

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Commissions de gestion
CH-3003 Berne

Au Conseil fédéral
Palais fédéral
3003 Berne

9 juillet 1998

Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants

Monsieur le Président de la Confédération;
Madame la Conseillère fédérale,
Messieurs les Conseillers fédéraux,

Au début février 1997, les commissions de gestion des Chambres fédérales ont chargé leurs sections « Ressources » d'examiner le mandat et les buts de l'activité de placement du Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS).

Présidées par Monsieur le Conseiller national Hubert Lauper, les sections ont chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) d'élaborer un rapport d'expert. Ce rapport a été remis aux sections le 14 novembre 1997. Le rapport reflète l'opinion des auteurs. Il constitue une base de travail intéressante.

Les sections ont pris acte du rapport le 28 novembre 1997 et en ont discuté le contenu de manière approfondie. Les sections, puis les commissions en ont retenu les éléments suivants:

1. Généralités

Le Fonds de compensation de l'AVS repose sur les articles 107 et suivants de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS). Il est crédité des cotisations des assurés et des employeurs, des contributions de la Confédération et des cantons, des intérêts du Fonds de compensation ainsi que des recettes provenant d'actions récursives. Le fonds est débité de toutes les prestations en faveur des bénéficiaires de rentes. En règle générale, le Fonds de compensation ne doit pas tomber au-dessous du montant des dépenses annuelles (art. 107, 3e al., LAVS). En plus des capitaux de l'AVS, le Fonds de compensation est crédité des capitaux de l'assurance-invalidité (AI) qui font l'objet d'un compte séparé. Les

allocations pour perte de gain (APG) constituent un fonds indépendant géré par les organes du Fonds de compensation de l'AVS qui assument aussi le placement des capitaux.

A ce jour, les placements du fonds se limitent à des placements nominaux de débiteurs indigènes libellés en francs suisses ou en devises étrangères. La fortune totale du fonds se chiffre, au 31 décembre 1996, à 26'845 millions de francs en termes nominaux (valeur du bilan). 60% des placements du Fonds de compensation sont effectués sous la forme de prêts directs accordés à des débiteurs du secteur public (Confédération, cantons, communes, etc.). Le reste est placé à raison de 14% sous forme de séries de lettres de gage et 26% sous formes d'obligations et de bons de caisse.

Le Fonds de compensation de l'AVS est un fonds de fluctuation destiné à équilibrer l'évolution des recettes et des dépenses à court terme. Sa tâche première est avant tout de garantir la liquidité de l'AVS, mais aussi de compenser le vieillissement à venir de la population. Le fonds participe dans une très faible mesure au financement de l'AVS, et ce grâce aux intérêts qu'il génère (environ 4% des recettes). Du fait du principe de la répartition des dépenses, la constitution de la fortune ne revêt pas la même importance que pour les institutions de prévoyance professionnelle qui appliquent le système de capitalisation. Il n'en reste pas moins que le fonds doit s'efforcer d'optimiser le rendement de la fortune dans la mesure où cela est conciliable avec le mandat de compensation.

2. Les objectifs et les principes de l'activité de placement

Les objectifs et principes qui président aux placements du Fonds de compensation ne sont pas définis dans la loi. La LAVS précise simplement que les actifs du fonds doivent être placés de manière à présenter toute sécurité, à rapporter un intérêt convenable et à garantir les liquidités nécessaires (art. 108, 1er al., LAVS). La fixation de la politique de placement de la fortune est ainsi laissée implicitement à l'appréciation du conseil d'administration du fonds. Ce dernier est composé de 15 membres représentant les assurés, les associations économiques, les institutions d'assurance, la Confédération et les cantons (art. 109, 1er al., LAVS). Le conseil d'administration décide des placements, surveille l'exécution de ses décisions et rend les comptes. Pour ce faire, il dispose de l'office de gestion du Fonds de compensation qui assure la bonne marche des affaires.

