

# Domaine Public

1 8 5 7

Edition PDF  
du 15 février 2010

Les articles mis en ligne  
depuis DP 1856  
du 8 février 2010

**Analyses,  
commentaires  
et informations sur  
l'actualité suisse.**

Depuis 1963, un  
point de vue de  
gauche, réformiste  
et indépendant.  
En continu, avec  
liens et réactions, sur  
**domainepublic.ch**

---

## Dans ce numéro

### **Quand Washington nous oblige à relire nos propres lois**

Secret bancaire et fiscalité: la ministre de la justice  
engage-t-elle le Conseil fédéral  
quand elle interprète la loi? (André Gavillet)

### **Asile: droits fondamentaux contre performance**

Le Tribunal administratif fédéral joue son rôle de  
gardien du droit, au gouvernement et à l'administration  
de s'y adapter (Albert Tille)

### **Renvoi des étrangers criminels: encore une initiative inapplicable?**

Tant l'initiative de l'UDC que le contre-projet direct  
proposé par les libéraux-radicaux sont juridiquement  
indigestes (Alex Dépraz)

#### **DOSSIER 2e PILIER**

##### **I. Une révision hâtive, bricolée, peu transparente et socialement inacceptable**

Premier article d'une série de trois sur les enjeux de la  
votation du 7 mars (Jean-Daniel Delley)

##### **II. Rendement du capital et enjeu de politique sociale**

Après l'espérance de vie, suite de l'analyse des  
enjeux de la votation du 7 mars sur le taux de  
conversion (Jean-Daniel Delley)

##### **III. La querelle sur les taux, l'arbre qui cache la forêt des dysfonctionnements du 2ème pilier**

Dernier article de cette série:  
au-delà de la votation du 7 mars (Jean-Daniel Delley)

##### **Le 2e pilier en dessins, pour faire campagne ou pour informer**

La BD tente d'innover entre slogans et dossiers arides  
(Daniel Schöni Bartoli)

##### **Les élections au Costa Rica: une grande fête**

L'élection présidentielle de dimanche, vécue par notre  
correspondante particulière (Charlotte Robert)

## Quand Washington nous oblige à relire nos propres lois

### *Secret bancaire et fiscalité: la ministre de la justice engage-t-elle le Conseil fédéral quand elle interprète la loi?*

André Gavillet (15 février 2010)

Il y a de petites phrases à multiples ricochets médiatiques. Et des articles qu'on appelle «*de fond*», peut-être parce qu'ils s'enfoncent sans rider l'eau... L'article de la conseillère fédérale Widmer-Schlumpf, publié sans commentaire par *Le Temps* (12 février), est d'une autre catégorie: une réflexion sur la fiscalité et un acte politique en rapport avec l'accord Suisse-USA d'août 2009.

#### **L'abri bancaire**

Le positionnement est sans ambiguïté. «*Chacun, écrit-elle, doit participer au bien commun en proportion de sa capacité contributive*». Ce sont là, dira-t-on, des généralités. Peut-être. Mais lorsqu'une telle affirmation est associée à la réprobation de l'usage abusif du secret bancaire, toute autre est sa portée, sous la signature de la responsable du département de justice et police. «*Celui qui refuse ce soutien à l'Etat et laisse les autres citoyens payer l'impôt pour lui ne peut pas s'abriter derrière le secret bancaire. Car le secret bancaire protège uniquement la sphère privée des clients honnêtes contre une inquisition injustifiée dans leur situation patrimoniale*».

Mais comment cette prise de position de morale politique s'inscrit-elle dans l'actualité politique suisse? Tout tourne autour de l'article 190 (al. 1 et 2) de la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD).

#### **Petite question**

On le sait, le 13 mars 2009, le Conseil fédéral, sous la pression de l'OCDE, décidait de renoncer à la distinction entre fraude et soustraction fiscale et de renégocier des conventions de double imposition.

C'était un retournement inattendu, pourtant certains firent remarquer que cette distinction «*n'est depuis longtemps déjà plus aussi nette qu'on l'affirme*» (question parlementaire d'Andreas Gross, 19.3.2009). En effet, l'article 190 LIFD définit les graves infractions fiscales, et en particulier «*la soustraction continue de montants d'impôt*». Certes, le mot «*soustraction*» est «*lâché*» dans la loi, mais ce n'est que pour définir les infractions graves qui donnent le droit au chef du département des finances de diligenter une enquête. Le Conseil fédéral pouvait répondre donc, prudentissime, que la distinction fraude / soustraction restait fondée pour la Suisse sur la LIFD, articles 175 (qui réprime la soustraction comme une contravention) et 186 (qui suppose un usage de faux pour que l'on qualifie l'infraction de délit).

Tout semblait donc maîtrisé, lorsque le différend avec les USA donna une nouvelle vigueur à l'article 190 LIFD.

