

99.023

## **Message concernant la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions**

du 1<sup>er</sup> mars 1999

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons en vous proposant de l'adopter le projet de loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

1996	P	96.3542	Statut organique de la Caisse fédérale de pensions (E 5. 12. 96, CEP CFP CE)
1996	P	96.3550	Statut organique de la Caisse fédérale de pensions (N 10. 12. 96, CEP CFP CN)
1996	P	96.3544	Mesures destinées à rétablir la confiance des assurés (E 5. 12. 96, CEP CFP CE)
1996	P	96.3552	Mesures destinées à rétablir la confiance des assurés (N 10. 12. 96, CEP CFP CN)
1998	P	98.3328	Caisse fédérale de pensions (CFP). Indépendance juridique (E 24. 9. 98, Gemperli)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1<sup>er</sup> mars 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss  
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

---

## Condensé

*Le présent projet de loi comprend deux parties. D'une part, il fixe les principes de la prévoyance professionnelle pour le personnel de la Confédération, les détails devant être réglés à un échelon inférieur, c'est-à-dire dans les dispositions d'exécution du Conseil fédéral ainsi que dans les statuts et les règlements de la commission de la Caisse. Par rapport au régime actuel, la principale innovation en matière de prévoyance est l'échelonnement des cotisations pour augmentation du gain ainsi que la disposition selon laquelle la compensation du renchérissement n'est plus garantie à 100% par les employeurs. En revanche, le principe de la primauté des prestations est maintenu.*

*D'autre part, il dissout l'Office de la caisse fédérale d'assurance et définit les bases – juridiques, organisationnelles, financières et instrumentales – de l'actuelle Division responsable de la Caisse fédérale de pensions. Sur le plan juridique, la Caisse doit avoir une personnalité juridique propre et devenir indépendante de l'administration fédérale. En ce qui concerne l'organisation c'est la commission de la Caisse qui, en tant qu'organe suprême, la dirigera. Financièrement, l'actuel système de la couverture partielle est remplacé par une institution de prévoyance entièrement financée, à laquelle les employeurs versent régulièrement leurs cotisations. Du point de vue instrumental, une institution collective comprenant des comptabilités séparées par employeur remplace l'actuelle institution commune.*

*Tant que la nouvelle Caisse fédérale de pensions continuera de dépendre de garanties de la Confédération, l'autonomie des organes restera limitée. Pendant cette période transitoire, ce sont les compétences financières de la commission de la Caisse qui seront limitées. La commission de la Caisse n'assumera sa nouvelle fonction d'organe dirigeant suprême qu'après un certain temps d'introduction; le Conseil fédéral déterminera pour une large part à quel rythme la Caisse deviendra autonome.*

# Message

- 1** **Partie générale**
- 11** **Point de la situation**
- 111** **Bref historique**
- 111.1** **Remarques préliminaires**

Les compagnies ferroviaires privées ont disposé très tôt de leur propre caisse de pensions. Lors de l'étatisation des chemins de fer suisses en 1907, ces institutions de prévoyance professionnelle ont été groupées au sein de la caisse de secours et de pension des Chemins de fer fédéraux suisses (CPS).

Il a fallu attendre quelques années pour assister à la création d'une institution de prévoyance pour le reste du personnel de la Confédération. Seules les étapes principales sont brièvement mentionnées ci-après. Une description détaillée des débuts de la prévoyance professionnelle au sein de la Confédération figure dans le message du 16 mai 1919 concernant la loi fédérale sur la caisse de prévoyance des fonctionnaires, employés et ouvriers de la Confédération (FF 1919 III 1 ss).

## **111.2 Débuts de la prévoyance professionnelle pour le personnel de la Confédération**

La création d'institutions de prévoyance professionnelle pour le personnel de la Confédération s'est esquissée quelques années déjà après la fondation de l'Etat fédéral.

