

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: 39 (2002)
Heft: 1524

Artikel: Prévoyance professionnelle : une précipitation injustifiée
Autor: Delley, Jean-Daniel
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1008650>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 17.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Une précipitation injustifiée

La décision du gouvernement, lors de sa dernière séance avant les vacances d'été, ne laisse pas de surprendre. Au vu des mauvaises performances de la bourse, il faut rapidement abaisser de 4 à 3% le taux d'intérêt minimal des avoirs de vieillesse; il y va de la survie de la prévoyance professionnelle, prétend le Conseil fédéral. Mais alors pourquoi attendre la rentrée pour confirmer cette décision de principe? Afin de prendre la mesure du mécontentement populaire et d'atténuer la baisse le cas échéant? Pour se faire une opinion, le Conseil fédéral dispose d'une procédure bien rodée, la consultation des milieux intéressés. En l'occurrence, il n'y a pas recouru. Pire, il a pris sa décision de principe sans disposer de données sûres relatives à la situation financière des caisses de pension; un rapport à ce sujet de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) doit être livré à l'automne. Par ailleurs la révision en cours de la Loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) pourrait aboutir à une diminution du taux de conversion – le taux qui permet de calculer le montant de la rente en fonction du capital épargné –, donc à

une baisse des rentes. Le gouvernement a-t-il procédé à une appréciation des effets de toutes ces mesures pour les futurs rentiers?

Précipitation et bricolage, telles sont les caractéristiques de la décision gouvernementale du 3 juillet dernier. Une décision qui doit plus à la mauvaise forme financière des deux grands de l'assurance – Rentenanstalt et Zurich – qu'à l'état de santé du deuxième pilier. Il a suffi que ces dernières crient misère et menacent de quitter la scène de la prévoyance professionnelle pour que la majorité du gouvernement panique. Quand bien même ces sociétés sont dans l'incapacité de fournir des données chiffrées sur les rendements obtenus, sur les fonds qu'elles gèrent, sur les réserves constituées et sur la part des assurés aux bénéficiaires. Lors de la session de printemps des Chambres fédérales et alors que le Conseil national abordait la révision de la LPP, Kaspar Villiger n'affirmait-il pas qu'aucune

raison ne justifiait la baisse du taux minimal?

Dix-sept ans d'immobilisme

La précipitation gouvernementale est d'autant plus étrange que les autorités n'ont jusqu'à présent jamais modifié le taux d'intérêt minimal fixé à 4%, en violation flagrante de la loi et de l'ordonnance. Une évaluation, commandée par la commission de gestion du Conseil des États, dénonçait en 1994 déjà l'immobilisme du Conseil fédéral (cf. p.3). Un an plus tôt, le chrétien-social Hugo Fasel, président des syndicats chrétiens, demandait par voie de motion le relèvement du taux à 4,5%: «Il n'est pas possible que dans une période de taux élevé où le

compte d'épargne le moins bien rétribué a produit ces dernières années un intérêt supérieur à 4%, on conserve l'ancien taux de 4% pour la gestion des avoirs de vieillesse». Sa motion est acceptée sous forme de postulat grâce à la voix prépondérante de la présidente du Conseil national. A noter que les radicaux s'y opposent sous prétexte que les prescriptions sur le taux minimal n'ont pas grand-chose à voir avec les taux effectifs sur le marché. Encore une confusion avec le taux technique actuariel ou tout simplement un argument de parfaite mauvaise foi? Le député radical zurichois qui le soutenait alors, Heinz Allenspach, est aujourd'hui président de la fondation collective de prévoyance professionnelle de la

Rentenanstalt. Et fervent partisan de la flexibilisation: «A l'avenir l'adaptation du taux doit suivre plus rapidement les conditions économiques et les possibilités de placement», écrivait-il début juillet dans l'hebdomadaire *Finanz und Wirtschaft*. Pourquoi aujourd'hui, demain et pas hier?

