



**Schweizerische Eidgenossenschaft**  
**Confédération suisse**  
**Confederazione Svizzera**  
**Confederaziun svizra**

Département fédéral de l'intérieur DFI  
**Office fédéral des assurances sociales OFAS**  
Financement et développement PP

# **Mesures d'assainissement dans la prévoyance professionnelle et répercussions sur la conjoncture**

**Rapport du 20 mai 2009**

## Résumé

*La LPP propose aux institutions de prévoyance toute une série de mesures permettant de résorber un découvert et utilisables en fonction du taux de couverture et de la structure des institutions. Fixé entre cinq et sept ans, et jusqu'à dix ans pour les cas exceptionnels, le délai d'assainissement prévu par la loi permet de minimiser les incidences sur la conjoncture.*

*Deux instruments susceptibles d'avoir des effets conjoncturels à court terme font l'objet du présent rapport : l'application de taux d'intérêt réduits ou nuls et le prélèvement de cotisations d'assainissement.*

*Les taux d'intérêt réduits ou nuls n'ont pas d'effet conjoncturel. Ils n'exercent aucune influence sur le revenu disponible actuel des ménages et n'ont par conséquent aucun effet sur la consommation. Ils ne devraient pas non plus en avoir sur le marché de l'emploi. Les cotisations d'assainissement peuvent théoriquement avoir des effets conjoncturels, mais d'importance marginale. Dans l'ensemble, ces cotisations devraient se monter au maximum à quelque 360 millions de francs, sans compter les allègements fiscaux. Il peut en découler pour les employeurs un surcroît de charge de 0,26 % des salaires soumis à cotisation. Pour les salariés, le revenu disponible reculerait en moyenne de 9 francs par mois ou de 0,13 %, ce qui représente une contraction de 0,03 % de la consommation. Du côté de la prévoyance vieillesse en général, l'assainissement accroît la sécurité. Grâce à cette mesure, il ne devrait pas y avoir de hausse de l'épargne individuelle, ayant un impact négatif sur la conjoncture.*

*Un moratoire sur les mesures d'assainissement aurait des effets néfastes. Il porterait atteinte à la solidarité au sein des entreprises et il priverait les employeurs qui sont moins fortement exposés à la récession de la possibilité de résorber un découvert. En outre, vu que des mesures d'assainissement seront sans doute prises dans d'autres branches de la protection sociale, le risque existe qu'un moratoire ait des effets néfastes sur la conjoncture après la période de récession. Au regard de la crise actuelle, les institutions de la sécurité sociale déficitaires doivent être assainies. A moyen et à long terme, la population n'aura confiance dans le système de sécurité sociale et l'efficacité de celui-ci que si l'équilibre financier est assuré. On peut par ailleurs supposer que les employeurs et, dans une moindre mesure, les salariés tiendront compte rapidement des charges auxquelles il faut s'attendre dans leurs décisions et leur comportement. Un moratoire n'aurait par conséquent aucun effet de nature à stimuler la conjoncture.*

*En conclusion, nous considérons que les mesures d'assainissement ici examinées ne devraient avoir tout au plus qu'un effet marginal sur la conjoncture et, partant, que les plans de relance de la Confédération ne devraient pas non plus en pâtir. Par contre, un moratoire ferait courir des risques considérables à moyen et à long terme, mettant réellement en danger le système de la prévoyance professionnelle. Notre conclusion est par conséquent qu'un moratoire peut avoir des effets nettement plus nocifs qu'un prompt assainissement.*

## Sommaire

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Instruments d'assainissement</b>	<b>4</b>
2.1	Cadre juridique.....	4
2.2	Sélection préalable concernant les effets conjoncturels.....	5
<b>3</b>	<b>Effets conjoncturels possibles des mesures examinées</b>	<b>6</b>
3.1	Objet de l'analyse .....	6
3.2	Taux d'intérêt réduit ou nul sur l'épargne des assurés actifs .....	6
<b>3.2.1</b>	<b>Ordre de grandeur</b> .....	<b>6</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Effets possibles sur la conjoncture des taux d'intérêt réduits ou nuls</b> .....	<b>7</b>
3.3	Cotisations d'assainissement.....	8
<b>3.3.1</b>	<b>Montant</b> .....	<b>8</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Effets possibles des cotisations d'assainissement sur la conjoncture du point de vue des employeurs</b> .....	<b>9</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Effets possibles des cotisations d'assainissement sur la conjoncture du point de vue des salariés</b> .....	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Conséquences possibles d'un moratoire sur l'assainissement pour la conjoncture et pour la prévoyance professionnelle en général</b>	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Conclusions</b>	<b>14</b>
<b>6</b>	<b>Annexe</b>	<b>16</b>

# 1 Introduction

Par décision du 22 avril 2009, le Conseil fédéral a chargé le Département de l'intérieur d'examiner les effets conjoncturels que pourraient avoir en 2010 des mesures que les caisses de pension pourraient prendre pour résorber un découvert, et d'évaluer, le cas échéant, certaines mesures.

Le présent rapport analyse et évalue les effets éventuels de ces mesures. Pour ce faire, l'OFAS s'appuie notamment sur des estimations faites par l'administration à propos de la situation financière des institutions de prévoyance à fin 2008 et sur les données de la statistiques des caisses de pensions de l'OFS (date de référence : 31 décembre 2007). Il convient de souligner d'emblée qu'une quantification des mesures adoptées à une date très récente est toujours sujette à caution. D'une part, la situation financière des institutions de prévoyance évolue constamment en raison de la grande volatilité des marchés financiers ; d'autre part, la responsabilité du choix des instruments d'assainissement incombe à l'organe paritaire suprême des institutions de prévoyance. Les programmes d'assainissement peuvent donc différer d'une institution à l'autre. C'est pourquoi le présent rapport se base également sur les connaissances acquises lors de la crise précédente, en 2001-2002.