La loi fédérale de 1850 sur l'organisation militaire (RO a.v. I 366) assurait les militaires contre les accidents et prévoyait un dédommagement en faveur des proches.

De tout temps, le corps enseignant de l'Ecole polytechnique fédérale a eu droit à une pension de retraite (loi fédérale sur la création d'une école polytechnique suisse; RO a.v IV 1 ss). Plus tard, cette institution a été complétée par une caisse de veuve et d'orphelin.

En 1863, quelque 2000 fonctionnaires de la Poste et des douanes ont adressé une pétition au Conseil fédéral par laquelle ils lui demandaient de créer une institution de prévoyance destinée à couvrir les risques dus à la maladie, à l'âge et au décès. Par la suite, le Conseil fédéral a proposé d'accorder au personnel fédéral des contributions aux primes d'une assurance-vie ou à la mise de fonds dans une caisse d'épargne. En 1866, le Parlement a cependant refusé cette proposition. Le personnel de la Confédération a donc décidé de s'aider lui-même en créant, en 1870, sous l'impulsion d'un buraliste postal du Toggenburg, la «Société de secours et d'assurance des fonctionnaires et agents postaux suisses», appelée par la suite «Société suisse d'assurance sur la vie». Dès 1873, cette association fut ouverte à tout le personnel fédéral; la Confédération octroyait chaque année une contribution de 500 000 francs à l'institution.

Dans une loi fédérale concernant la retraite des fonctionnaires et employés fédéraux devenus incapables de remplir leurs fonctions (FF 1889 IV 694), le Parlement pré-

voyait une pension de retraite correspondant à 50 % du traitement. Cette loi a toutefois été refusée lors d'une votation populaire en 1891.

En 1906, le Conseil fédéral a approuvé les statuts de la Caisse de pensions et de secours des fonctionnaires et des employés fédéraux des chemins de fer de la Confédération (CPS). Cinq ans plus tard, la «Coopérative du fonds de la caisse de secours de la Confédération», qui retenait 1 % du traitement, a été fondée.

### **111.3 Statuts de 1920**

La loi fédérale sur la caisse de prévoyance des fonctionnaires, employés et ouvriers de la Confédération ( loi sur la caisse d'assurance; FF 1919 III 1 ss), est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1920. Les statuts de la caisse fédérale d'assurance (CFA) avaient été définitivement approuvés après de longues et âpres négociations (FF 1920 III 17 et 138). Ils prévoyaient des prestations en faveur des invalides, des veuves et des orphelins. Les fonctionnaires devaient verser l'équivalent de 5 % de leur traitement annuel à ce titre, alors que la Confédération, en qualité d'employeur, y contribuait à raison de 7 %. L'âge de la retraite a été fixé à 70 ans. Pour bénéficier des prestations complètes, les hommes devaient compter 50 ans de service et les femmes 35 ans.

### **111.4 Statuts de 1948/1950 – Révision par suite de l'introduction de l'AVS**

L'entrée en vigueur de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10) le 1<sup>er</sup> janvier 1948 a nécessité une modification substantielle des statuts (RO 1948 1223). Le salaire assuré a été coordonné avec le premier pilier, si bien que l'assurance ne portait plus sur le traitement intégral. Le *supplément fixe* a été introduit pour les assurés devenus invalides avant l'âge donnant droit à la rente de vieillesse. L'âge de la retraite a été fixé à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes et la durée minimale d'assurance à 35 ans. Les cotisations périodiques du personnel fédéral correspondaient à 6 % du salaire assuré, celles de l'employeur à 6 % pour la CFA et à 7 % pour la CPS. Le montant maximal de la rente de vieillesse équivalait à 60 % du gain assuré.