Malgré l'absence d'objectifs clairs au niveau de la loi, les commissions sont d'avis que la politique de placement doit tendre, dans la mesure où cela est compatible avec le mandat de compensation, à optimiser le rendement de la fortune et de profiter ainsi directement aux assurés et aux bénéficiaires de rentes. Dans ce contexte, on peut se demander si les prêts à des collectivités publiques - qui représentant la majeure partie des placements - satisfont l'objectif d'optimisation du rendement. Les avis sont partagés sur la question. Pour les uns, le Fonds de compensation doit servir de source de capitaux à bon marché pour les collectivités publiques ou encore les P.M.E. (capital risque). Pour d'autres, il ne doit servir que les intérêts des rentiers. Pour les commissions, ces objectifs ne sont pas absolument incompatibles du moment que les placements présentent des rendements appropriés et équivalents à ceux du marché. En revanche, les actifs du fonds ne doivent en aucun cas être engagés pour atteindre des buts peu rentables de politique régionale ou de politique économique. Dans cette perspective, la notion d'« intérêt convenable » de l'art. 108, 1er al., LAVS est vague et donne lieu à des interprétations trop larges.

Recommandation 1

Les commissions de gestion prient instamment le Conseil fédéral de modifier l'art. 108, 1er al., LAVS en substituant à la notion d'« intérêt convenable » celle de « rendement optimal correspondant aux revenus réalisables sur le marché ».

Sous réserve de cette observation, les commissions sont d'avis qu'il est judicieux que le Conseil d'administration définisse la politique de placement. En effet, l'environnement du fonds est en perpétuelle mutation; il est essentiel dès lors que le conseil dispose de l'autonomie, de la liberté et de la flexibilité de placement nécessaires. Contrairement à l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle (OPP 2) qui fixe des limites de placement aux institutions de prévoyance, les commissions de gestion estiment qu'une réglementation formelle des principes de placement au niveau de la LAVS ou d'une ordonnance ne s'impose pas pour le Fonds de compensation de l'AVS. Il ne faut pas perdre de vue que les prescriptions applicables aux institutions de prévoyance professionnelle sont destinées notamment à unifier les pratiques de plusieurs milliers de caisses et à faciliter la surveillance étatique. Dans le cas de l'AVS, un tel besoin ne se fait pas sentir. On pourrait en revanche imaginer que le Conseil fédéral oriente la politique de placement en attribuant un mandat de prestations au Conseil d'administration. Ce mandat de prestations fixerait les prestations minimales à obtenir et pourrait prévoir certaines restrictions destinées à garantir la sécurité des placements. Le Conseil fédéral pourrait également fixer des restrictions de placement de nature politique voire éthique en exigeant du Conseil d'administration, par exemple, qu'il n'investisse que dans des pays respectueux des droits de l'homme ou dans des entreprises qui tiennent compte des exigences du développement durable.

Quant au Conseil d'administration, les commissions de gestion sont d'avis que sa taille devrait être réduite. Toutes les expériences faites dans l'économie privée et dans les entreprises publiques montrent que seuls les conseils d'administration à faible effectif sont en mesure de remplir efficacement leur mandat. La composition du conseil devrait également être remaniée de façon à garantir à son travail un très grand professionnalisme. Il convient aussi d'éviter le risque de conflits potentiels d'intérêts entre gestionnaires et clients du fonds.

Recommandation 2

Les commissions de gestion prient le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité d'attribuer un mandat de prestations au Conseil d'administration du Fonds de compensation de l'AVS. Dans ce cadre, le Conseil fédéral examinera aussi la taille et la composition du Conseil d'administration et de ses sous-commissions et proposera, le cas échéant, les modifications législatives nécessaires.

3. La gestion de fortune sur le plan de l'organisation

Sur le plan de l'organisation, la gestion de la fortune du fonds est partagée: les actions suisses et les obligations en monnaies étrangères sont placées par des gestionnaires de portefeuilles indépendants, l'administration du dépôt étant assurée par une centrale de dépôt de titres. Le reste des capitaux (environ 80% de la fortune) est placé et administré par les gestionnaires de l'office de gestion.