#### **Transatlantique**

Selon l'accord signé avec les USA, la Suisse s'est engagée à livrer 4'400 noms de contribuables fraudeurs. La sélection a été faite en fonction de critères précis, montant dissimulé et procédés d'évasion. La convention de double imposition passée avec les USA (CDI) prévoyant la répression de la fraude et de «*délits semblables*» fournissait la base légale. La face semblait donc sauve, jusqu'à ce que l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, donnant une interprétation très restrictive de la CDI, obligeât à tout reprendre.

Que faire pour tenir les engagements pris, pour sauver une fois de plus UBS et respecter le droit suisse? Donner une interprétation large de l'article 190 LIFD! Et Mme Widmer-Schlumpf d'écrire: «*Ce qui est possible dans des cas graves de soustraction fiscale devrait donc être admissible dans le cadre de l'entraide administrative*». Accéder à l'information sans secret bancaire opposable, c'est ce que permettrait, revisité, l'article 190. Et la volonté exprimée est par sa fermeté totalement nouvelle: «*Que des personnes domiciliées à l'étranger qui utilisent de manière abusive la place financière suisse pour pratiquer la soustraction fiscale jouissent d'une protection particulière qui les met hors d'atteinte des*

*autorités fiscales est absolument injustifiable».*

Le Conseil fédéral est engagé par les déclarations écrites de

la ministre de la justice. Et il faut qu'il le dise. Les parlementaires sont en droit d'exiger confirmation ou démenti. Mme Widmer-

Schlumpf ne s'exprimait pas à titre personnel. Que le collègue et M. Merz le fassent savoir, preuve à l'appui.

## **Asile: droits fondamentaux contre performance**

*Le Tribunal administratif fédéral joue son rôle de gardien du droit, au gouvernement et à l'administration de s'y adapter*

Albert Tille (14 février 2010)

Le Tribunal administratif fédéral (TAF) multiplie les coups de semonce contre les dérapages! Début janvier, il désavoue avec fracas la Finma qui avait transmis aux Américains le nom de clients d'UBS (DP 1852). Le 2 février, il épingle l'Office fédéral des migrations et sa manière expéditive d'expulser un requérant d'asile. Un Afghan fuyant son pays avait pu gagner la Turquie et pénétrer clandestinement en Grèce. Située à la frontière extérieure de l'Europe et signataire de l'accord de Dublin sur l'asile, la Grèce est submergée par l'afflux des migrants et ne peut plus maîtriser la situation. Elle avait enregistré les empreintes digitales de l'Afghan sans procéder à son expulsion. L'homme avait rejoint la foule des travailleurs illégaux du pays. Poursuivant sa recherche d'un pays d'asile, le migrant avait passé par la Hongrie et l'Autriche avant de pénétrer en Suisse. L'accord de Dublin, auquel la Suisse participe depuis décembre 2008, permet de renvoyer un requérant dans le pays de premier accueil européen. En application de l'accord, l'Office fédéral des migrations a donc décidé de renvoyer l'Afghan en Grèce. Mais il y a la manière. Le

lendemain de la notification du renvoi, le requérant a été embarqué sur un vol Zurich-Athènes. Le TAF a constaté que l'Afghan avait été dans l'incapacité de recourir contre cette décision. Or c'est un droit fondamental garanti à chaque être humain par l'art 29 de la Constitution fédérale et par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour le TAF, seul un délai entre la notification d'expulsion et le renvoi effectif permet de répondre à l'exigence constitutionnelle.

L'accord de Dublin permet donc de renvoyer un requérant dans le pays de premier accueil. Or, pour pénétrer dans notre pays situé au beau milieu de l'Europe, les migrants par terre et par mer doivent traverser un ou plusieurs pays membres. Bien qu'il ait été combattu avec la plus grande énergie par l'UDC, l'accord permet de dégraisser vers l'Europe l'effectif de nos requérants. La courte expérience le prouve d'évidence. Les requérants que la Suisse a pu renvoyer l'an passé dans un pays de la zone Dublin sont infiniment plus nombreux que ceux qui lui ont été retournés. Mais le TAF rappelle dans son arrêt du 2

février que la recherche de performance dans les renvois par l'Office fédéral des migrations a ses limites. La Suisse ne peut pas tout faire. Elle doit respecter les droits fondamentaux même lorsque, comme dans le cas précis, un recours a toutes les raisons d'être rejeté.

Le même Tribunal a également cassé une série d'autres renvois hors de l'Europe. Des décisions prises en application de la procédure expéditive NEM (non entrée en matière) peuvent violer des traités internationaux et notamment la Convention contre la torture. Le droit de recours doit donc effectivement pouvoir être exercé, et depuis la Suisse.

En place depuis deux ans, nommé par le Parlement et indépendant de l'exécutif, le Tribunal administratif fédéral a plus de prestige que les commissions fédérales de recours qu'il a remplacées. Ses arrêts ont du poids. Ainsi, pour parer au danger de dérapage de l'actuelle procédure, les services d'Eveline Widmer-Schlumpf planchent sur une révision de la loi sur l'asile. Cette refonte est également nécessaire pour adapter notre législation à l'évolution de

l'accord de Dublin (DP 1837). Selon celui-ci, un pays ne peut renvoyer un migrant qu'après avoir examiné sa demande d'asile. La procédure suisse de non entrée en matière ne respecte pas ce principe. Le projet de réforme de la loi en consultation prévoit donc de limiter la procédure accélérée

NEM aux renvois dans un pays sûr, essentiellement un pays européen.

