozess in der betrieblichen Vorsorge der Schweiz, Gesina Lüthje, Rüegger Verlag

L'OCDE avertit dans ses conclusions contre le risque d'un excès de réglementations en réponse à la crise.