



## **L'assainissement de la CP des CFF Une prise de position du Forum de la Prévoyance**

La nécessité d'un assainissement de la caisse de pension des CFF n'est pas contestée. Le Conseil Fédéral a renvoyé quatre modèles d'assainissement en consultation, dont les conséquences financières pour la Confédération seront diverses. Le Forum de la Prévoyance considère que l'environnement économique adverse actuel doit inciter à examiner également des formes alternatives d'assainissement. Il s'agit de l'établissement d'une caisse dite de rentiers, ainsi que la transition vers un financement mixte de la CP des CFF. Ainsi la réalisation d'une caisse de rentiers pourrait-elle offrir des avantages par rapport à la capitalisation intégrale, issue de solutions financières uniquement.

### **La capitalisation intégrale de la CP des CFF en 1999 et les conséquences des omissions de l'époque.**

Voici les trois origines principales du manque de couverture actuel, malgré la capitalisation intégrale d'il y a 10 ans :

- Dans les années 90 il existait une intention de réunir la caisse de pension des CFF (PHK) avec la caisse de pension de la Confédération (EVK). Cela a conduit à l'adaptation des définitions de prestations de la PHK à celles de la EVK. Les engagements en découlant sont encore partiellement d'actualité, car pas intégralement ou pas suffisamment capitalisés. Sont concernées avant tout les prestations suivantes : la „garantie pour les femmes“ (pleine prestation après 35 ans de contribution) et les retraites anticipées volontaires.
- La capitalisation intégrale au 1.1.1999 a eu lieu sans la création de réserves de fluctuation.
- Les placements complémentaires en actions ont été acquis lors de la phase ultime de la hausse boursière. A la suite du krach boursier des années 2001/2002 la CP des CFF se trouvait confrontée à un manque de couverture dès 2001 déjà. Même en dépassant le Benchmark adéquat, les rendements des placements ne permettaient pas d'atteindre l'équilibre financier prévu avec des rendements projetés et indispensables.

Il y a lieu de constater que contrairement à Swisscom, La Poste et Ruag, les CFF ont du reprendre leurs effectifs de rentiers (rentiers AI et vieillesse).

Les CFF ont réduit massivement leurs effectifs de collaborateurs durant les dernières années. Il faut y ajouter de nombreuses retraites anticipées. Il en résulte une proportion entre les retraités et les assurés actifs d'environ 52 : 48 (plus de retraités que d'actifs!). Sous l'angle de la fortune ce ratio atteint même 66 : 34. En effet les rentiers ne peuvent être mis à contribution d'un assainissement que sous beaucoup de réserves, ce qui, sans l'aide de la Confédération, mettrait le fardeau d'un assainissement uniquement à la charge de l'employeur et des assurés. Eu égard à la structure défavorable entre assurés cela pourrait devenir extrêmement périlleux.

La probabilité est très faible que la caisse de pension des CFF puisse s'assainir par ses propres moyens avec des mesures d'assainissement draconiennes, compte tenu du taux de couverture largement insuffisant et de la forte proportion de rentiers.

Partons plutôt du principe que la probabilité est forte, pour que le manque de couverture s'élargisse encore sans injection de capital et que le découvert de la caisse de pensions des CFF risque d'être recouvert le cas échéant par le Fond de Garantie.

Du point de vue de l'expert de la prévoyance professionnelle, un versement unique est impératif et indispensable pour répondre aux exigences minimales d'un assainissement de la caisse de pensions des CFF selon art. 65d alinéa 2 de la LPP.

### **Les efforts d'assainissement depuis 1999**

Durant ces dernières années, la CP des CFF a procédé à diverses mesures d'assainissement. Dans les années 2003 à 2005 par exemple, des contributions d'assainissement de 3% ont été prélevées sur les salaires assurés, les intérêts des avoirs vieillesse ont été réduits, de même que les coûts de l'invalidité professionnelle ont été transférés sur les CFF.

Soulignons, qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2007 les prestations vieillesse ont été transformées de la primauté de prestation à la primauté de cotisation, les taux de conversion fixés actuariellement (suppression des pertes sur retraite au moment de la retraite en cas de vieillesse) et les subventions des retraites anticipées supprimées. De plus les CFF, en tant qu'employeur, ont effectué au 1<sup>er</sup> janvier 2007 un versement unique conséquent, afin d'assainir durablement la partie prévoyance des « assurés actifs » au 1<sup>er</sup> janvier 2007 (y compris les réserves de fluctuation appropriées).