## 2 Instruments d'assainissement

### 2.1 Cadre juridique

Les mesures d'assainissement auxquelles les institutions de prévoyance peuvent recourir sont définies par **la LPP** et précisées par **les directives du Conseil fédéral du 27 octobre 2004**<sup>1</sup>. Il convient de préciser que ces mesures doivent toujours être adoptées par l'organe paritaire suprême et qu'elles nécessitent une base réglementaire. La parité garantit que les décisions adoptées ne chargent ni le seul employeur ni les seuls salariés. L'environnement économique de l'employeur doit être pris en compte dans l'évaluation des mesures à prendre.

Si d'autres mesures ne permettent pas de résorber le découvert<sup>2</sup>, l'institution de prévoyance peut décider d'appliquer celles-ci (art. 65d LPP) :

- **le prélèvement auprès de l'employeur et des salariés de cotisations destinées à résorber le découvert** (la cotisation de l'employeur étant au moins aussi élevée que la somme des cotisations des salariés) ;
- **le prélèvement auprès des bénéficiaires de rente d'une contribution destinées à résorber le découvert** (comme cette contribution est déduite seulement sur la partie surobligatoire de la rente en cours des dix années précédant l'introduction de la mesure, les prestations prescrites par des dispositions légales ou réglementaires sont exclues du calcul) ;
- **un taux d'intérêt inférieur au taux minimum** (de 0,5 point de pourcentage au plus) pour une durée de cinq ans au maximum, si les mesures ci-dessus sont insuffisantes.

---

<sup>1</sup> Directives du 27 octobre 2004 concernant des mesures destinées à résorber les découverts dans la prévoyance professionnelle.

<sup>2</sup> Exemples d'autres mesures : restructurer la couverture des risques (cf. art. 67 LPP), adapter la stratégie de placement, modifier l'organisation pour augmenter l'efficacité des coûts, dissoudre les réserves de cotisations d'employeur avec renonciation à leur utilisation (art. 65e LPP), aménager le plan ordinaire du financement et des prestations. Les taux d'intérêt réduits ou nuls sont d'une importance particulière pour les institutions de prévoyance dites englobantes (cf. ch. 2.2).

La LPP pose les conditions suivantes à l'adoption de telles mesures. Elles doivent :

- se fonder sur une **base réglementaire** et tenir compte de la situation particulière de l'institution de prévoyance ;
- être **proportionnelles, adaptées** au taux de découvert et **équilibrées** ;
- permettre de résorber le découvert dans un délai approprié.

Les directives du Conseil fédéral traduisent concrètement ces dispositions comme suit :

- Le **principe de la responsabilité** de l'institution de prévoyance (ou de l'organe paritaire suprême) est applicable.
- Les mesures doivent être conformes à la loi, ne pas porter atteinte à des droits acquis ni avoir aucun effet rétroactif illicite.
- Elles doivent être adaptées au taux du découvert.
- Un **découvert** est considéré comme **important** lorsque le taux de couverture est **inférieur à 90 %**. Selon la structure de l'institution (p. ex. la part des rentiers dans l'effectif), un découvert important peut préexister à la crise. Dans son rapport, l'expert en prévoyance professionnelle doit se prononcer sur le sujet.
- Un **délai raisonnable** s'entend d'une **période de cinq à sept ans, dix ans au plus dans les cas exceptionnels**.
- Les mesures doivent tenir compte des événements futurs prévisibles, être **efficaces, applicables et en rapport avec les causes du découvert**. Elles doivent en outre respecter la proportionnalité et être équilibrées, p. ex. en faisant supporter les charges aux destinataires ou aux employeurs qui ont le plus bénéficié précédemment de prestations supplémentaires.
- Le **principe de la subsidiarité** est applicable. Des mesures radicales comme le prélèvement de cotisations destinées à résorber le découvert ne doivent être prises que lorsque d'autres mesures, de moindre portée, ne permettent pas d'atteindre l'objectif.
- Pour l'ensemble des institutions soumises à la loi sur le libre passage, lorsque le taux d'intérêt a déjà été abaissé en dessous du taux minimal ou réduit à zéro, un **taux d'intérêt négatif** sur la totalité du capital est **exclu**.
- Les droits futurs (droits expectatifs) des assurés à des prestations surobligatoires peuvent être réduits **pour une durée illimitée ou seulement temporaire**.

## 2.2 Sélection préalable concernant les effets conjoncturels

Le présent rapport se concentre sur les effets que peuvent avoir sur la conjoncture certaines mesures destinées à résorber un découvert. Plusieurs des mesures envisageables (cf. note 3) ne devraient avoir aucune répercussion conjoncturelle en raison de leur ampleur ou faute d'effet sur la demande économique globale. C'est pourquoi seules deux mesures ou instruments susceptibles d'avoir un tel effet ont été sélectionnés pour évaluation :

- l'application, en vertu du principe d'imputation, d'un taux **d'intérêt réduit ou nul** sur l'entier de l'avoir de prévoyance, pour les institutions de prévoyance enregistrées dites enveloppantes servant des prestations supérieures au minimum LPP, ou une **rémunération inférieure au taux d'intérêt minimal** sur l'avoir de vieillesse, pour les institutions se limitant au régime obligatoire ;
- le prélèvement auprès des employeurs et des employés de **cotisations destinées à résorber le découvert**.

Le prélèvement d'une contribution destinée à résorber le découvert auprès des bénéficiaires de rente correspond, d'un point de vue analytique, à celui effectué auprès des salariés ; il n'est donc pas nécessaire d'en analyser plus particulièrement l'effet sur la conjoncture. Par ailleurs, les contributions prélevées auprès des rentiers ne devraient guère avoir d'effet sur le marché de l'emploi.