Pour les commissions, l'organisation de la gestion et de l'administration des actions suisses et des obligations en monnaies étrangères est adéquate. Cette solution permet de professionnaliser la gestion des actifs. En effet, les gestionnaires de portefeuille professionnels disposent, mieux que l'office de gestion, des compétences techniques et du savoir-faire permettant une optimisation du rendement. Ils sont en outre en prise directe avec les marchés. Ils sont en mesure de mettre à profit les innovations qui apparaissent en matière financière. De plus, ils se trouvent en concurrence les uns avec les autres.

Les commissions de gestion se demandent s'il ne serait pas judicieux d'étendre cette solution à l'ensemble de la gestion de la fortune de l'AVS, c'est-à-dire également aux autres formes de placement (prêts, bons de caisse, etc.). Le Conseil d'administration du Fonds de compensation et l'office de gestion verraient ainsi leurs rôles redéfinis. Ils ne placeraient plus eux-mêmes de l'argent, mais confieraient des mandats à des gestionnaires externes ; ils surveilleraient les directives de placement et compareraient les performances des différents placements et gestionnaires. Cela permettrait de mettre les gestionnaires de fortune en concurrence et de faire des comparaisons unifiées des performances pour l'ensemble du fonds, indépendamment des types de placements (actions, obligations, lettres de gage, bons de caisse, etc.). Une telle solution offrirait également la possibilité de séparer le niveau stratégique du niveau opérationnel et de distinguer clairement les activités de surveillance des activités de gestion. Cela permettrait finalement de soumettre l'ensemble des activités de gestion de portefeuille aux dispositions de la loi fédérale sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (LBVM).

Tout cela présuppose que le Conseil d'administration définisse au préalable un portefeuille de référence reflétant les risques qu'il est disposé à prendre pour l'ensemble de la fortune et qu'il fixe ses préférences en matière de placements. Ce portefeuille doit servir à évaluer les résultats obtenus par les gestionnaires de portefeuille externes.

Recommandation 3

Les commissions de gestion prient le Conseil fédéral d'inviter le Conseil d'administration du Fonds de compensation à faire examiner l'opportunité de déléguer à des gestionnaires de portefeuille externes l'ensemble de la gestion de fortune du fonds.

4. Responsabilité patrimoniale des personnes chargées de l'administration du Fonds de compensation

Le Conseil d'administration et les personnes chargées de l'administration du Fonds de compensation assument une responsabilité patrimoniale considérable. Or la LAVS ne contient aucune règle spécifique concernant la question de la responsabilité patrimoniale des responsables du Fonds de compensation. En l'absence de disposition, c'est la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires qui s'applique. En vertu de cette loi, l'institution respectivement la Confédération sont responsables des dommages causés aux tiers par les personnes chargées de l'administration du fonds dans l'exercice de leurs fonctions, et ce à condition qu'il y ait un rapport de causalité adéquat entre l'acte illicite et le préjudice. L'institution et la Confédération disposent d'une action récursoire s'il est avéré que le dommage a été causé de façon intentionnelle ou par négligence grave.

Pour les commissions de gestion, il serait opportun que la responsabilité patrimoniale des personnes chargées de l'administration du fonds soit précisée dans la LAVS, et ce à l'instar de l'art. 52 LPP pour les institutions de prévoyance. Selon cette disposition, toutes les personnes auxquelles ont été confiées l'administration, la direction des affaires ou le contrôle des institutions de prévoyance sont responsables du dommage qu'elles occasionnent intentionnellement ou par négligence à l'institution de prévoyance. Il faut préciser aussi que le projet de loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) contient une disposition spéciale en matière de responsabilité (art. 86 LPGA) qui fait d'ailleurs référence à la loi sur la responsabilité (cf. rapport de la Commission du Conseil des Etats, FF **1991** II 181).

La Commission de gestion du Conseil des Etats accorde une importance particulière à ce que la responsabilité primaire de la Confédération soit maintenue quitte à ce que, le cas échéant, les conditions d'intentionnalité et de négligence qui permettent une action récursoire de la Confédération envers les personnes chargées de l'administration du Fonds de compensation de l'AVS soient renforcées.