La boîte de Pandore est ouverte

En agissant avec précipitation, le Conseil fédéral a réussi l'exploit tout à la fois de semer l'inquiétude dans l'opinion et de coaliser un large front d'opposition. La gauche et les syndicats bien sûr, mais aussi les partis bourgeois et le patronat qui craint de voir augmenter les primes. La commission de l'économie et des redevances du National a adopté à l'unanimité un postulat demandant au gouvernement de ne prendre une décision définitive que lorsque la transparence financière des assurances sera établie.

La controverse a mis à jour la complexité de ce dossier et le désintérêt des acteurs sociaux et politiques pour un sujet qui touche pourtant de près une grande partie de la population. Dans son rapport, l'OCPA (Office parlementaire de contrôle de l'administration) souligne le rôle important des commissions extra-parlementaires dans la conception et l'adaptation des ordonnances. Il signale que ces commissions n'ont pas toujours été suffisamment contrôlées par le Conseil fédéral et l'administration: «Manquant de connaissances pratiques à l'époque où le régime obligatoire n'était pas encore en place, en particulier

La commission LPP est un organe consultatif dont les membres sont désignés par le Conseil fédéral. Elle donne son avis au gouvernement sur l'application et le développement de la prévoyance professionnelle. Présidée par Otto Piller, directeur de l'OFAS, elle comprend actuellement 19 membres: un représentant des cantons, trois représentants des employeurs et trois des employés – Colette Nova pour l'USS –, six experts techniques et trois représentants des institutions de prévoyance.

Dans son rapport de 1994 à la commission de gestion du Conseil des États, l'OCPA note que la commission LPP n'a jamais abordé la question de l'adaptation du taux minimal. La représentante de l'USS a-t-elle depuis évoqué ce problème?

Suite de l'article à la page 3

Extraits du rapport de l'Office parlementaire de contrôle de l'administration

SOUÇONNANT QUE LE GOUVERNEMENT ET L'ADMINISTRATION, PAR LE BIAIS DES ORDONNANCES, DIRECTIVES ET AUTRES CIRCULAIRES, AURAIENT PU CONTREVENIR À LA VOLONTÉ DU PARLEMENT EN MATIÈRE DE PRÉVOYANCE PROFESSIONNELLE, LA COMMISSION DE GESTION DU CONSEIL DES ÉTATS A CONFIE À L'OPCA UNE ÉVALUATION. DANS SON RAPPORT, IL ABORDE LA QUESTION DU TAUX D'INTÉRÊT MINIMAL.

Description

Le taux d'intérêt minimal de l'avoir vieillesse a été fixé à 4% par l'art.12 OPP2. L'art.15 al.2 LPP prévoit que le Conseil fédéral fixe le taux d'intérêt minimal en tenant compte des possibilités de placement. Ces possibilités ont considérablement évolué depuis l'entrée en vigueur de l'OPP2 en 1985. Le taux minimal de l'avoir vieillesse n'a cependant jamais été adapté, bien que le message accompagnant l'OPP2 concevait comme «adéquante une adaptation tous les deux ou même trois ans».

(...)L'enjeu concerne le montant des prestations vieillesse en liaison avec la formation de l'avoir de vieillesse et notamment l'importance des montants que l'institution de prévoyance peut librement répartir entre ses assurés.

Enjeu

(...)Entre 1985 et 1992, le rendement des placements hypothécaires a passé de 5,51% à 7,18%, le taux le plus bas ayant été de 5,05% en 1988. Le rendement des obligations et des bons de caisses a passé de 5,13% à 6,44%, le

taux le plus bas atteignant 4,76% en 1988.

Une augmentation éventuelle du taux à 4,5%, voire même à 4,75% entre 1990 et 1992, les années ayant connu les rendements les plus élevés, aurait permis de créditer directement les avoirs de vieillesse de l'ensemble des assurés de plusieurs centaines de millions de francs. Par contre, un taux inférieur à 4% était imaginable au début de 1994 en raison de la forte baisse, en particulier du rendement des obligations et des bons de caisses ainsi que des placements hypothécaires.