### 3 Effets conjoncturels possibles des mesures examinées

#### 3.1 Objet de l'analyse<sup>3</sup>

En ce qui concerne les découverts, l'OFAS estime la situation de l'ensemble des institutions de prévoyance<sup>4</sup> suisses sur la base de la statistique des caisses de pensions publiée par l'OFS<sup>5</sup>. Ce qui suit concerne les institutions qui présentaient un découvert à fin 2008. La situation à fin avril 2009 correspond plus ou moins à la situation à fin 2008. Le présent rapport traite exclusivement des institutions de prévoyance autonomes et semi-autonomes. Il convient par ailleurs de distinguer les institutions de droit public qui ont une garantie étatique et celles qui n'en ont pas. Celles qui l'ont<sup>6</sup> n'entrent pas en ligne de compte ici. A ce sujet, on se référera au message sur le financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public que le Conseil fédéral a soumis au Parlement en septembre 2008. Le Parlement n'aura vraisemblablement pas bouclé ce dossier avant la fin de la récession actuelle. Le projet prévoit un délai de 40 ans pour parvenir à la capitalisation complète des institutions de prévoyance ; il ne pose donc pas de problèmes d'ordre conjoncturel.

Les institutions sans garantie étatique présentaient, fin 2008, un découvert de 22 335 millions de francs, dont 6937 millions concernaient les institutions Publica, des CFF, de La Poste et ASCOOP. Le **découvert** de toutes les autres institutions s'élevait donc à **15 398 millions de francs**, dont **9863 millions provenaient d'institutions présentant un taux de couverture inférieur à 90 % et 5535 millions d'institutions ayant un taux de couverture entre 90 % et 100 %**. Les quatre caisses de pension nommées ci-dessus ne sont pas prises en compte dans la présente analyse. Le 2 juillet 2008, le Conseil fédéral a mis en consultation son projet sur l'assainissement de la caisse de pension des CFF (avec quatre solutions envisageables). Un rapport sur la situation de la caisse de pension ASCOOP a également été joint au projet mis en consultation. Les prises de position devaient être remises avant le 3 novembre 2008. Le Conseil fédéral publiera les résultats de la consultation durant le premier semestre 2009. A cette occasion, il se prononcera aussi sur la suite de la procédure.

#### 3.2 Taux d'intérêt réduit ou nul sur l'épargne des assurés actifs

##### 3.2.1 Ordre de grandeur

Une réduction temporaire du taux d'intérêt sur les capitaux d'épargne est la mesure d'assainissement prise le plus couramment, en particulier par les institutions de prévoyance dites enveloppantes. C'est ce que montrent aussi bien les données relatives à la crise des années 2001-2002 que les premières indications fournies récemment par les institutions en situation de découvert placées sous la surveillance directe de la Confédération. Cette mesure est très efficace, en raison surtout de son impact direct et immédiat sur le taux de couverture. On peut en outre aisément y renoncer à brève échéance lorsque les marchés financiers reprennent de la vigueur. Nous partons de l'idée que toutes les institutions en découvert y auront recours.

Les capitaux d'épargne des assurés actifs (régimes obligatoire et surobligatoire confondus) des institutions en situation de découvert prises en compte se montent à 126 milliards de francs. A capital constant, **une baisse d'un point de pourcentage du taux d'intérêt** induit

---

<sup>3</sup> Voir l'annexe.

<sup>4</sup> Voir le communiqué de presse de l'OFAS du 6 avril 2009, en ligne : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch)

<sup>5</sup> OFS (2009), La prévoyance professionnelle en Suisse. Statistique des caisses de pensions, 2007, Neuchâtel, en ligne : [www.ofs.admin.ch](http://www.ofs.admin.ch).

<sup>6</sup> Le découvert des institutions de prévoyance de droit public bénéficiant de la garantie de l'Etat se montait, fin 2008, à 31 755 millions de francs, représentant 58,7% du découvert total de l'ensemble des institutions de prévoyance.

ainsi une **perte** pour les actifs de **1,26 milliard de francs par année**. Si l'on fait abstraction de l'augmentation du capital de prévoyance provenant des cotisations, des apports et des intérêts, le montant destiné à résorber le découvert atteint, après sept ans, près de 8,8 milliards de francs. Vu le niveau actuel des taux d'intérêt, en général bas, même sans prendre de mesure d'assainissement, la rémunération du capital va sans doute considérablement baisser ces prochaines années, surtout dans le régime surobligatoire où la loi ne prévoit aucun taux d'intérêt minimal. Les calculs avancés ci-dessus portent généralement sur les capitaux d'épargne de la prévoyance obligatoire, bien qu'une rémunération inférieure au taux minimal n'entre guère en ligne de compte dans les caisses à primauté des prestations et qu'elle ne soit possible dans les institutions pratiquant le régime obligatoire que lorsque toutes les autres mesures (y compris les contributions destinées à résorber le découvert) ne suffisent pas.

### **3.2.2 Effets possibles sur la conjoncture des taux d'intérêt réduits ou nuls**

La baisse du taux d'intérêt a en général pour effet que les capitaux d'épargne des assurés actifs augmentent un peu moins que lorsqu'aucune mesure d'assainissement n'est prise. Une rémunération négative, autrement dit une diminution de la valeur nominale<sup>7</sup> de l'ensemble des capitaux d'épargne<sup>8</sup>, est exclue. Toutes choses égales par ailleurs, selon l'ampleur de la baisse du taux, la mesure entraîne une baisse des rentes de vieillesse futures. En montants absolus, plus le capital d'épargne est élevé (soit, en général, plus l'âge et le revenu sont élevés), plus la baisse de la rente est importante. C'est donc pour les assurés arrivant au seuil de la retraite que cet effet sur la rente est le plus fort. Toutefois, la durée de cet effet est d'autant plus courte. Il n'y a aucune incidence financière directe à attendre pour les employeurs.

Si l'on part de l'hypothèse que les individus élaborent leurs plans de consommation en fonction de leur revenu disponible actuel, une baisse du taux d'intérêt n'a pas d'effet direct sur la consommation globale. Théoriquement, il peut y en avoir un en 2010, parce que les personnes qui prendront leur retraite cette année-là percevront une rente un peu plus basse, à cause d'une rémunération inférieure l'année précédente. Mais il serait tout au plus marginal et on peut le considérer, en pratique, comme négligeable.