Recommandation 4

Les commissions de gestion prient le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité de compléter la LAVS de manière à créer la base légale permettant de faire supporter aux personnes chargées de l'administration du Fonds de compensation les dommages causés. Le cas échéant, le Conseil fédéral examinera si les dispositions topiques du Code des obligations et de la loi fédérale sur la responsabilité sont suffisantes.

5. Assouplissement des dispositions légales en matière de placements

Avec la 10^{ème} révision de l'AVS, le Fonds de compensation est autorisé depuis le 1^{er} janvier 1997 à acquérir des participations à des entreprises suisses (actions). La loi interdit toujours l'acquisition d'actions d'entreprises étrangères. Le placement en actions divise, il est vrai, les esprits sur le plan politique. Bien que la loi permette aujourd'hui l'acquisition d'actions, les partisans ou opposants l'emportent en fonction de la conjoncture et des tendances du moment. Pour les commissions de gestion, il s'agit avant tout d'une question de mesure. Pour autant que les commissions puissent en juger, les mesures prises par le Fonds de compensation dans le domaine paraissent raisonnables. Ces dernières répondent à une diversification des risques. Jusqu'à mi-1997, 500 millions de francs ont été placés sous formes d'actions suisses et 500 millions de francs l'ont été sous formes d'obligations en monnaies étrangères. Cela représente environ 5% de la fortune du fonds. Au cours des prochaines années, il est prévu que ces deux formes de placement atteignent un montant d'environ 6 milliards de francs, soit environ 20 à 25% de la fortune du fonds. Ces placements et leur administration sont assurés par des spécialistes externes mandatés à cet effet. A titre de comparaison l'art. 54 lit. d OPP 2 permet de placer en actions de sociétés dont le siège est en Suisse jusqu'à 30% du total du bilan d'une institution de prévoyance.

Il est encore trop tôt pour tirer un bilan des mesures prises. De l'avis des commissions de gestion, la possibilité d'investir les ressources du fonds de l'AVS en actions constitue sans conteste un premier pas dans la direction visant à obtenir des rendements plus élevés pour les actifs du fonds. Plus généralement, les commissions se demandent s'il ne serait pas

judicieux d'assouplir encore davantage les dispositions légales de façon à permettre également d'autres types de placement comme par exemple l'acquisition d'actions étrangères. Cela permettrait d'élargir la marge de manœuvre du conseil d'administration en matière de gestion de fortune. Les expériences effectuées depuis 1985 dans le domaine de la prévoyance professionnelle semblent justifier une telle ouverture par ailleurs demandée depuis longtemps par certains milieux parlementaires (cf. postulat Loeb François sur l'adaptation des directives du Fonds AVS à celles de la LPP, BO CN **1991** 630). En outre, la théorie moderne de gestion de portefeuille montre dans la pratique qu'une diversification des placements notamment au niveau international permet d'augmenter la sécurité des placements ou d'augmenter le rendement à risque égal. Toutefois, il faut être conscient que les actions par exemple présentent des risques de fluctuation plus élevés (volatilité).

Recommandation 5

Les commissions de gestion prient le Conseil fédéral d'examiner s'il est opportun et défendable de modifier l'art. 108, 1er al., LAVS de manière à permettre l'élargissement et la diversification des possibilités de placement du Fonds de compensation.

6. Opportunité du Fonds de compensation et fixation du degré de couverture

Le degré de couverture du Fonds de compensation est fixé par la loi à 100% du montant des dépenses annuelles (art. 107, 3e al., LAVS). Initialement fixé à 250% des dépenses annuelles, il a été réduit à 100% par la 7ème révision de l'AVS en vigueur depuis le 1er janvier 1973.