Malgré les incessantes pressions de l'opinion hostile aux requérants d'asile, la Suisse ne peut ordonner des expulsions à tout va. Elle est liée par un faisceau d'accords

internationaux qui empêchent ou facilitent les renvois et par les droits fondamentaux inscrits dans sa Constitution. En tournant le dos à ses engagements et à ses valeurs, la Suisse rejoindrait le club des Etats voyous.

## Renvoi des étrangers criminels: encore une initiative inapplicable?

*Tant l'initiative de l'UDC que le contre-projet direct proposé par les libéraux-radicaux sont juridiquement indigestes*

Alex Dépraz (10 février 2010)

L'initiative pour le renvoi des étrangers criminels, qui est actuellement examinée par le Parlement, pose des problèmes comparables à celle interdisant la construction des minarets. L'analyse démontre qu'elle n'est pas compatible avec certaines des garanties fondamentales de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II).

Selon la Constitution fédérale (art. 139, al. 3), une initiative ne peut toutefois être invalidée que si elle ne respecte pas «*les règles impératives du droit international*». Si l'on interprète cette notion à la lettre, seule une contradiction avec le principe du non-refoulement pourrait conduire à la nullité de l'initiative. La question peut être débattue, mais le Conseil fédéral estime que l'initiative peut être interprétée de manière conforme à ce principe. Intéressons-nous plutôt au

risque de contradiction avec les garanties fondamentales de la CEDH.

L'idée principale de l'initiative sur le renvoi est de prévoir un renvoi automatique des étrangers qui ont commis certaines infractions énoncées dans une liste. Or, comme le Conseil fédéral l'indique clairement dans son message: une obligation d'expulser générale et automatique sans possibilité d'examen individuel de la légalité et de la proportionnalité de la décision n'est pas admissible sous l'angle de la protection internationale des droits de l'homme. La décision d'expulser un étranger du territoire implique forcément une balance des intérêts souvent délicate entre la préservation de l'ordre public suisse et les intérêts individuels de l'étranger, par exemple lorsqu'il a une vie familiale en Suisse et qu'il n'a plus d'attaches avec son pays d'origine. Pour respecter la CEDH, la situation doit donc

impérativement faire l'objet d'un examen au cas par cas sans schématisme (DP 1832).

Quelles conséquences en cas d'acceptation de l'initiative par le constituant? Les autorités cantonales d'application et les juges appelés à trancher un cas particulier pourraient se retrouver dans le même dilemme qu'avec l'interdiction de construire des minarets (DP 1843). Avec d'un côté une disposition constitutionnelle bénéficiant de surcroît de l'onction du vote populaire qui prescrit l'expulsion d'un étranger et de l'autre côté le respect de la CEDH qui pourrait s'opposer à ce qu'il soit renvoyé dans son pays d'origine. La Constitution fédérale n'énonce pas de règle de conflit claire dans ce cas de figure: faut-il faire prévaloir la volonté populaire ou le droit international? Dans un article de doctrine paru dans le dernier numéro de la revue *plädoyer*, Me Stéphane Grodecki arrive à la conclusion que les autorités d'application

devraient faire prévaloir les règles internationales garantissant les droits fondamentaux sur une disposition constitutionnelle interne contraire, fût-elle postérieure et adoptée par le peuple et les cantons: l'interdiction de construire des minarets figurant dans la Constitution devrait donc rester lettre morte.

Si le texte sur le renvoi des criminels étrangers proposé par l'UDC était adopté, la conséquence devrait être la même. Dans les cas où l'expulsion prévue par l'initiative irait à l'encontre de la CEDH, l'autorité chargée de révoquer le permis ou le juge administratif devraient faire prévaloir le respect des droits fondamentaux sur celui de la décision populaire. Les autres voies aboutissent à une impasse. Soit parce qu'il faudrait inférer de l'acceptation de l'initiative une volonté du constituant de dénoncer la CEDH ou le Pacte ONU II, ce qui n'est guère réaliste. Soit parce qu'il faudrait accepter que la Suisse se fasse condamner par les juges de

Strasbourg, ce qui n'est guère plus envisageable.

Le PLR a récemment proposé un texte qu'il souhaite opposer en tant que contre-projet direct à l'initiative de l'UDC pour tenter d'éviter cet écueil. Le texte du PLR se veut «*épuré des faiblesses de l'initiative de l'UDC*». Ainsi, les libéraux-radicaux proposent un catalogue plus détaillé et plus «*complet*», c'est-à-dire plus large, d'infractions dont la commission conduirait inévitablement à l'expulsion. Une condamnation pour une infraction «*passible d'une peine privative de liberté d'une année au moins*» justifierait en principe l'expulsion de son auteur s'il n'est pas porteur d'un passeport rouge à croix blanche. Cela signifie par exemple qu'un excès de vitesse important devrait en principe conduire à l'expulsion, puisque la violation grave des règles de la circulation est passible d'une peine privative de liberté de trois ans au plus. Les paroles du PLR ont en l'occurrence dépassé les pensées de l'UDC.