Les théories économiques proposent d'autres hypothèses sur le comportement des consommateurs. Le point crucial porte surtout sur les facteurs qui déterminent la consommation présente des individus. Certaines théories économiques fondent leurs conjectures sur l'hypothèse d'un individu pleinement rationnel et informé qui décide de sa consommation actuelle en fonction du revenu total qu'il peut espérer sur l'ensemble de son existence. Dans ce cas, une baisse du taux d'intérêt influencerait sur la consommation présente en raison de la diminution à attendre sur la rente de vieillesse. Mais dans le contexte de la prévoyance professionnelle, la validité de ces hypothèses est sujette à caution, car il est impossible de faire des pronostics exacts sur le montant de la rente future à cause de la volatilité « naturelle » de la rémunération. D'ailleurs, l'évolution du salaire de chaque particulier reste inconnue. En résumé, on peut dire que, si l'on adopte un point de vue résolument pratique, une baisse des taux d'intérêt n'affecterait directement ni la consommation générale ni le marché de l'emploi, car les revenus actuels ne sont pas affectés par une baisse du taux d'intérêt, ce qui ne modifie rien au prix relatif des loisirs.

Evaluer les facteurs indirects est un peu plus délicat. Nous ne disposons d'aucune étude empirique à ce sujet, et il n'existe d'ailleurs pas de modèle théorique sur des chaînes de causalité de ce type. Il est possible que l'attrait de la prévoyance professionnelle diminue par

---

<sup>7</sup> Même en l'absence de mesures destinées à résorber le découvert, un rendement positif en valeur réelle ne peut d'ailleurs pas être garanti bien que, depuis l'entrée en vigueur de la LPP, il ait presque toujours été obtenu.

<sup>8</sup> Le principe dit d'imputation peut conduire à une rémunération nominale négative dans la partie surobligatoire du capital d'épargne, à condition que la rémunération du total de l'épargne (obligatoire et surobligatoire) soit au minimum nulle.

rapport à d'autres formes d'épargne et de prévoyance si les individus estiment que le taux d'intérêt va rester durablement au-dessous du « taux du marché ». Les (libres) rachats effectués dans la prévoyance professionnelle pourraient alors perdre en importance ; à taux d'épargne constant, l'épargne serait constituée ailleurs. Vu le niveau des taux d'intérêt (en général bas, toutes échéances confondues), vu les incitations fiscales et le montant encore élevé des prestations servies dans la prévoyance professionnelle (notamment en comparaison avec les formules des assurances-vie privées), une telle substitution est très peu probable. A l'inverse, il est aussi possible que les (r)achats prévus soient en partie investis dans la consommation, surtout en cas de rémunération négative en termes réels<sup>9</sup>, car la baisse de la rémunération d'une partie (liée) de la fortune individuelle rend la consommation future plus chère que la consommation présente. Pour l'économie globale actuelle, cela aurait pour effet de stimuler la demande. En lien avec les incidences conjoncturelles décrites ci-dessus, si les attraits de la prévoyance professionnelle diminuent, il pourrait en découler une hausse des versements en capital. Cela est toutefois peu probable, principalement parce que la rémunération implicite pratiquée durant la période de retraite (taux technique) sera toujours de 4,3 %<sup>10</sup>, même avec une baisse à 6,4 % du taux de conversion minimal, ce qui est encore bien plus élevé que la rémunération que l'on peut obtenir sur le marché des capitaux. Il ne faut par ailleurs pas négliger que l'aversion au risque tend à s'accroître en période de crise. Autre effet possible, sans doute le plus vraisemblable du point de vue pratique : l'attrait croissant d'un logement à usage personnel comme forme de placement et le niveau fort bas des taux hypothécaires peuvent entraîner une augmentation des versements anticipés ELP<sup>11</sup>. Sur le plan économique, un tel effet anticyclique stimulerait la demande et soutiendrait l'effet des plans conjoncturels de la Confédération, particulièrement dans le secteur de la construction, mais il péjorerait plutôt la situation financière des institutions de prévoyance.

**En résumé, aucune incidence négative notable sur la conjoncture n'est à attendre ni directement ni indirectement. A court terme, il pourrait tout à fait se produire des effets de nature anticyclique. On peut donc considérer comme neutre sous l'angle conjoncturel un taux d'intérêt temporairement réduit ou nul.**

### 3.3 Cotisations d'assainissement

#### 3.3.1 Montant

Nous partons ici de l'hypothèse que les institutions de prévoyance présentant un découvert prélèvent chaque année des cotisations d'assainissement à hauteur de 2 points de pourcentage du découvert si leur taux de couverture est inférieur à 90 %, et de 1 point de pourcentage du découvert si leur taux de couverture se situe entre 90 % et 100 %. Le résultat est ainsi proche du montant supérieur des charges prévisibles, car les taux sont plutôt élevés au vu des mesures d'assainissement annoncées à la surveillance directe de la Confédération, ainsi que des cotisations d'assainissement prélevées pour faire face à la dernière crise. Si les taux varient selon l'importance du découvert, c'est parce que le principe de subsidiarité s'applique et que le contexte économique est actuellement défavorable. Il ne faut pas s'attendre à ce que l'organe paritaire suprême décide de prélever des cotisations d'assainissement représentant une charge financière insupportable pour l'employeur. La situation économique étant difficile, on peut aussi supposer que l'assainissement se fera sur la période la plus longue possible, soit sept ans.

---

<sup>9</sup> Ni le seco ni la Banque nationale suisse ne prévoient une augmentation importante de l'inflation en 2009 et 2010, cf. [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) et [www.snb.ch](http://www.snb.ch).

<sup>10</sup> Voir la feuille d'information « Abaissement du taux de conversion minimal », en annexe du communiqué de presse de l'OFAS du 6 avril 2009, en ligne: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch).

<sup>11</sup> Les institutions de prévoyance peuvent prévoir dans leur règlement de restreindre les versements anticipés ELP en cas de découvert.