Les statuts de la CFA et de la CPS ont été soumis à une révision totale en 1950. Dans le cadre de cette révision, les principes initiaux ont été repris, mais toutes les dispositions ont été reformulées. Dans la mesure où elles concernent les assurés, les dispositions fondamentales des statuts de la CFA et des statuts de la CPS sont identiques. Le risque d'invalidité étant plus élevé pour le personnel des chemins de fer, les cotisations de l'employeur diffèrent dans ce cas. Un montant de 1400 francs a été déduit de la rétribution totale pour déterminer le gain assuré. La rente de veuve a été relevée à 30% du salaire assuré par les deux caisses. Le supplément fixe était financé par les assurés des deux caisses au moyen d'une contribution de 6 francs par mois et par les employeurs au moyen d'un montant mensuel de 6 francs à la CFA et de 7 francs à la CPS.

## **111.5 Modifications mineures des statuts depuis 1950 – Révision des statuts par suite de l'introduction de l'assurance-invalidité**

La période de 1950 à 1960 a été marquée par plusieurs révisions mineures des statuts. Les statuts de 1950 ont été modifiés pour la première fois en 1953 en raison d'une nouvelle réglementation des traitements (RO 1953 166). La deuxième et la quatrième révision de la loi sur l'AVS ont nécessité une autre adaptation des statuts en 1957 (RO 1957 220). En 1959, les statuts ont été à nouveau révisés à la suite d'une nouvelle modification du règlement des traitements (RO 1959 46).

L'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance-invalidité a exigé une nouvelle révision statutaire (FF 1959 II 857). Les prestations de la prévoyance professionnelle du personnel fédéral ont été coordonnées avec celles qui étaient prévues par la loi sur l'AI, en particulier quant au *supplément fixe*. Cette révision incluait pour la première fois la possibilité pour un assuré de la CFA d'y rester affilié à certaines conditions en cas de changement d'employeur.

En 1962, le montant des rentes du deuxième pilier en faveur du personnel fédéral a été augmenté (FF 1962 I 1317). La révision suivante des statuts a déjà eu lieu en 1964. Le gain assuré a été défini comme le total des traitements et allocations assurables compte tenu d'une déduction de 20 % qui ne pouvait cependant pas dépasser 2500 francs. En outre, 20 % de la partie du traitement annuel excédant 35 000 francs n'étaient pas assurés (FF 1964 I 109).

En 1969, la loi sur la caisse d'assurance de 1919 a été abrogée. Les statuts des caisses d'assurance de la Confédération ne se fondaient plus désormais que sur l'art. 48 révisé du statut des fonctionnaires.

La huitième révision de l'AVS a entraîné une nouvelle révision des statuts. Les cotisations de 6 et 7 francs destinées au financement du supplément fixe ont été supprimées. La rente de veuve a été portée à 40 % du gain assuré.

## **111.6 Statuts du 2 mars 1987**

La raison principale de la révision des statuts (FF 1987 III 272) résidait dans l'introduction de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1985, ainsi que de l'ordonnance du 4 juillet 1984 concernant l'introduction de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP) pour le personnel fédéral (RS 172.222.41).

Un deuxième motif important consistait dans l'adaptation des statuts de la CFA au changement de la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) en matière d'égalité de l'homme et de la femme. Dans l'ATF 109 Ib 81 ss, le TF avait en effet constaté qu'en réservant le droit de prendre une retraite anticipée sans réduction de rente après 35 ans de cotisation aux assurés de sexe féminin, les statuts étaient contraires à l'art. 4, al. 2, de la constitution, soulignant toutefois qu'il ne lui incombait pas d'éliminer cette inégalité.