Le contre-projet du PLR

prévoit également une sorte de clause de sauvegarde précisant que l'interprétation et la mise en exécution de la disposition doivent être conformes aux principes et droits fondamentaux garantis par la Constitution et le droit international public. De règle, l'expulsion deviendra donc l'exception puisque dans l'immense majorité des cas visés par le texte du PLR, bouter l'auteur hors du pays serait contraire au principe de la proportionnalité. Quels sont les citoyens qui comprendront que cette phrase signifie que dans 90% des cas la règle précédente ne sera pas appliquée?!

Les slogans de l'UDC – repris en l'occurrence pas le PLR – ne résistent pas à un examen minutieux: les propositions de ces deux partis se révèlent en partie contradictoires et inapplicables. Probablement parce que le véritable objectif n'est pas de proposer des solutions propres à résoudre un problème, mais de construire un discours bâti sur le rejet de l'autre.

## DOSSIER 2e PILIER:

### I. Une révision hâtive, bricolée, peu transparente et socialement inacceptable

#### *Premier article d'une série de trois sur les enjeux de la votation du 7 mars*

Jean-Daniel Delley (9 février 2010)

Le corps électoral helvétique décidera le 7 mars prochain s'il accepte la baisse du taux de conversion, ce taux qui détermine le montant des rentes versées au moment de la retraite. Les syndicats et les

organisations de consommateurs, auteurs du référendum, dénoncent une mesure inutile et antisociale qui ne profiterait qu'aux compagnies d'assurance. Le Conseil fédéral, la majorité du

parlement, les organisations économiques et les partis bourgeois prétendent au contraire assurer la pérennité du deuxième pilier, menacé par l'augmentation de l'espérance de vie et les faibles rendements

des placements boursiers.

Comment se faire une opinion fondée dans cette bataille de chiffres? L'Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (Artias) a publié sur le sujet un dossier clair et complet, élaboré par des professionnels de la branche et auquel nous nous référons.

Tentons le décryptage en abordant tout d'abord les deux principaux paramètres qui déterminent le taux de conversion: l'espérance de vie (1) et la rentabilité des placements (2). Le capital accumulé durant la vie active est constitué par les cotisations versées et les intérêts de leur placement. Le départ en retraite est le moment où il s'agit de fixer le montant de la rente mensuelle: le taux de conversion divise l'avoir constitué selon l'espérance de vie à ce moment-là. Mais le problème n'est pas seulement technique. Il recèle aussi des enjeux politiques importants. En effet la prévoyance professionnelle s'inscrit dans le contexte plus large de la politique sociale (3). Quel que soit le résultat du vote, les replâtrages tel que celui proposé ne pourront contribuer à la consolidation du deuxième pilier. Cette consolidation passe par des mesures plus substantielles et socialement équilibrées (4).

### 1. L'espérance de vie

L'espérance de vie à la retraite ne cesse de progresser. Personne ne conteste ce phénomène. Pour en tenir compte, le Parlement a déjà abaissé le taux de conversion de 7,2% – inchangé depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la prévoyance professionnelle en 1985 – à 6,8%, réduction progressive dès 2005 et devant aboutir en 2014.

A peine cette décision prise, le Conseil fédéral – invoquant à nouveau une augmentation de l'espérance de vie – a demandé une réduction supplémentaire de ce taux, de 6,8 à 6,4%, dès 2011 avec effet complet en 2016. Pourquoi cette précipitation? L'espérance de vie a-t-elle soudain pris le galop ou l'administration s'est-elle trompée dans ses premières estimations?

La première baisse se fonde sur une table de mortalité 2000 projetée en 2015. La baisse proposée maintenant et combattue par référendum a pris en compte une nouvelle table de mortalité 2005, également projetée en 2015. Mais la population de référence a changé dans l'intervalle. La table de mortalité 2000 n'incluait que les assurés du secteur privé. Alors que celle de 2005 repose pour la première fois sur les statistiques des caisses publiques. Dès lors,

comme le relèvent les auteurs du dossier Artias, le doute est permis:

- Quelle est la part d'une baisse effective de la mortalité et celle découlant du changement de population prise en compte dans l'augmentation rapide et importante de la longévité observée entre les deux tables? Dès lors la repré-sentativité de la table 2005, élaborée essentiellement à partir des statistiques des caisses publiques, n'est pas adéquate pour déterminer un taux de conversion applicable à l'ensemble des travailleurs.
- Un tel taux de conversion prétérite les assurés soumis à un travail pénible. Ils toucheront une rente réduite alors même que leur espérance de vie inférieure à la moyenne, et qu'ils ne bénéficient souvent que du minimum légal obligatoire.