Toutes ces mesures ont été financées par des contributions complémentaires de la part des CFF comme employeur, respectivement par la péjoration des prestations aux assurés actifs. La Confédération en tant qu'ancien employeur, ainsi que les rentiers n'ont pas fourni de prestation d'assainissement depuis l'apparition du manque de couverture de la caisse de pension des CFF. Malheureusement, les mesures d'assainissement réalisées n'étaient pas suffisantes pour ramener durablement à la normale la caisse de pension des CFF. Du point de vue de l'expert des caisses de pension d'autres mesures s'imposent impérativement dès ce jour.

Parmi les mesures d'assainissement il est possible à nouveau de faire usage, par exemple, de contributions complémentaires de l'employeur, de contributions d'assainissement de l'employeur et des employés ainsi que l'intérêt réduit, voire porté à zéro des avoirs vieillesse (tout en respectant l'intérêt minimum LPP des avoirs vieillesse). Ces mesures pèseraient à nouveau sur les CFF et les employés. De plus les montants d'assainissement des assurés actifs réduiraient de manière significative l'attractivité des CFF pour l'embauche de collaborateurs qualifiés.

### **Les variantes proposées par le Conseil Fédéral**

Dans le cadre de sa consultation le Conseil Fédéral met 4 variantes à choix. Elles se distinguent en premier par les montants y relatifs que la Confédération devra mettre à disposition. Le spectre va de 0 (pas de nouvelles contributions fédérales) jusqu'à 3,2 milliards de francs.

Il est manifeste que pour un assainissement suffisant il faut un montant d'au moins 3,2 milliards, indépendamment de la justification et des ressources de financement. Suivant l'évolution des marchés des capitaux, ce montant pourrait s'avérer plus élevé encore.

La question est ouverte de savoir, si les moyens doivent provenir uniquement de la Confédération ou si d'autres variantes sont à examiner, comme :

- a) L'injection de moyens supplémentaires par l'employeur
- b) L'augmentation des contributions par les partenaires sociaux
- c) La réduction des prestations
- d) La mise à contribution des rentiers

a) De par les mesures prises en 2006, dont l'objectif était d'assurer l'assainissement de la position des assurés actifs, les CFF ont fourni des montants importants à titre d'employeur. Il serait difficile de solliciter de nouveaux montants de ce côté, sans réduire le potentiel d'exploitation des CFF qui fournissent un grand effort de rationalisation et de modernisation. Les nombreuses retraites anticipées, aux effets connus, ne sont pas étrangères à cette dynamique d'entreprise.

b) Des apports plus élevés sont pensables, mais ne contribuent qu'à long terme à l'amélioration de la situation financière.

c) La réduction des prestations, une mesure aux difficultés politiques évidentes, ne déploiera ses effets qu'à long terme.

d) L'exigence d'une plus forte mise à contribution des rentiers à l'effort d'assainissement se fait entendre de part et d'autre. La configuration juridique de la caisse de pension ne s'y prête pas en pratique. Des prestations pouvant se faire restituer le cas échéant (par exemple une compensation volontaire du renchérissement) n'ont pas été fournies. Dans le cadre de la discussion, il a été fait mention qu'il serait difficile d'imaginer qu'une caisse de pension du service public soit la première à réduire des prestations accordées de manière réglementaire. La prévoyance professionnelle dans son ensemble pourrait y perdre de sa crédibilité.

Les variantes développées dans le cadre de la consultation contiennent des montants divers, fondés sur des bases légales ainsi que la capitalisation intégrale déjà effectuée. Il est permis de douter que des alternatives à la dimension de cet assainissement existent. Soit l'assainissement est suffisant, soit le problème n'est résolu une fois encore que partiellement, et tôt ou tard, la caisse devra affronter les mêmes problèmes qu'à ce jour.

Si un assainissement complet est visé, il y a lieu de fournir, indépendamment des divers éléments responsables du manque de couverture, des moyens calculés selon la technique actuarielle. Le montant effectif dépend également du développement à venir des marchés financiers.

### **Propositions alternatives d'assainissement**

Les réactions publiées suite aux propositions du Conseil Fédéral permettent de constater que la résistance politique à un nouvel assainissement de la CP des CFF est considérable. Il y a lieu de constater également que la mise à disposition de 3 à 4 milliards de francs par la Confédération représentent une charge considérable et difficilement supportable au vu des prévisions économiques incertaines.

Le texte en consultation indique deux alternatives, brièvement évoquées, mais rapidement écartées sur la base d'arguments divers. Contenu des circonstances, un examen plus approfondi est mérité. L'inéluctabilité d'un assainissement et les charges financières mentionnées le justifient. Il s'agit a) du concept d'une caisse de rentiers b) du financement mixte.