Cette révision statutaire visait pour l'essentiel à :

- porter de 6 à 7,5 % du gain assuré les cotisations périodiques des employeurs et des salariés;
- remplacer la rente de veuve par la rente de viduité, indépendante du sexe;
- faire financer entièrement le rachat d'années d'assurance par les salariés;
- compenser la suppression de la possibilité pour les femmes de prendre leur retraite à partir de 60 ans sans réduction de la rente de vieillesse par la création d'un délai transitoire de 20 ans pour les femmes dès 40 ans;
- porter de 35 à 40 le nombre minimal d'années d'assurance et fixer à 62 ans l'âge minimum requis pour avoir droit à la rente maximale;
- instaurer la retraite à la carte entre 60 et 65 ans pour les assurés des deux sexes, en l'accompagnant à la fois d'une réduction correspondante des rentes de vieillesse et de l'introduction d'une rente transitoire en principe remboursable de moitié;
- réglementer l'occupation à temps partiel;
- créer une commission (commission de la Caisse) et un organe de contrôle;
- payer un intérêt sur la fortune de la CFP en fonction du rendement moyen des obligations de la Confédération, mais correspondant à un taux minimal de 4 %;
- définir le cercle des membres de la CFP en fonction des dispositions de la LPP;
- introduire un nouveau modèle pour calculer les rentes d'invalidité.

Approuvés par le Parlement, les statuts ont été mis en vigueur par le Conseil fédéral au 1<sup>er</sup> janvier 1988.

## **111.7 Statuts du 24 août 1994**

La loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (loi sur le libre passage, LFLP; RS 831.42) ainsi que l'ordonnance du 3 octobre 1994 sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle (OEPL) sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995. Les statuts de la Caisse de pensions ont donc dû être adaptés (FF 1994 V 303).

Cette révision visait principalement à :

- modifier les dispositions sur le libre passage en vigueur et introduire le libre passage intégral à la Caisse fédérale de pensions;
- adapter les prescriptions concernant le rachat aux dispositions des lois sur le libre passage et sur l'encouragement à la propriété du logement;
- accorder un droit au versement anticipé de prestations de la Caisse de pensions ou à la mise en gage de ces prestations avant leur exigibilité pour le financement de la propriété d'un logement que l'assuré utilise pour ses propres besoins;

- adapter les dispositions en vigueur sur la répartition du découvert technique aux dispositions de la loi sur le libre passage;
- créer la base statutaire pour le recouvrement des frais de gestion;
- regrouper et uniformiser les bases utilisées pour le calcul du gain assuré;
- introduire des dispositions restrictives concernant la résiliation administrative des rapports de service;
- durcir les conditions d’affiliation des employeurs à la CFP;
- admettre les nouveaux professeurs des Ecoles polytechniques fédérales dans la CFP;
- remplacer la désignation «Statuts de la CFA» par «Statuts de la CFP»;
- condenser les dispositions concernant le maintien facultatif de l’assurance en cas d’abandon complet ou partiel de l’activité à la Confédération, dans une de ses entreprises ou dans une des organisations affiliées.

Ces statuts révisés ont été approuvés par le Conseil fédéral le 24 août 1994 puis adoptés par le Parlement le 15 décembre 1994 (RS 172.222.1). Ils sont entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1995.

## 112                    **Genèse du présent projet de loi**

Depuis les années quatre-vingt, la Caisse fédérale de pensions (CFP), qui constitue une division de la Caisse fédérale d’assurances (CFA), est confrontée à divers problèmes. Le 23 juin 1995, le conseiller national Peter Hess a déposé une initiative parlementaire (95.412) au nom du groupe PDC, qui demandait la constitution d’une commission d’enquête parlementaire (CEP).

Par décision du 2 octobre 1995 et à la demande de son bureau, le Conseil national a approuvé l’arrêté fédéral concernant l’institution d’une commission d’enquête parlementaire. Le Conseil des Etats l’a adopté à son tour le 4 octobre 1995.

Dans son rapport, la Commission d’enquête parlementaire a notamment exprimé l’avis que le statut juridique de la Caisse fédérale de pensions (CFP) en tant que partie de la *Caisse fédérale d’assurances* devait être modifié (cf. ch. 113.2 ci-dessous). La CEP CFP a exigé que la CFP acquière plus d’autonomie par rapport à la Confédération, recommandant d’examiner une amélioration de l’organisation juridique de la CFP (recommandation n° 8; rapport CEP, p. 218 s.). Parmi les formes juridiques possibles, la CEP mentionne la fondation de droit privé (au sens des art. 80 ss du code civil, CC; RS 210) ainsi que l’établissement autonome de droit public avec personnalité juridique propre. La recommandation n° 8 de la CEP a ensuite été concrétisée dans un postulat n° 4 (cf. ch. 113.2 ci-dessous).