La justification démographique de la nouvelle baisse du taux de conversion n'est donc guère convaincante. Reste aux partisans de la baisse à invoquer le fléchissement de la rentabilité des marchés financiers. Nous examinerons cet argument dans un prochain article.

## II. Rendement du capital et enjeu de politique sociale

*Après l'espérance de vie, suite de l'analyse des enjeux de la votation du 7 mars sur le taux de conversion*

Jean-Daniel Delley (10 février 2010)

### 2. Le rendement du capital

L'espérance de vie à la retraite

n'est pas seule à déterminer le montant de la rente. Ce dernier va dépendre également de

l'importance du capital accumulé durant la vie active – cotisations et rendement.

L'autre argument avancé pour justifier l'abaissement du taux de conversion de 6,8 à 6,4% a trait précisément à la rentabilité moyenne sur le long terme, estimée à 4,3% par les autorités fédérales. Cette estimation conduit à fixer le taux de conversion minimal à 6,4%. Surestimer la rentabilité des placements, c'est obliger les caisses de pension à prendre trop de risques et, le cas échéant, à entamer leur capital, ce qui mettrait en péril la prévoyance professionnelle.

L'effondrement récent des cours boursiers et la destruction de valeurs induite semblent confirmer la prudence des estimations officielles. Pourtant cette prudence n'est pas justifiée pour deux raisons au moins. L'horizon temporel des caisses de pension porte sur une quarantaine d'années. Les institutions de prévoyance peuvent se permettre une gestion à long terme car elles connaissent et le montant et l'échéance de leurs obligations envers les assurés. L'indice Pictet LPP93, référence pour la performance des institutions de prévoyance, indique l'évolution d'un portefeuille composé de 25% d'actions et de 75% d'obligations. Depuis l'entrée en vigueur de la LPP, cet indice révèle une rentabilité moyenne annuelle de 5,65%. Par ailleurs, il est faux de se focaliser sur la seule évolution de la Bourse. Les caisses diversifient leurs placements (actions, obligations, immobilier) comme le leur impose d'ailleurs la LPP.

Ce n'est pas un hasard si les sociétés d'assurance militent aussi activement en faveur d'une baisse du taux de conversion. Gestionnaires des institutions collectives de prévoyance regroupant les salariés des petites entreprises, elles sont soumises à l'obligation légale de couvrir en tout temps l'intégralité des prestations dues. Elles pratiquent donc une politique de placement moins exposée que les caisses autonomes et obtiennent en conséquence un rendement moindre. Mais pourquoi l'ensemble de la prévoyance professionnelle devrait-elle être mise au régime minceur des assurances?

Par ailleurs le manque de transparence de la gestion des assurances éveille les soupçons. La loi prévoit que ces dernières peuvent engranger 10% des excédents – la quotité légale –, 90% revenant aux assurés. Le Conseil fédéral, décidément très à l'écoute des assureurs, a précisé dans l'ordonnance que ces 10% s'appliquaient aussi bien au montant des primes qu'au revenu du capital (méthode de calcul brute). Une interprétation plus que douteuse de la loi, justifiée selon le Conseil fédéral, par le fait que les assurances se désintéresseraient de la prévoyance professionnelle si elles ne touchaient que 10% du revenu du capital (méthode de calcul nette)!

### **3. La prévoyance professionnelle n'est pas étrangère à la politique sociale**

Les calculs actuariels et les prévisions chiffrées ne doivent pas faire oublier la dimension sociale de la prévoyance professionnelle. Cette dernière, conjuguée à l'AVS, devrait permettre aux personnes à la retraite de maintenir «de manière appropriée» leur niveau de vie antérieur, soit environ 60% du dernier revenu, selon la volonté du législateur. Telle n'est toujours pas le cas pour les catégories à revenu faible. La baisse du taux de conversion, qui toucherait en priorité ces catégories, diminuerait le montant des rentes de 5,9% et éloignerait encore de l'objectif constitutionnel. Vouloir assurer la sécurité du financement des rentes en affaiblissant la sécurité financière des rentiers, c'est prendre le risque de miner la confiance des assurés dans cette assurance, une confiance déjà passablement ébranlée par les incessantes modifications du taux d'intérêt servi sur les cotisations et le taux de conversion. Avec le risque que ces derniers réagissent à la baisse de leur rente en retirant tout ou partie de leur capital au moment de la retraite. Et, face à la difficulté de gérer ce capital et d'estimer leur espérance de vie, de retrouver nombre de ces rentiers à l'aide sociale. Sécurité du financement de la prévoyance professionnelle et sécurité financière des rentiers vont de pair.

### III. La querelle sur les taux, l'arbre qui cache la forêt des dysfonctionnements du 2ème pilier

*Dernier article de cette série: au-delà de la votation du 7 mars*

Jean-Daniel Delley (14 février 2010)

#### 4. Perspectives d'avenir

Quelle que soit le résultat de la votation du 7 mars prochain, le débat sur l'avenir de la prévoyance professionnelle ne sera pas clos. Après un quart de siècle d'existence, le deuxième pilier obligatoire appelle une analyse critique de son fonctionnement comme de son impact économique et social.