Depuis 1996, le Fonds de compensation est caractérisé par un excédent de dépenses; son niveau actuel est très légèrement inférieur au niveau des exigences légales. Tout porte à croire que cette situation deviendra systématique, et ce en raison à la fois de la mauvaise conjoncture économique (diminution des recettes) que de l'évolution démographique défavorable (diminution des personnes actives, augmentation des rentiers). Si l'on en croit les scénarios du Département fédéral de l'intérieur (DFI), le degré de couverture du fonds de l'AVS sera équivalent en 2010 - si les prestations demeurent inchangées et que le pour-cent supplémentaire de TVA est introduit - à 6.5% des dépenses annuelles (croissance modérée), voire à -28,5% (croissance zéro). L'AVS n'aura donc plus de réserves, et pour corollaire plus aucun actif à placer.

Pour les commissions de gestion, il est impératif que le Fonds de compensation soit maintenu, ne serait-ce que pour des raisons d'ordre psychologique. L'existence du fonds constitue aux yeux du public le garant de la solvabilité de l'AVS et contribue à asseoir la confiance qu'ont les assurés dans l'institution du 1er pilier et de son avenir. Les commissions appuient ainsi l'un des objectifs de la motion Schiesser qui exige que le Fonds de compensation soit maintenu à hauteur des dispositions légales. Ce principe étant acquis, il reste à déterminer si la limite actuellement fixée au « montant des dépenses annuelles » est judicieuse. Actuellement, cette valeur est fixée de manière arbitraire. Elle ne repose sur aucun critère actuariel. Dès lors, on peut raisonnablement se poser la question s'il ne serait pas judicieux d'inscrire dans la loi une formule qui permette de fixer de manière plus souple le degré de couverture du fonds de compensation en fonction de l'évolution démographique ou économique.

Recommandation 6

Les commissions de gestion prient le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité du Fonds de compensation ; si le Conseil fédéral parvient à la conclusion que le fonds est nécessaire, il examinera la définition d'un degré de couverture qui prenne davantage en considération l'évolution démographique et économique

7. Remarque finale

En conclusion, il importe de souligner qu'une meilleure définition des objectifs de placement et un assouplissement des dispositions en matière de placements ne permettront pas, tant s'en faut, de résoudre la question du financement de l'AVS. En effet, les intérêts du Fonds de compensation représentent moins de 4% des recettes de l'AVS. De plus, la part du fonds qui peut être placée à long terme est faible étant donné les exigences de liquidité. Cette part s'élève aujourd'hui à 20% de la fortune du fonds. Sachant que les formes de placement à rendement attendu élevé, notamment les actions, nécessitent des horizons temporels longs (plus de dix ans), **il faut donc se garder de l'illusion qu'une politique de placement aussi agressive soit-elle permettra d'assainir tout ou partie des comptes de l'AVS.**

C'est portée par cet esprit que les commissions ont renoncé à faire des estimations sur les recettes supplémentaires qu'une politique de placement plus dynamique eût permis de générer dans le passé. Après coup, il est toujours aisé d'élaborer des stratégies de gestion de portefeuille qui auraient fourni des recettes plus importantes ce d'autant plus que l'acquisition d'actions n'est possible que depuis 1997. Les commissions se bornent à constater que durant ces dix dernières années, le rendement de la fortune du fonds de compensation est toujours resté inférieur à 4%. A titre de comparaison, l'OPP 2 prévoit un taux d'intérêt minimal d'au moins 4% par an pour les avoirs de vieillesse LPP.

Les commissions de gestion prient le Conseil fédéral de prendre position sur les recommandations ci-dessus d'ici à la fin 1998. En cas d'accueil positif, les commissions prient le Conseil fédéral de les réaliser rapidement, le cas échéant en proposant une révision partielle de la LAVS.

Dans cette attente, nous vous prions de croire, Monsieur le Président de la Confédération, Madame la Conseillère fédérale, Messieurs les Conseillers fédéraux, à l'expression de notre très haute considération.

AU NOM DES COMMISSIONS DE GESTION

Le président de la
commission du Conseil national

Le président de la
commission du Conseil des Etats

Alexander Tschäppät
Conseiller national

Peter Bieri
Député au Conseil des Etats