#### **a) La caisse de rentiers**

Le concept visant à séparer les rentiers dans une propre institution d'assurance a déjà été largement discuté et refusé dans le cadre du réaménagement de Publica. Compte tenu du fait

qu'à ce jour le manque de capitalisation des engagements pour les rentiers constitue le véritable problème de la CP des CFF, cette solution devrait au moins être soumise à un nouvel examen.

La forme concernant l'organisation et l'administration de la caisse de rentiers devrait faire l'objet de diverses mises au point (voir à cet effet les explications de C. Helbling en appendice).

Le danger de la création d'un précédent pouvant servir de modèle à d'autres caisses en difficulté semble relativement faible. La position de la caisse et son histoire ayant conduit à la situation actuelle semblent uniques, ce qui justifierait une réglementation d'exception.

Il va sans dire qu'une telle caisse de rentiers devrait être pourvue d'une garantie d'Etat, car les moyens manquants ne pourraient pas être couverts par le Fond de Garantie.

L'avantage d'une telle solution consisterait avant tout à décharger la CP des CFF, sans qu'à court terme des moyens complémentaires ne soient sollicités auprès de la Confédération. De ce fait de nouveaux moyens ne seraient pas placés à plus grande échelle sur les marchés des capitaux, risque souvent lié au timing.

L'inconvénient de cette solution provient du fait que l'assainissement n'est finalement que reporté, tandis que les finances de la Confédération seraient sollicitées à un moment difficilement estimable avec des montants au volume inconnu. En d'autres termes, les erreurs du passé sont à la charge des futurs contribuables.

Ajoutons que dans une caisse de rentiers la gestion de la fortune pose problème. Le potentiel de rendement est plus petit dans une caisse de rentiers que dans une caisse mixte. L'horizon temps des placements est plutôt court et la tolérance au risque en est réduite. La mise à disposition des liquidités est exigeante. Dans ce cas également des garanties étatiques peuvent élargir la marge de manœuvre.

#### b) Le financement mixte

Le modèle du financement mixte permettrait à la CP des CFF de déterminer un degré de couverture de 80 % par exemple. L'assainissement par injection de nouveaux fonds ne serait pas nécessaire. Les bases techniques devraient être adaptées afin de garantir la stabilité du taux choisi.

Les conditions en seraient

- que le parlement refuse l'exigence du Conseil Fédéral stipulant la capitalisation intégrale de toutes les caisses de droit public dans les 40 ans et suive lors du traitement des prescriptions de financement pour les Institutions de prévoyance de droit public le modèle nommé modèle des experts (degré de couverture différencier)
- la CP des CPP réintègre le statut d'une caisse de droit public avec une garantie de l'Etat.

Avantage:

- La Confédération n'est pas contrainte d'injecter de nouveaux moyens dans la caisse.

Inconvénient :

- Il n'est pas précisé comment la CP des CFF peut être dirigée en tant que caisse de droit public, si en même temps l'entreprise qui emploie est organisée selon le droit privé.

Compte tenu des problèmes techniques, politiques et conceptuels, cette variante semble moins prometteuse.

## **Conclusion**

Il y a lieu de constater d'une part qu'un assainissement de la CP des CFF avec les moyens de la Confédération n'est pas souhaité et politiquement délicat, et que d'autre part la capitalisation intégrale d'il y a 10 ans était incomplète et qu'il est impératif d'agir.

Dans le contexte des mesures d'assainissement effectuées précédemment, tant les assurés actifs que les employeurs ont déjà fait des efforts considérables. Un assainissement complet uniquement par les employeurs et les assurés ne semble guère possible et conduit à des charges difficilement imposables à l'entreprise et aux assurés actifs.

Les variantes développées par le Conseil Fédéral pour l'assainissement nous font croire à un choix que la réalité n'offre pas. Si l'assainissement ne devait pas se faire entièrement, c'est-à-dire sans que la caisse ne repose sur des bases stables, tant financières qu'actuarielles, il est à prévoir que de nouveaux problèmes de financement réapparaîtront dans peu d'années.

Il y a lieu d'examiner des approches d'assainissement alternatives (caisse de rentiers, financement mixte). Ces concepts ne sont pas dépourvus de problèmes, mais ils autorisent en ces circonstances difficiles une solution sans pour autant solliciter à court terme les fonds de la Confédération. Le concept de la caisse de rentiers se trouve en première ligne. Sous condition d'une garantie de l'Etat, elle pourrait résoudre rapidement des problèmes essentiels de la CP des CFF. Il faut être conscient que la Confédération s'engagerait à couvrir les découverts actuels à une date ultérieure.