Dans la pratique, si une institution de prévoyance obtient un rendement annule supérieur à 4%, ce sont ses statuts ou son conseil de fondation qui déterminent la part et le mode de répartition de l'excédent. Cet excédent ne va pas forcément augmenter l'avoir de vieillesse de l'ensemble des assurés. Il peut être utilisé à d'autres fins, notamment pour renforcer la solidarité au sein de l'institution ou ne pas être affecté du tout. Ainsi, il est peu probable que les assurés qui ont changé d'entreprise puisse en bénéficier dans leur libre-passage. De même, en cas de dissolution de la fondation, les assurés qui ont quitté l'entreprise préalablement ne bénéficieraient pas forcément de ces excédents. *D'autre part, une partie de l'excédent peut échapper à l'ensemble des assurés qui appartiennent à des fondations collectives ou communes gérées par des assurances privées. Dans ce cas, le rendement effectivement réalisé par leur fondation n'est pas toujours transparent. Il n'est pas forcément possible de savoir si la participation aux excédents offerte par les assurances corres-*

pond à ce rendement (souligné par DP).

Avis juridique sur la légalité

C'est notamment en raison de la nécessité d'adapter régulièrement le taux d'intérêt minimal que le Parlement a délégué cette compétence au Conseil fédéral.

L'expertise juridique montre que le Conseil fédéral est dans l'obligation de lier la fixation du taux d'intérêt à l'évolution des taux pratiqués sur le marché. L'appréciation de cette évolution constitue cependant une question de fait qui ne ressort pas du domaine du droit. Toutefois, il est surprenant de constater qu'aucune adaptation ne soit intervenue, alors même qu'un rythme de deux, voire trois ans a explicitement été évoqué par l'OFAS. Cette absence d'adaptation peut être le signe d'une confusion entre le taux d'intérêt technique et le taux d'intérêt minimal prévu par l'art.15 al.2 LPP. Cette confusion semble ressortir de la réponse du Conseil fédéral à la motion Fasel du 20 mars 1992 (BOAF/CN 1992, p.2156s.). Elle est analogue à celle qu'a faite le Tribunal fédéral des assurances dans son arrêt du 12 décembre 1992. Si tel était le cas, l'expertise juridique conclut que cette interprétation est contraire à la volonté du législateur. ■

OPCA, *Evaluation de la législation extra-parlementaire en matière de prévoyance professionnelle*. Rapport de travail à l'attention de la commission de gestion du Conseil des États, Berne, 14 octobre 1994.

Suite de l'article en page 2

sur le fonctionnement des institutions de prévoyance, l'OFAS a souvent repris telles quelles les solutions qu'elles proposaient. Dans certains cas, des solutions en contradiction avec la volonté parlementaire ont été maintenues malgré des avis divergents obtenus lors de la procédure de consultation».

En particulier le contrôle des fondations collectives apparaît

lacunaire. Personne ne paraît au clair sur les compétences respectives de l'OFAS et de l'Office fédéral des assurances privées. A tel point que Ruth Metzler, fer de lance de l'abaissement du taux minimal, demande maintenant un audit sur ce dernier office, dépendant de son département, pour savoir exactement quelles sont les tâches de cette administration dans le cadre de

sa mission de surveillance des assurances privées!

Enfin la décision du Conseil fédéral a déclenché une vague de critiques portant sur le système lui-même. A l'extrême gauche, on rêve à nouveau d'une rente populaire sur le modèle de l'AVS qui regrouperait premier et deuxième pilier. Les néo-libéraux de la fondation *Avenir Suisse* prônent une priva-

tisation de la prévoyance professionnelle, obligatoire mais de la responsabilité de chaque assuré. D'autres mettent en question l'obligation d'adhérer à la caisse de son employeur ou proposent de renforcer l'AVS et de ne plus favoriser fiscalement l'épargne vieillesse au-delà du minimum imposé par la loi. Dans ce florilège de solutions, il faudra trier le bon grain de l'ivraie. *jd*