De l’avis du Conseil fédéral, il est judicieux de séparer la CFP de l’administration centrale en lui conférant un statut autonome. La CFP gagnera ainsi en souplesse et sera à même de gérer la prévoyance professionnelle pour le personnel de la Confédération de manière efficace, c’est-à-dire selon les principes d’économie d’entreprise. En établissant un inventaire des règlements des caisses de pensions des administrations *cantonales*, on constate que la plupart des cantons confient la prévoyance professionnelle de leur personnel à des institutions autonomes. Seules les institu-

tions de prévoyance des cantons de ZH, AI, SG, GR, GL et TG ne disposent pas de la personnalité juridique mais font partie de l'administration cantonale.

En ce qui concerne la forme juridique, un établissement de droit public doit être préféré à une fondation de droit privé. Du fait que la nouvelle Caisse fédérale de pensions, juridiquement autonome, dérogera, du moins les premiers temps, au principe du bilan en caisse fermée défini à l'art. 69 LPP, la Confédération devra continuer à garantir le paiement des prestations dues en vertu de l'art. 45 de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2; RS 831.441.1). Cette garantie suppose toutefois que la Confédération garde une certaine influence sur l'organisation concrète de la prévoyance professionnelle de son personnel. En outre, une politique du personnel active exige que la Confédération puisse déterminer dans une large mesure le plan de prévoyance proposé. Dans le cas d'une caisse de pensions ayant le statut d'une fondation, cette influence se limiterait à la collaboration de la Confédération au sein des organes paritaires. Il n'est donc pas étonnant que seules deux des caisses de pensions cantonales soient régies par le droit privé, à savoir celles du Valais (fondation au sens des art. 80 ss CC) et d'Unterwald-le-Haut (coopérative au sens des art. 828 ss du code des obligations, CO; RS 220).

Adoptée par les Chambres fédérales le 24 mars 1995, la modification de l'art. 48 du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF; RS 172.221.10) prévoyait que les «principes applicables au cercle des assurés, la forme d'assurance, le type et l'étendue des prestations d'assurance et le financement» feraient l'objet d'un arrêté fédéral de portée générale soumis au référendum (art. 48, al. 1<sup>bis</sup>, StF).

Etant donné que l'autonomie juridique de la Caisse fédérale de pensions ne peut pas être promulguée par un arrêté fédéral de portée générale – non soumis au référendum – mais que, d'après le principe de la légalité, elle doit faire l'objet d'une loi fédérale à soumettre au Parlement, il convient d'intégrer dans la présente loi les normes initialement destinées à un arrêté fédéral de portée générale. C'est pourquoi le projet de loi contient, outre la base juridique nécessaire au détachement de la CFP de l'administration fédérale et à la constitution d'une caisse de pension autonome, les grands principes du régime de prévoyance.

Il s'agit d'abord de signaler que la LPP, qui fixe des prescriptions minimales, règle d'ores et déjà en détail la prévoyance professionnelle. Les normes obligatoires de la LPP étant également contraignantes pour la Caisse fédérale de pensions, la présente loi ne règle que les principes de la prévoyance subobligatoire.

Le Conseil fédéral a également veillé à adapter la densité normative de la présente loi fédérale à celle de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers), approuvée en décembre 1998 par le Conseil fédéral et transmise au Parlement, et dont ce projet dépend fortement.

Mis à part ces facteurs plutôt formels, d'importants facteurs matériels imposent aussi de régler la prévoyance professionnelle du personnel de la Confédération par une loi cadre.