*23.10.2008*

Appendice 1:

**Carl Helbling**

Du degré de couverture insuffisant dans le cas des caisses de pension de droit public.

Appendice 2:

**Carl Helbling**

De la capitalisation intégrale de la caisse de pension des CFF.

## Carl Helbling

# Du degré de couverture insuffisant dans le cas des caisses de pension de droit public.

---

Le projet connu du message concernant la modification de la LPP au sujet du „*financement d'institutions de prévoyance de corporations de droit public* " (72 pages) est si compliqué que les néophytes – parmi lesquels figurent en la matière également les parlementaires – ont de la peine à l'apprécier et à le juger. La solution se doit d'être plus transparente et plus simple.

Le financement par une couverture intégrale en capital (capitalisation intégrale) n'est pas indispensable pour des caisses de pension de corporations de droit public. Cela immobilise des moyens dont l'usage – par exemple le remboursement de dettes - pourrait être utilisé à meilleur escient. D'importantes pertes démontrent actuellement les risques de chaque placement. A l'étranger, les caisses de pension des employés de l'Etat ne bénéficient que très rarement d'une capitalisation intégrale.

Dans le passé, le principe valait en Suisse, toutefois sans être appliqué de manière conséquente, que *la plus grande part* dans les caisses de pension de corporation de droit public pouvait être financée *par la capitalisation et la partie la plus petite par le procédé de recouvrement*. Dans le concept du Prof. Nolfi pour l'ancienne caisse de prévoyance de la Confédération EVK ( qui a précédé l'actuelle Publica) la part financée par la capitalisation était prévue de deux tiers. La tranche d'un tiers assurée par recouvrement augmenta cependant à plus de la moitié, pour cause de manque de rigueur dans les dépenses (en particulier l'augmentation de prestations au financement insuffisant). Le point essentiel veut que *la part en recouvrement est financée annuellement par des contributions* (comme pour l'AVS), ce qui se faisait dans l'ancienne EVK par des versements courants en intérêts par l'Etat. Ces paiements correspondaient aux intérêts au taux technique du capital manquant à une couverture intégrale. Cette pensée s'était malheureusement estompée avec le temps et on ne parlait plus que négativement du degré de couverture insuffisant.

Ce concept ne fonctionne que si les intérêts sont versés entièrement pour le capital manquant à une couverture intégrale. Il est évident que dans une telle configuration, si une partie passe en régime privé, les parts de la caisse de pension à transférer doivent être pleinement capitalisées - par la recette de la vente -. Cela se passe de la même manière dans une entreprise privée dont une partie est vendue et dont la caisse de pension souffre d'un manque de couverture.

Avec cette solution, la communauté ne doit pas injecter *de capital* dans la caisse de pension. Celui-ci ne peut quasiment pas être calculé, comme le démontre la pratique, car il s'agit de montants en espèces, incertains et portant sur toute une génération. Si ultérieurement – par exemple suite à des pertes sur capitaux- un *nouveau manque de couverture* devait apparaître, c'est l'employeur (la manne publique) qui selon la règle sera sollicité

pour la recapitalisation. C'est notamment le cas lorsqu'il y a garantie de l'Etat. De par l'indépendance juridique de la caisse de pension, ce problème n'est pas résolu de fait.

Pour trouver un équilibre, l'essentiel réside dans la nécessité *de servir des intérêts sur la tranche intégrale de capital non couvert*. Ce n'est qu'ainsi que la caisse de pension obtient les recettes adéquates à un équilibre. Le découvert ne doit pas dépasser 10% - 20%. Des fonds manquants plus importants sont à capitaliser intégralement à court terme.

En résumé, il existe une solution simple, transparente et juste, qui est, à mon avis, celle reposant sur le concept suivant :

1. Définition d'un degré de couverture de 90% ou 80% qui selon le principe du recouvrement par le capital sera capitalisé intégralement. Cela peut se faire dans un délai de quelques années.
2. Le manque de couverture doit être compensé par le versement annuel des intérêts par l'employeur selon le taux technique. Le cas échéant, ce montant peut être mis à disposition conjointement par les employeurs et employés.
3. Toutes les mesures particulières, telles que les retraites anticipées, les augmentations des rentes, etc. doivent être capitalisées à 100% selon le principe du recouvrement en capital, au moment de la prise de la décision.

