

Caisses publiques : in cauda venenum

Chronique
économique
Marian Stepczynski

Dans sa grande sagesse, le législateur a prévu que les caisses publiques de prévoyance pouvaient renoncer à une capitalisation complète si l'État, supposé éternel, leur accordait sa garantie. Il a toutefois placé un garde-fou à cette exception, en fixant, après d'âpres débats au moment de la révision de la LPP (2010), un plancher absolu au degré minimum de capitalisation à atteindre au bout de quarante ans, à savoir 80%. Pour les caisses publiques les plus faiblement capitalisées, le défi est de taille: si elles présentent une structure d'âge défavorable, ne comptent que peu de cotisants par rapport au nombre de retraités ou encore maintiennent des taux de cotisation trop bas en regard des engagements promis, l'effort de recapitalisation se chiffre vite en milliards, voire dizaines de milliards pour les plus grandes d'entre elles.

Pourquoi, au fond, imposer une telle contrainte aux caisses publiques? Pourquoi ne pas simplement les laisser fonctionner selon un système mixte, alliant répartition et capitalisation dans des proportions laissées à la libre appréciation de la puissance publique, plus ou moins bien argentée selon le canton ou la commune? Les raisons sont nombreuses, de la recherche d'une égalité de traitement entre caisses publiques et privées à l'incapacité de trancher entre vertus et inconvénients respectifs des deux systèmes – l'un, propre à l'AVS, trop sensible à la démographie, l'autre, à la base de la LPP, inspiré dès l'origine par le principe de prudence, si helvétique – d'où cette manière, très helvétique elle aussi, de couper la poire en deux.

Si l'on y regarde de près, il y a cependant une autre raison, assez technique, pour ne pas dire hermétique au commun des mortels, qui est la nécessité d'apporter une réponse satisfaisante au problème de ce qu'il est convenu d'appeler la liquidation partielle. Il se trouve en effet que des caisses publiques peuvent se trouver un beau jour confrontées à la désertion d'une frange de leurs assurés partis chercher meilleure fortune ailleurs ou séparés du tronc commun à la suite d'une réorganisation des services publics. La Confédération a vécu une telle séparation en 2003, au moment de la création de Publica et de l'autonomisation des caisses de pension de ses anciennes régies (Poste, CFF). Les déficits de couverture de ces institutions étaient tels, faute justement d'un minimum de capitalisation, qu'il en a coûté des sommes considérables, et surtout non prévues, aux contribuables d'alors.

Des cas du même genre sont susceptibles de se présenter pour des caisses publiques plus proches de nous, telle, par exemple, celle sur l'avenir de laquelle les citoyens genevois vont prochainement se prononcer. Il se trouve en effet, auront-ils découvert à la lecture de l'épaisse documentation reçue à domicile, qu'une vingtaine d'institutions et de fondations sont affiliées à la CPEG, dont les destinées pourraient bien à une occasion future, pour un motif évidemment difficile à imaginer présentement, les conduire à s'en écarter. Or, sans une capitalisation suffisante de la «caisse mère», le départ de l'une ou l'autre de ces institutions signifierait pour l'État une saignée financière qui n'est pas prise en compte dans les efforts consentis à l'heure actuelle.

Et voilà pourquoi votre fille est muette, comme Sganarelle dans «Le médecin malgré lui»? Non. Voilà pourquoi mieux vaut des caisses publiques suffisamment capitalisées aujourd'hui qu'un régime mixte faisant la part belle aux promesses d'un avenir supposément radieux.

Mieux vaut des caisses publiques suffisamment capitalisées aujourd'hui...