Sur la base de ces hypothèses, un montant total de 2527 millions de francs devra être amorti grâce à des cotisations d'assainissement, soit 1973 millions pour les institutions dont le taux de couverture est inférieur à 90 %, plus 554 millions pour celles dont le taux se situe entre 90 % et 100 %. Si l'assainissement se fait sur sept ans, **le montant annuel global des cotisations d'assainissement s'élève à 361 millions de francs (sans tenir compte de l'effet fiscal, qui réduit la charge)**, soit 282 millions de francs pour les institutions dont le taux de couverture est inférieur à 90 %, et 79 millions pour celles dont le taux se situe entre 90 % et 100 %. Ci-dessous, 57 % des cotisations sont imputées aux employeurs, et 43 % aux salariés, ce qui correspond à la répartition moyenne des cotisations et des contributions des années 2006 et 2007.

Il faut souligner que ces calculs reposent sur l'hypothèse d'un statu quo économique. Si la situation s'améliore et si les recettes des institutions de prévoyance augmentent, les montants en jeu seront beaucoup moins élevés.

### 3.3.2 Effets possibles des cotisations d'assainissement sur la conjoncture du point de vue des employeurs

La charge supplémentaire annuelle globale assumée par les employeurs se monte à **175 millions de francs**, avec un taux d'imposition moyen de 15 % (avant impôts : 206 millions). Les cotisations d'assainissement peuvent être déduites des impôts. **Si on prend pour référence la somme des salaires soumis à cotisation**<sup>12</sup>, qui constitue le montant décisif pour les employeurs, les cotisations d'assainissement représentent une **charge supplémentaire moyenne de 0,26 %**.

En principe, lorsque les charges salariales augmentent, la demande de travail baisse et donc, *ceteris paribus*, le chômage s'accroît, le marché du travail n'étant pas caractérisé par une concurrence pure et parfaite. On peut supposer que les employeurs ne peuvent pas, à court terme, reporter la charge sur les salariés, car les baisses de salaires nominaux sont rares et difficiles à mettre en œuvre. Une part des coûts peut à la rigueur être amortie en augmentant la productivité lorsque c'est possible ou en agissant sur le prix. Malgré cette rigidité présumée des salaires nominaux, on ne peut pas partir du principe que le versement de cotisations d'assainissement poussera à lui seul les employeurs à réduire leurs effectifs. Il y a différentes raisons à cela. D'abord, les employeurs sont impliqués dans la décision et, ensuite, les mesures d'assainissement sont modulables, ce qui est aussi vrai pour la durée de l'assainissement. Une reprise économique étant possible, il est rationnel pour de nombreux employeurs de conserver des capacités productives, même si celles-ci restent partiellement inemployées durant un certain temps. En effet, en cas de retournement de la conjoncture et d'accroissement de la demande de travail, les frais de recherche de main d'œuvre pourraient dépasser les coûts occasionnés par le maintien, à titre temporaire, d'un potentiel de production inexploité. Les licenciements entraînent toujours une perte d'éléments productifs immatériels comme le savoir-faire.

L'horaire de travail peut encore être réduit, une mesure visant elle aussi à un maintien des capacités productives, à laquelle beaucoup d'employeurs ont recours ces temps-ci. Il est par ailleurs à noter que les cotisations d'assainissement sont relativement peu importantes si on les compare aux variations affectant les coûts et les revenus (par exemple la volatilité des cours de change à laquelle doit faire face l'industrie d'exportation).

Les investissements et la consommation de biens et de services (consommations intermédiaires) auxquels procèdent les employeurs constituent d'autres leviers, en particulier lorsqu'il ne devrait pas y avoir de compensation par le biais du marché du travail, selon ce

---

<sup>12</sup> Cf. annexe.

qui a été dit plus haut. Les employeurs pourraient amortir une partie des coûts occasionnés par les cotisations d'assainissement en puisant dans le capital propre, raison pour laquelle la demande économique globale ne devrait pas être affectée. On peut supposer que seuls les employeurs disposant des sources de financement nécessaires optent pour des cotisations d'assainissement. Si on met en relation la charge supplémentaire annuelle potentielle découlant des cotisations d'assainissement avec le volume globale des investissements de l'économie suisse, on voit que la mesure ne peut guère avoir que des conséquences marginales, même si on suppose qu'il existe un effet multiplicateur. Les charges supplémentaires prévues devraient jouer un rôle beaucoup moins important dans le processus de décision concernant les investissements que les perspectives sur l'évolution de la conjoncture globale. On doit encore relever ici que les taux d'intérêt sont aujourd'hui à un niveau historiquement bas. Pour ce qui est des investissements privés, il ne faut pas oublier non plus que les fonds versés aux institutions de prévoyances sous forme de cotisations d'assainissement ne sont en aucun cas « perdus » du point de vue économique. Les institutions les investissent en effet sur les marchés des capitaux, si bien qu'ils accroissent en fin de compte le potentiel de refinancement de l'économie suisse.

**On peut dire en résumé que le prélèvement de cotisations d'assainissement ne devrait pas entraîner une hausse du chômage. Il se peut par contre que la mesure ait certains effets procycliques dans les domaines des investissements et des consommations intermédiaires. Mais ceux-ci sont marginaux au vu d'autres facteurs déterminant la production, et ne devraient donc pas réduire sensiblement l'effet des plans conjoncturels adoptés par la Confédération.**

### **3.3.3 Effets possibles des cotisations d'assainissement sur la conjoncture du point de vue des salariés<sup>13</sup>**

La charge supplémentaire globale assumée par les employeurs se monte à 155 millions de francs par année. Si l'on estime que la charge fiscale moyenne est de 10,2 %, le revenu disponible baisse de 139 millions de francs. 1,25 millions d'assurés verseraient des cotisations d'assainissement<sup>14</sup>, ce qui représente une **charge mensuelle de 9 francs par personne, soit 0,13 % du revenu disponible moyen.**