##### *a) Le rôle contestable des compagnies d'assurance*

Environ un tiers des 5 millions d'assurés, pour l'essentiel les salariés des PME, sont pris en charge par des fondations collectives de prévoyance, créées et gérées par des assurances privées. Dans le cas des caisses autonomes – caisses d'entreprise, de branche et interprofessionnelles – l'ensemble des avoirs des assurés (cotisations et rendement des placements) revient aux assurés, après déduction des frais de gestion bien sûr, sous forme d'une majoration du taux d'intérêt servi sur leurs avoirs ou de constitution de réserves ou encore d'adaptation des rentes au renchérissement. Tel n'est pas le cas des fondations collectives. Les avoirs sont transmis à l'assurance gestionnaire et figurent à son bilan. La part du rendement qui revient aux assurés permet de bonifier leurs avoirs au taux légal minimum de rémunération mais, pour le surplus, c'est la bouteille à

encre. Le législateur a bien tenté de préciser ce partage en 2003 en introduisant la notion de quotité légale. Mais le Conseil fédéral a interprété cette disposition de manière à satisfaire l'appétit des assurances. L'intérêt des assurés au 2ème pilier se heurte à celui des actionnaires des assureurs. Dès lors on devrait envisager d'exclure ces derniers de ce marché (DP 1793).

##### *b) Une gestion peu efficace*

Dans la campagne référendaire, il n'est question que de l'allongement de l'espérance de vie et de la baisse de rendement des placements qui mettent en péril l'équilibre financier des caisses de pension. Il ne faudrait pourtant pas oublier de mentionner la gestion sous-optimale de trop nombreuses caisses qui engloutit une part beaucoup trop importante des avoirs des assurés.

De 1990 à 2007, les coûts administratifs des caisses autonomes ont passé de 1,1 à 2,7 milliards de francs, soit de 10 à 18% des rendements. Les coûts des fondations collectives se montent eux à 1,3 milliard. A quoi il faut ajouter les coûts en courtage bancaire, taxes d'administration de fonds et frais de transaction, des sommes non répertoriées mais qui se chiffrent en milliards également. Pour l'ancien surveillant des prix Rudolf Strahm, les caisses de pension sont devenues de véritables

«self-service» (*Tages Anzeiger*, 05.01.10).

Autour des institutions de prévoyance et de leurs pactole de plus de 600 milliards de francs gravite une nébuleuse de conseillers, gestionnaires de fortune et contrôleurs chargés de piloter des organes de direction paritaires et de milice. Parmi eux, quatre sociétés dominent ce marché qui ne se limite pas à éclairer les caisses sur les possibilités de placement. En effet ces sociétés sont également actives dans l'investissement et offrent des produits financiers. Un conflit d'intérêt si évident que même la *Neue Zürcher Zeitung* l'a récemment dénoncé à deux reprises (19.12.09 et 14.01.10). Ces acteurs intéressés ont obtenu en 2008 une révision des directives de placement autorisant les caisses à investir jusqu'à hauteur de 15% de leur capital dans des produits alternatifs risqués, au détriment de l'immobilier.

Nombre de caisses ne disposent pas de la taille suffisante pour une gestion optimale. Une prudence excessive comme une politique de placement téméraire engendrent des pertes évitables. Les résultats sur la durée montrent qu'une gestion active – celle que proposent les conseillers et qui prétend à des rendements supérieurs à ceux du marché – est moins performante et plus coûteuse que la gestion passive – le portefeuille est structuré de la même manière que l'indice

boursier. Un regroupement des trop nombreuses caisses de petite taille au sein d'institutions de branches ou interprofessionnelles générerait des économies d'échelle importantes et une professionnalisation de la gestion.

*c) Une réglementation étouffante et un contrôle insuffisant*

Taux d'intérêt et taux de conversion minimaux, prescriptions en matière de placements et mille autres règles qui régulièrement viennent s'ajouter à un corpus normatif déjà foisonnant et constituent un corset si contraignant que les caisses peinent de plus en plus à s'écarter du régime minimal. Mais le respect de cette densité réglementaire ne fait pas l'objet d'un contrôle efficace – les cantons n'ont pas les moyens et

les compétences nécessaires –, alors même que le deuxième pilier représente à la fois une masse financière importante et l'espérance d'un revenu futur décent pour des millions de salariés.

D'autres aspects mériteraient également une analyse critique. Notamment l'évolution du taux de cotisation qui progresse avec l'âge de l'assuré et qui n'incite pas les entreprises à engager les salariés les plus âgés; l'affiliation obligatoire à la caisse de son employeur qui représente un frein à la mobilité...

