

«Le projet fédéral sur les caisses de pension publiques n'est pas sérieux»

Suisse. L'avocat genevois Jacques-André Schneider est un expert dans le domaine des caisses de pension publiques. Revenant sur le cas de la Ville de Fribourg, il fustige en outre le nouveau projet du Conseil fédéral

François Mauron

La mise en prévention du syndic de Fribourg Pierre-Alain Clément (LT du 28.08.2007) met en exergue, une nouvelle fois, la complexité de la problématique des caisses de pension publiques. Avocat à Genève, chargé de cours à l'Université de Lausanne, Jacques-André Schneider est membre de la commission d'experts du Conseil fédéral qui a rendu un rapport sur le financement des institutions de prévoyance de droit public. Sur la base de ce texte, le Conseil fédéral a préparé un projet de loi, actuellement en consultation. Me Schneider a par ailleurs été l'expert de la commission parlementaire qui a investigué sur la caisse de pension de la Ville de Fribourg. Entretien.

Le Temps: Le juge d'instruction reproche au syndic de Fribourg d'avoir minimisé l'engagement conditionnel que la Ville avait pris en faveur de sa caisse de pension. Est-ce une faute grave?

Jacques-André Schneider: Cette information est aujourd'hui courante. Elle est exigée par les agences de notation, notamment pour toutes les opérations d'emprunt des collectivités publiques. La gravité de l'acte relève de l'appréciation du juge. Durant la période concernée (2000-2003), il était souhaitable d'indiquer le montant total de la garantie en pied de bilan des comptes communaux. Mais il est vrai qu'il n'y avait pas de disposition légale, dans les règles de comptabilité publique, qui l'imposait de façon précise. La pratique dans ce domaine était variable.

– Cette garantie est-elle réellement importante pour les agences de notation?

– Ce que les agences de notation veulent savoir, c'est si la collectivité publique est exposée à moyen terme à une charge financière supplémentaire. Derrière cette garantie peut en effet se cacher une grosse somme, allant au-delà des cotisations statutaires, parce que la caisse est en déséquilibre. C'est une information importante, car un tel versement va grever les comptes d'exploitation. Néanmoins, le fait qu'il existe une garantie en cas d'insolvabilité de l'institution de prévoyance ne signifie pas pour autant qu'il y aura effectivement insolvabilité, ni nécessité de verser à court terme des montants excédant les cotisations ordinaires. A la différence de l'entreprise privée, la collectivité publique a une pérennité d'existence.

– De nombreuses caisses de pension publiques ont connu des difficultés ces dernières années. Leur gestion est-elle plus difficile que celles des institutions privées?

– Je rectifie: seules quelques institutions publiques ont eu des problèmes, par exemple la caisse de retraite du personnel enseignant du Valais, avec une dimension pénale de la part des organes dirigeants. On a puisé dans la caisse. Il y a aussi des caisses qui ont sous-estimé le coût du financement à long terme de leurs engagements, comme celles de la commune de Lausanne et de la Ville de Fribourg, qui ont dû prendre des mesures. Mais si on prend la plupart des caisses publiques suisses, elles sont bien gérées. Toutes ont une question nouvelle à affronter: le choc démographique de 2020 à 2035. Le rapport entre les assurés actifs et les pensionnés se modifie de façon importante. Dans les années 70, on avait un pensionné pour 5 à 7 assurés. Dans vingt ans, ce sera environ 1,5 actif pour un pensionné.

– Quelle est la situation actuelle de la caisse de pension de Lausanne?

– Comme celle de Fribourg, elle a été recapitalisée. Mais si la première a procédé sous la forme d'un apport unique de la commune et d'une augmentation des cotisations, la caisse de Lausanne a seulement augmenté les cotisations et revu le plan de prestations. Malgré ces mesures, elle reste en dessous de la moyenne des institutions romandes, avec un taux de couverture de 44,2% au 31 décembre 2005.

– Quelle différence de régime existe-t-il entre les caisses publiques et privées?

– Quand la LPP a été introduite, il s'est posé la question d'appliquer le même régime financier aux caisses publiques et privées. Lesquelles doivent disposer en tout temps des capitaux nécessaires pour couvrir intégralement les prestations. Cette règle se justifie par le fait que l'entreprise peut disparaître. Dans le secteur public, il n'y a pas de faillite, ce qui signifie une pérennité des cotisants. Le parlement a donc

admis qu'il n'était pas nécessaire de capitaliser intégralement les engagements des collectivités publiques. Certains cantons et communes ont donc appliqué un système mixte (une part des prestations financée par des cotisations courantes et l'autre par des capitaux). Dès le début des années 1990, un débat s'ouvre sur une recapitalisation des caisses de pension publiques. Certaines autorités veulent même supprimer à terme la garantie de sorte que cet engagement n'ait pas d'impact sur la notation financière. Autre motivation: le choc démographique provoquera une hausse des cotisations dans les systèmes mixtes. On veut donc constituer des réserves aujourd'hui, pour éviter ce mouvement.

- Que changera la nouvelle loi fédérale, actuellement en consultation?

- Dans la mesure où il y a pérennité de l'effectif des cotisants, vous pouvez fonctionner sur un horizon de 30 à 50 ans avec un système mixte. Le problème: vous devez élaborer aujourd'hui un plan de recapitalisation, le cas échéant partiel, pour affronter le choc démographique dans 20 ans. Or le Conseil fédéral a une autre idée, qui fait l'objet de la consultation. Son projet permet de garder le système mixte, mais après 30 ans, il faut réaliser une capitalisation intégrale. Ce qui coûterait 16 milliards aux collectivités publiques du pays (hors Confédération). Cette décision a été une grande surprise. Le Conseil fédéral dit aux cantons et aux communes de recapitaliser, sans leur dire comment procéder. Techniquement, c'est faux. C'est un tour de passe-passe. Le gouvernement fait de la politique, mais, au plan de la législation, ce n'est pas sérieux.

Jacques-André Schneider: «Si on prend la plupart des caisses publiques suisses, elles sont bien gérées.»

genève, 28 août 2007

daniel winteregg

© Le Temps, 2007