Ainsi les ménages touchés ne modifieraient pas leurs comportements de consommation. Il ne faut donc pas s'attendre à une baisse de la consommation privée, ne serait-ce que parce que les dépenses de consommation au sens strict ne représentent que 58 % du revenu brut des ménages. Si les cotisations d'assainissement se montent à 155 millions de francs par année (avant impôts), la **consommation pourrait diminuer** de 90 millions de francs par année, ce qui correspond, selon les projections, à **0,03 %** de l'ensemble des dépenses de consommation des ménages privés en **2010<sup>15</sup>**. Donc, même si l'on peut s'attendre à un effet sur la consommation, celui-ci est marginal et n'a pas d'impact sur le fonctionnement global de l'économie. On ne doit pas s'attendre à ce que le prélèvement de cotisations d'assainissement entraîne à lui seul un recul global de la part du revenu consacrée à la consommation ou un relèvement du taux d'épargne<sup>16</sup>. Il faudrait s'attendre à un changement de comportement de ce type si le prélèvement de cotisations d'assainissement rendait encore plus incertaines les anticipations des ménages concernant l'évolution de l'économie

---

<sup>13</sup> Les données concernant les revenus des ménages (après impôts) utilisées dans ce chapitre sont tirées de l'enquête sur le budget des ménages (EBM) 2006 de l'OFS, le groupe socioéconomique de référence choisi étant celui des salariés (cf. [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch)). Le revenu disponible moyen par ménage se monte à 6811 francs, et le revenu brut moyen à 9663 francs, le nombre de personnes par ménage étant de 1,54.

<sup>14</sup> Cf. annexe.

<sup>15</sup> Cf. communiqué de presse du seco du 17 mars 2009, sur les tendances conjoncturelles, [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch).

<sup>16</sup> Une baisse du taux de consommation accentuerait encore la baisse de la consommation calculée plus haut.

ou le versement des rentes. Mais l'assainissement des institutions de prévoyance devrait plutôt avoir un effet inverse. Le recul potentiel de la consommation calculé plus haut constitue donc le pire scénario possible concernant l'impact d'un prélèvement de cotisations d'assainissement. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que le taux d'importation des biens de consommation privés est relativement élevé. A très court terme, l'effet sur la création de valeur en Suisse devrait être nettement moins important que le recul effectif de la consommation, ce qui n'est toutefois pas négligeable sur le plan de la politique conjoncturelle. Cet argument n'est cependant plus pertinent à moyen ou à long terme.

Le prélèvement de cotisations d'assainissement devrait toujours être évalué en termes de politique sociale, notamment pour ce qui est des bas revenus, puisque la part du revenu consacrée à la consommation est inversement proportionnelle au niveau de ce dernier. Toutefois, les bas revenus sont proportionnellement moins affectés par le prélèvement de cotisations d'assainissement et, d'une manière générale, par les mesures d'assainissement, parce qu'ils sont le plus souvent assurés auprès des grandes institutions collectives avec assurance complète, qui, par définition, ne peuvent pas présenter de découvert<sup>17</sup>. Il faut ajouter qu'en raison du seuil d'accès à la prévoyance professionnelle, celle-ci ne joue aucun rôle dans la planification individuelle des achats des personnes qui ont de très bas revenus. L'imposition d'une charge supplémentaire transitoire ne devrait pas créer de problèmes sociaux pour les classes de salaires affectées par le prélèvement de cotisations d'assainissement.

Le mesure, qui ne devrait pas avoir d'effets sur la demande de travail, ne devrait pas en avoir non plus sur l'offre de travail. Même lorsque l'on considère les cotisations d'assainissement comme des impôts, les charges sont trop faibles pour modifier sensiblement le prix relatif du « temps libre ». Par ailleurs, le prélèvement de cotisations d'assainissement constitue toujours une mesure limitée dans le temps.

**On peut dire pour conclure que le prélèvement de cotisations d'assainissement ne devrait pas modifier le comportement des salariés. Cela vaut pour les comportements de consommation comme pour l'offre de travail. Un tel prélèvement ne pose pas de grave problème sur le plan de la politique sociale et est nécessaire pour ne pas mettre en péril la solidarité au sein de l'entreprise.**

---

<sup>17</sup> Fin 2007, 27 % des assurés actifs étaient affiliés à des institutions de prévoyance collectives (assurance complète).

#### **4 Conséquences possibles d'un moratoire sur l'assainissement pour la conjoncture et pour la prévoyance professionnelle en général**

Si le Conseil fédéral imposait un moratoire sur l'assainissement, il interviendrait fortement dans un domaine qui relève de la responsabilité propre des institutions de prévoyance. Bien que l'environnement économique soit difficile, il y a des entreprises qui peuvent assumer la charge que représentent des mesures d'assainissement drastiques. Les problèmes conjoncturels ne se font pas sentir au même moment dans toutes les branches. La prévoyance professionnelle est d'abord une assurance (sociale) des entreprises, organisée en conséquence. Pour garantir la stabilité du système, il ne serait donc pas opportun d'empêcher les entreprises moins affectées par le fléchissement de la conjoncture de recourir à certaines mesures d'assainissement particulières. Une réaction rapide s'impose notamment lorsque les institutions ont des problèmes structurels, parce que ceux-ci, même en cas d'embellie sur les marchés financiers, ne peuvent pas être résolus si des mesures complémentaires ne sont pas prises. Suivant l'évolution des marchés financiers, il se peut aussi que les problèmes rencontrés par les institutions les plus exposées deviennent encore plus aigus, empêchant tout assainissement et contraignant le Fonds de garantie à prendre en charge les parts des prestations qui ne sont pas financées. Personne n'est en mesure de prévoir l'évolution des marchés financiers à court et à moyen termes. C'est en fin de compte l'organe paritaire suprême qui doit évaluer la situation et décider quelles mesures s'imposent, à quel moment. L'édiction d'une norme générale ne serait pas non plus compatible avec la structure très décentralisée de la prévoyance professionnelle. Un signal erroné serait ainsi donné, mettant à l'épreuve la solidarité qui existe au sein de l'entreprise entre employeurs, salariés et rentiers, sur laquelle la prévoyance professionnelle est bâtie. On ne peut pas mettre en avant la solidarité uniquement lorsque tout va bien, il faut aussi pouvoir faire appel à elle lorsque des problèmes se posent. Les mesures d'assainissement prévues dans la LPP en tiennent compte, car toutes les parties prenantes sont appelées à apporter ensemble leur contribution. Le dispositif prévu est suffisamment souple dans son contenu comme dans les délais prévus, pour qu'il n'y ait pas d'effets négatifs sur la conjoncture.