Les incessantes adaptations des différents taux qui influencent le montant des rentes et les débats houleux qui les accompagnent érodent la confiance des assurés dans la prévoyance professionnelle. Le temps est venu de mettre à plat le deuxième pilier, d'en

identifier les faiblesses et de procéder aux corrections nécessaires. Ces faiblesses coûtent cher aux assurés. Une gestion et une organisation plus efficaces des institutions de prévoyance permettraient de répondre sans autre au défi de l'allongement de l'espérance de vie. Mais une réforme ne pourra se réaliser que si les autorités politiques privilégient l'intérêt des assurés et cessent de relayer celui du lobby des institutions de prévoyance et des assurances.

Plus fondamentalement, c'est l'équilibre entre le premier et le deuxième pilier qu'il faudra reconsidérer, pour que l'AVS couvre enfin les besoins vitaux, comme l'exige la Constitution fédérale. Et la prévoyance professionnelle viendrait alors compléter ce revenu minimum garanti à chaque retraité.

## **Le 2e pilier en dessins, pour faire campagne ou pour informer** *La BD tente d'innover entre slogans et dossiers arides*

Daniel Schöni Bartoli (15 février 2010)

La campagne de votation du 7 mars sur le taux de conversion minimal dans la prévoyance professionnelle bat son plein. Comme lors de toutes les consultations, des arguments en forme de slogans reviennent de part et d'autre : «*Non au vol des rentes*», «*Chaque année, un trou de 600 millions...*». Il n'est toutefois pas sûr que ce genre d'arguments ou une gigantesque bataille de chiffres suffise lors d'un débat aussi complexe et technique.

On ne gagne pas une votation

comme on réunit une majorité parlementaire. L'explication des enjeux constitue l'une des difficultés majeures. La brochure officielle contient sept pages sur ce sujet, dont une seule à disposition des comités référendaires. Des médias comme *L'Hebdo* ou *Bon à Savoir*, et bien sûr *DP*, proposent des dossiers spéciaux, mais il n'est pas certain qu'ils touchent de nombreux votants.

Alors, un nouveau type d'outil de campagne fait son

apparition, et pas du côté des référendaires mais des partisans de la baisse du taux de conversion: une bande dessinée. Fruit d'un partenariat entre le dessinateur Christophe Badoux et le professeur Martin Janssen, elle émane d'une «*idée discutée au sein d'Avenir Suisse depuis quelques temps*» comme l'indique l'intérieur de la couverture. L'intrigue tourne autour d'administrateurs d'une fondation de prévoyance qui suppriment physiquement des assurés de 64 ans sans conjoint ni héritier pour bénéficier de

«*gains de mutation*» (avoirs de vieillesse qui restent alors à la caisse de pension, permettant de faire monter artificiellement le taux de couverture de la fondation). *La cinquième variable*, titre de l'ouvrage, est l'espérance de vie!

L'histoire est amusante, mais la bande dessinée commence par trois pages plutôt déroutantes où un fonctionnaire de l'OFAS explique à un commissaire de police qu'il faut absolument baisser le taux de conversion à cause de l'évolution de l'espérance de vie. La suite se charge de le confirmer en montrant que la situation s'améliore lorsqu'on porte atteinte à cette espérance de vie, ce que personne ne souhaite évidemment dans la réalité. La bande dessinée est

accompagnée d'une brochure d'Avenir Suisse qui s'ouvre d'emblée sur un premier chapitre intitulé «*Problèmes structurels du 2ème pilier*» et qui tente de présenter la baisse du taux de conversion comme une nécessité objective. Le professeur Janssen va même jusqu'à préconiser idéalement un taux de 4,48%. Cet ouvrage qui sort opportunément à quelques semaines de la votation fait partie intégrante de la stratégie de campagne massive des milieux économiques. Et elle évite soigneusement d'évoquer toute autre mesure substantielle de consolidation du 2ème pilier autre qu'un «*replâtrage*» du taux de conversion.

Une autre publication explicative vient également de

paraître. Il s'agit cette fois d'un livre d'une centaine de pages intitulé tout simplement *Le 2ème pilier* et proposé par les éditions Loisirs et pédagogies (LEP) réputées pour leurs ouvrages de vulgarisation. Elle est l'œuvre d'actuaire respectés et bénéficie des illustrations rafraîchissantes de Mix&Remix. Il s'agit d'un panorama complet de la question avec un chapitre consacré aux «*défis d'avenir*» qui envisage diverses solutions. Cet ouvrage ne prend pas position sur les enjeux politiques, ni sur la question du taux de conversion. C'est donc l'ouvrage qu'il convient de recommander à tous ceux qui aimeraient simplement y voir un peu plus clair.

## Les élections au Costa Rica: une grande fête

*L'élection présidentielle de dimanche 7 février, vécue par notre correspondante particulière*

Charlotte Robert (9 février 2010)

Laura Chinchilla, l'actuelle vice-présidente du gouvernement Arias (centre droit), a obtenu nettement plus que les 40% nécessaires pour être élue dès le premier tour. La surprise de ce scrutin est la montée de l'extrême droite, avec un leader démagogue qui obtient 20% des sièges à l'Assemblée nationale, talonnant ainsi le PAC, le Parti d'action citoyenne (centre gauche) qui s'est opposé au traité de libre échange avec les Etats-Unis. Il faut cependant espérer que, en définitive, aucune des forces majeures ne soit en position de bloquer les débats ou d'imposer des

décisions.