La capitalisation intégrale de toute la caisse de pension conduit à *lier inutilement du capital devant être économisé par la génération actuelle*. La génération actuelle doit ainsi *assumer pour pratiquement une génération et demie*. De plus, *tout placement de capital est soumis à des risques*, redevenus une réalité en ces temps. La communauté (Confédération, Cantons) est tout aussi « riche », mais elle aura investi ses moyens avec plus de sécurité, si, *en lieu et place d'une capitalisation intégrale de la caisse de pension, elle aura réduit ses propres dettes*. Dès l'apparition d'un nouveau découvert, respectivement de l'épuisement des réserves de fluctuation, l'appel à la recapitalisation par la communauté pourrait se faire entendre à nouveau.

Le modèle précité est simple et transparent. Il part du principe qu'il n'est pas du devoir de l'Etat de gérer, avec tous les risques que cela comporte, de grandes fortunes de caisses de pensions comme des « fonds d'Etat », si en même temps de grosses dettes étatiques existent. C'est une question de normes de présentation des comptes et de savoir si la communauté veut créer des provisions pour ces engagements dans son bilan.

**Carl Helbling**

## **De la capitalisation intégrale de la caisse de pension des CFF**

---

Il sera certainement inévitable que la Confédération garantisse ou finance les rentes courantes de la caisse de pension des CFF. Le degré de couverture de la caisse devrait se situer actuellement à moins de 80%. Les rentiers représentent 52% des 57'000 assurés de la CP des CFF et deux tiers de la fortune revient aux rentiers. En général, les rentiers ne sont pas en mesure de remédier eux-mêmes à un manque de couverture. Dans ce cas, les compléments en capitalisation sont à charge des assurés actifs et de l'employeur.

Contrairement aux caisses de pension de la Poste et de Swisscom, la CP des CFF a du reprendre tant les assurés actifs que les rentiers. A contrario de Publica (la caisse de pension de la Confédération) la CP des CFF n'a pas reçu de réserves de fluctuation au moment de prendre son indépendance. De plus, il y a des lacunes de financement dues à d'anciennes préretraites non capitalisées intégralement. La Confédération ne pourra pas contourner la recapitalisation du financement de la couverture des rentiers. Il s'agit également d'une variante de la proposition que le Conseil Fédéral a envoyé en consultation jusqu'à début novembre.

Le financement par injection de capitaux avec l'objectif d'offrir aux retraités un degré de couverture de 100% a pour conséquence, suite aux nombreuses incertitudes, par exemple en rapport avec les bases techniques, du taux technique, de l'application de la méthode statistique ou dynamique, que la caisse n'*obtienne trop ou pas assez*. La marge d'incertitude est de plus de 20% du montant total. Lors d'un nouveau manque de couverture, l'exhortation pour de nouvelles contributions d'assainissement se fera certainement entendre. L'émancipation juridique de la caisse de pension des CFF ne met pas les CFF, respectivement la Confédération, à l'abri de nouvelles requêtes. De fait, les caisses de pension de l'économie privée font partie du monde des employeurs et en sont l'expression de leur politique du personnel.

Toutes ces incertitudes inspirent la recommandation de ne pas capitaliser intégralement les capitaux de couverture des rentiers, mais de les assortir d'une garantie des prestations dans un processus de recouvrement.

En voici la marche à suivre :

1. Les CFF devraient tenir au sujet de l'effectif actuel des rentiers *des comptes parallèles annuels, contenant toutes les recettes* (revenus de fortune nets des capitaux de couverture placés pour le compte des rentiers) *et dépenses* (rentes). Ces comptes parallèles – non intégrés dans la présentation des comptes – devraient être tenus jusqu'au décès du dernier rentier.

2. La Confédération *garantirait les prestations aux rentiers* et, au fur et à mesure, effectuerait des pré-capitalisations ou des capitalisations de rattrapage sous forme de contributions à la caisse de pension des CFF.
3. L'avantage pour les rentiers et pour la Confédération serait que cette dernière verse le « montant juste »- *ni trop ni trop peu* ». Il ne sera pas nécessaire de déplacer des capitaux et *la gestion des montants versés avec les risques y relatifs tombe*. Il n'y a pas lieu de parler d'une *réserve de fluctuation*, le problème n'existant pas.
4. La Confédération devra comptabiliser les prestations courantes selon ses normes *de présentation des comptes*. In fine on ne parlera pas d'estimations ou de valeur comptable, mais de chiffres réels.

Le modèle présenté serait honnête et transparent pour tous les participants. Le déroulement ne pose pas de problèmes techniques. Cette solution serait finalement une solution plus adéquate pour la Confédération que celle de la capitalisation intégrale.