Ces questions, concernant le régime en place, ne sont pas les seules qui se posent. Un moratoire sur l'assainissement peut aussi avoir des conséquences négatives pour les entreprises. En effet, les employeurs dont les institutions de prévoyance sont fortement déficitaires auront du mal à recruter du personnel : plus les découverts se creuseront, plus le recrutement sera difficile. Il est donc important de procéder rapidement à un assainissement, en vue précisément de la reprise. Un moratoire sur l'assainissement pourrait créer des problèmes en particulier pour les entreprises qui voudraient entreprendre une telle démarche avant la fin de la récession, afin de rester concurrentielles sur le marché de l'emploi. Il ne faut pas oublier que les concurrents étrangers n'ont pas à assumer ce type de charges.

Un autre problème économique se pose aussi en cas de liquidation partielle : les prestations de sortie sont alors amputées à hauteur du découvert, sans qu'une compensation soit possible, pour les collectifs sortants, à l'intérieur de l'institution de prévoyance. La démarche ne porte pas seulement atteinte à la confiance en la prévoyance professionnelle, mais aussi à la solidarité au sein de l'entreprise. Il est donc raisonnable de prendre des mesures d'assainissement dès l'apparition d'un découvert, afin de garantir une juste répartition des sacrifices et de prévenir une éventuelle sélection négative, sur laquelle nous reviendrons. De plus, ce qui pourrait être indésirable du point de vue conjoncturel, en cas de liquidation partielle, les assurés actifs sortants réalisent une perte sur leur fortune de prévoyance à hauteur du découvert. La situation n'est donc pas du tout comparable à un abaissement passager du taux de rémunération, qui n'entraîne pas de perte sur la valeur nominale de l'avoir. Du fait de cette perte, les assurés touchés pourraient accroître leur épargne (compensation), ce qui entraînerait une baisse de la consommation. Il faut aussi voir que

cette perte de fortune entraîne une baisse bien plus importante de la rente future, et par là même de la consommation, qu'un abaissement passager du taux de rémunération.

En ce qui concerne les liquidations partielles, l'éventualité d'une sélection négative doit aussi être envisagée, car elle aussi peut mettre en danger la solidarité au sein de l'entreprise. Lorsqu'un assuré quitte à titre individuel une institution de prévoyance, par exemple parce qu'il change d'emploi, sa prestation de sortie n'est pas réduite, même si l'institution a un découvert considérable. Si les mesures d'assainissement sont ajournées et que le découvert n'est pas comblé, voire se creuse, les salariés peuvent avoir intérêt à changer d'employeur, ce qui provoque des distorsions sur le marché du travail et désavantage certains employeurs recrutant du personnel. Cela est vrai en particulier pour les salariés mobiles, qui disposent en règle générale de revenus et de capitaux d'épargne importants, ou encore lorsqu'une liquidation partielle est prévisible. De ce fait, la situation se dégraderait encore plus pour les institutions de prévoyance et pour les assurés qui resteraient affiliés. Ils devraient s'attendre à verser à l'avenir des cotisations d'assainissement beaucoup plus élevées. L'éventualité d'une sélection négative est une autre raison pour laquelle, en général, les employeurs versent des cotisations d'assainissement beaucoup plus élevées que les salariés.

La question la plus importante en matière de politique conjoncturelle concerne les anticipations et la rationalité des salariés et des employeurs touchés. On peut s'attendre à ce qu'ils adaptent sur le champ leur comportement si des mesures d'assainissement sont prévisibles. Lorsque des problèmes structurels se posent (déficits), il est clair que de telles mesures devront être prises. Si on peut penser que l'information dont disposent les salariés n'est pas suffisante pour qu'ils modifient sensiblement leur comportement, cet argument n'est pas valable pour les employeurs. Les comportements sont donc les mêmes, qu'il y ait un moratoire ou que des mesures d'assainissement soient prises. L'imposition d'un moratoire ne peut donc pas empêcher d'éventuels effets conjoncturels procycliques imprévus.

D'un point de vue conjoncturel, l'existence prévisible d'une hausse des coûts lorsque la récession s'atténue plaide pour un assainissement immédiat. L'assurance-invalidité est fortement déficitaire et des mesures d'assainissement doivent être prises sans tarder dans l'assurance-chômage et dans les APG. Il faudra donc vraisemblablement que tous les salariés et tous les employeurs soient mis à contribution. Si les mesures d'assainissement de la prévoyance professionnelle étaient reportées à cette même période, il faudrait redouter une hausse des coûts supplémentaire, reportée dans le temps. Cela pèserait sur la conjoncture intérieure et grèverait les entreprises d'un handicap concurrentiel à l'heure précisément où devrait se produire une redistribution des parts de marché. C'est pourquoi il serait opportun de permettre aux organes suprêmes paritaires d'exercer leurs responsabilités en décidant quelles mesures ils jugent appropriées, et à quel moment elles doivent être prises.

## 5 Conclusions

Pour assainir les institutions de prévoyance, la LPP prévoit toute une série de mesures qui peuvent être mises en œuvre de manière souple en fonction de l'importance du découvert et de la structure de l'institution concernée. Le délai d'assainissement maximum de sept ans prévu dans les directives du Conseil fédéral a été choisi pour limiter l'impact sur la conjoncture. La responsabilité de l'assainissement et le choix des instruments sont du ressort de l'organe suprême paritaire de l'institution, ce que permet de ne pas imposer de charge disproportionnée ou réservée à une seule partie. De nombreuses institutions étant dans une situation financière critique, il est souhaitable de ne pas limiter la marge de manœuvre disponible pour procéder à l'assainissement. La récession actuelle n'affectant pas toutes les branches économiques de la même manière, la capacité de procéder à un assainissement varie selon les employeurs.