Ces deux dernières semaines de campagne ont créé un suspense et nous ont fait croire à une montée de la gauche. Tant les sondages que les débats télévisés montraient la favorite, Laura Chinchilla, suivie de très près par le candidat du PAC.

Les églises se sont aussi prononcées. L'église catholique et l'église luthérienne ont appelé à voter pour plus de solidarité, moins de privatisations, la préservation des acquis sociaux, l'interdiction des concessions

minières dans les zones d'intérêt écologique. Sans le dire, elles appelaient à voter à gauche.

Le ton a monté au cours de cette dernière semaine, c'est-à-dire le bruit dans la rue. Le gouvernement a levé les mesures ordinaires de restriction du trafic selon les numéros de plaque, ce qui a évidemment engendré des bouchons énormes. Les partisans parcouraient les rues avec des drapeaux aux couleurs de leur parti et klaxonnaient sans arrêt jusqu'à des heures avancées de la nuit. Au début, j'ai cru que chaque parti avait

un klaxon spécial, mais c'est seulement le rythme qui est différent. Plus le jour du scrutin s'approchait, plus tout se confondait et les passionnés semblaient seulement vouloir nous casser les oreilles. Les élections ici, c'est l'occasion de fêter la démocratie.

Dimanche matin, je me suis fait réveiller par un de mes voisins qui est membre du PAC. Il était devant sa maison et appelait impérieusement un autre voisin: «*Javieeer, Voteeer!!!*». Quand je suis sortie pour acheter le journal, j'ai vu un car rempli d'enfants criant par les fenêtres : «*Laura! Laura!*». Tout se passe comme si le Costa Rica avait gagné le *Mundial!* C'est très festif et je vous assure qu'il faut redoubler de prudence pour traverser la rue tant les conducteurs sont excités.

A côté du scrutin officiel, les enfants votent ici dès l'âge de 3 ans. Je suis allée voir en deux endroits. Au Musée des enfants, l'attente durait une demi-heure. Cinq tables, à leur hauteur, les recevaient. D'abord on leur imprimait une petite image sur le bras pour qu'ils ne puissent pas voter deux fois. On leur donnait alors un bulletin de vote et on leur expliquait comment voter. Ensuite ils allaient dans l'isoloir – oui l'isoloir, mais parfois les tout petits y entraient avec un de leurs parents – et enfin ils mettaient

leur bulletin dans l'urne présidentielle. Et tout cela avec de la musique à plein tube, et la cafétéria du musée débordant des familles qui fêtaient l'événement. J'ai pu admirer la patience des enfants dans la file d'attente et leur orgueil en sortant.

Pour se rendre au second lieu, c'était du délire. Le Tribunal électoral s'attend à une participation de 7%; on aurait pu croire que 70% du parc automobile circulaient, pire que la pire heure de pointe, mais bon enfant, pas de stress. Presque toutes les voitures avaient des drapeaux, certaines des drapeaux de différents partis. Même les chiens portaient des dossards partisans! Et tout le monde klaxonnait en rigolant. Une chaîne de télévision avait installé le vote électronique et cela attirait de très nombreuses familles de toute la région. Là la file durait une bonne heure et enfants et parents restaient tout aussi patients. Mais impossible d'entrer sans enfant!

Les résultats du vote des enfants sont très proches de ceux des adultes. Ce n'est pas surprenant, et pourtant. Dans une famille de mes amis, la mère a voté PAC, le père extrême-droite, le fils aîné de 7 ans a voté pour Laura et le cadet de 5 ans n'a pas voté! Dans toutes les familles il y a des divergences, mais on se

respecte, comme aujourd'hui dans la rue.

Pour les adultes, les contrôles dans les bureaux de votes sont très serrés. Chacun doit présenter sa carte d'identité. Les listes électorales comprennent des copies de ces cartes, y compris la photo et la signature des titulaires. Ce matin, dans le journal, il y a l'interview d'un employé du Tribunal électoral qui prendra sa retraite après ces élections. Il raconte comment il a débuté. Il devait parcourir les endroits les plus reculés du pays, à vélo, à cheval ou à pied, et il allait de ferme en ferme demander aux gens s'ils avaient une carte d'identité, seul moyen de voter.

Dans les bureaux électoraux, les personnes qui enregistrent les votes viennent de tous les partis. Chaque bureau est surveillé par un représentant du Tribunal électoral et par un juriste. Au total 300'000 volontaires assermentés vont participer. Sans compter les représentants de l'Organisation des Etats latino-américains. Et à la sortie, des ados, scouts et autres, marquent les mains de ceux qui ont voté d'une encre indélébile. C'est sérieux, c'est une fois tous les 4 ans, et les citoyens élisent aussi les députés à l'Assemblée nationale et les représentants municipaux. Les gens croient en la démocratie, ils croient sincèrement que leur vote peut faire changer les choses.