Les deux mesures d'assainissement proposées ne devraient avoir d'incidence négative importante ni sur le marché du travail ni sur la demande globale. Cela est vrai pour l'année 2010 comme pour les années suivantes. Un abaissement du taux de rémunération de l'avoire de prévoyance, voire l'application d'un taux nul, ne devrait pas avoir d'effet sur la conjoncture, notamment parce que ce type de mesure n'a pas d'impact sur le revenu actuellement disponible des assurés. Le versement de cotisations d'assainissement peut entraîner une contraction maximale de la consommation de 0,03 % pour l'année 2010 si le revenu disponible baisse de 0,13 %. La charge supplémentaire assumée par les employeurs se monte en moyenne à 0,26 % des salaires soumis à cotisation. En outre, il y a aussi théoriquement des effets anticycliques, du moins en ce qui concerne les canaux d'action indirects. Il faut par ailleurs bien voir que si un moratoire est appliqué, les coûts sont plus élevés lorsqu'il sera levé et que l'assainissement sera mise en œuvre. Finalement, lorsqu'une institution a des problèmes particulièrement graves, il n'y a pas moyen de faire l'économie d'un assainissement. Par ailleurs, il est raisonnable de penser que si les employeurs et, dans une moindre mesure, les assurés adaptent leur comportement aux coûts escomptés ou à la situation de revenu dans laquelle ils se retrouveraient, ils le feraient immédiatement. Mais en principe, nous ne nous attendons à aucun changement de comportement, comme nous l'avons déjà dit.

Il faudrait aussi faire en sorte qu'au moment de la reprise, les entreprises ne doivent pas assumer des coûts supplémentaires qui réduiraient leur compétitivité au niveau international. La situation financière d'autres assurances du système de sécurité sociale devrait aussi être prise en compte lors de l'évaluation des mesures et de la fixation des délais. Pour ce qui est de la capacité concurrentielle, il faut aussi tenir compte du fait qu'il est plus difficile de recruter du personnel lorsque le découvert est considérable et que des mesures d'assainissement sont prévues ou remises à plus tard.

Nous en concluons que les mesures d'assainissement de la prévoyance professionnelle ne devraient pas réduire sensiblement les effets des plans de relance de la Confédération. L'assainissement des institutions de prévoyance s'opère au niveau des entreprises, où les solidarités doivent jouer. Un report généralisé des mesures à prendre serait contraire à la logique actuelle du système et pourrait entraîner une désolidarisation et une perte de confiance à moyen ou à long terme. Il faut souligner qu'il existe un risque important de sélection négative, qui pourrait entraîner une dégradation encore plus importante de la situation financière de nombreuses institutions.

Un report pourrait aussi donner un faux signal, tendant à indiquer que l'équilibre financier n'est pas si important pour les institutions de prévoyance. Ces prochaines années, les institutions devront non seulement résorber leur découvert, mais aussi constituer des réserves, ce qui peut entraîner une baisse des prestations. Pour que celle-ci soit acceptable,

il faut que les acteurs aient confiance dans le système et sachent quelles sont les conséquences d'un déséquilibre financier. C'est pourquoi les risques à long terme d'un moratoire sont plus graves que les éventuelles conséquences conjoncturelles des mesures d'assainissement.

## 6 Annexe

### Situation financière à la fin de l'année 2008 (estimation OFAS) : institutions enregistrées, autonomes et semi-autonomes

Taux de couverture (en millions de francs)	< 90%	90%-100%	Total
Avec garantie étatique	30 167	1588	31 755
Sans garantie étatique	13 848 <sup>18</sup>	8487 <sup>19</sup>	22 335

### Assurés actifs : institutions enregistrées, autonomes et semi-autonomes

Nombre d'assurés actifs	TC < 90%	TC 90%-100%
Avec garantie étatique	339 020	114 676
Sans garantie étatique	297 215 <sup>20</sup>	1 088 395 <sup>21</sup>

### Postes des comptes et du bilan : institutions enregistrées, autonomes et semi-autonomes présentant un découvert fin 2008, hors CFF, Poste, ASCOOP et Publica

Postes selon la statistique des CP 2007 (en millions de francs)	Avec garantie étatique		Sans garantie étatique	
	< 90%	90%-100%	< 90%	90%-100%
Cotisations et contributions assurés actifs (p.a.)	1924	732	1438	5424
Cotisations et contributions employeurs (p.a.)	4379	1027	1988	6165
Somme des salaires soumis à cotisation (p.a.)	19 259	7022	14 249	52 690
Capital de prévoyance assurés actifs	52 516	17 511	27 181	99 135

### Postes des comptes et du bilan : CFF, Poste, ASCOOP et Publica

Potes selon la statistique des CP 2007 (en millions de francs)	CFF	Poste	ASCOOP	Publica
Taux de couverture en %	79	86	70	96
Cotisations et contributions assurés actifs (p.a.)	179	161	50 <sup>22</sup>	408
Cotisations et contributions employeurs (p.a.)	1'771 <sup>23</sup>	448	121 <sup>24</sup>	652
Somme des salaires soumis à cotisation (p.a.)	1'642	1'793	491	3'714
Capital de prévoyance assurés actifs	4'755	4'964	1'328	10'223

<sup>18</sup> Dont les CFF (3094 millions) et ASCOOP (891 millions).

<sup>19</sup> Dont la Poste (1846 millions) et Publica (1106 millions).

<sup>20</sup> Dont les CCF (26 353 assurés actifs) et ASCOOP (9446 assurés actifs).

<sup>21</sup> Dont Publica (53 577 assurés actifs) et la Poste (45 872 assurés actifs).

<sup>22</sup> Dont 4 millions de francs de cotisations d'assainissement.

<sup>23</sup> Dont 1493 millions de francs de cotisations d'assainissement.

<sup>24</sup> Dont 34 millions de francs cotisations d'assainissement.