La gestion et l'organisation de l'administration fédérale subissent une profonde transformation. Certaines unités d'organisation de la Confédération sont en train d'acquiescer une plus grande autonomie. Dans ce contexte, on peut notamment citer la création de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle et la transformation des entreprises d'armement en sociétés anonymes. Il est prévu que la Confédération recourt toujours plus au système des mandats de prestations et des enveloppes bud-



gétaires. Cette réforme structurelle, qui a été lancée par la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010) édictée en 1995, n'est pas encore terminée. En raison des recoupements du statut du personnel et du droit relatif à la prévoyance professionnelle, il serait erroné d'établir une loi détaillée pour régler la prévoyance professionnelle, car une telle loi serait très vite dépassée par suite des évolutions survenues dans le monde du travail et devrait dès lors être réadaptée à brève échéance.

Les profondes mutations du monde du travail concernent non seulement l'employeur mais également les salariés. A cet égard, on mentionnera la progression du travail à temps partiel, qui se manifeste par le fait de modifier à plusieurs reprises le degré d'occupation au cours d'une vie active, ainsi que de la retraite à la carte. Pour répondre à ces tendances, la caisse de prévoyance du personnel de la Confédération doit disposer des mêmes possibilités qu'une caisse de pensions privée.

Par ailleurs, la nouvelle législation doit viser à créer la base d'une caisse de pensions facile à gérer. Un tel objectif ne pourrait pas être atteint si la loi contenait trop de détails.

Tous ces arguments débouchent sur une forme de prévoyance professionnelle aussi souple que possible afin que la nouvelle CFP puisse réagir rapidement et ponctuellement aux changements intervenant dans le monde du travail et dans la législation sur les assurances sociales. Une telle souplesse ne pourra cependant être réalisée que si la loi se limite aux principes et si le reste est réglé dans les dispositions d'exécution.

La fixation des principes régissant les prestations de la prévoyance professionnelle répond à l'aspiration légitime des salariés de la Confédération à la sécurité.

## **113 Interventions parlementaires**

### **113.1 Motions et postulats**

- *Financement du déficit technique de la Caisse fédérale de pensions (CFP) (N, Schmied Walter, 13. 12. 1996): 1996 M 96.3674*

La motion n'a pas encore été traitée par le Parlement.

- Motion Dissolution du règlement concernant les prestations de prévoyance de l'entreprise des PTT (C 25) et intégration des assurés de la Poste dans la Caisse fédérale de pensions (CFP) (E 9. 6. 97, Commission de gestion/Commission des finances CE)

La motion n'a pas encore été traitée par le Parlement.

- Motion Caisse fédérale de pensions (CFP) et organisations affiliées (Groupe de l'Union démocratique du centre, 10. 6. 1998): 1998 M 98.3236

La motion n'a pas encore été traitée par le Parlement.

- Motion Caisse fédérale de pensions (CFP), Transfert des avoirs (Groupe de l'Union démocratique du centre, 10. 6. 1998): 1998 M 98.3238

La motion n'a pas encore été traitée par le Parlement.

- Postulat Caisse fédérale de pensions (CFP), Indépendance juridique (E, Gemperli, 25 juin 1998): 1998 P 98.3328

Le postulat porte sur les questions relatives à l'autonomie juridique, à la réorption intégrale du découvert et à la formulation de la politique de placement par la commission de la Caisse de pensions, questions auxquelles répond ce message. Il est donc proposé de classer ce postulat.

### **113.2 Motions et postulats déposés par la Commission d'enquête parlementaire (CEP CFP) en 1996**

Se fondant sur le rapport de la CEP CFP, le Conseil national et le Conseil des Etats ont présenté durant la session d'hiver 1996 quatre postulats allant tous dans le même sens et par lesquels le Conseil fédéral était invité à appliquer le plus rapidement possible les recommandations de la CEP CFP.

Selon le premier rapport intermédiaire du 9 décembre 1998 sur le controlling de la CEP CFP et selon le rapport du 2 septembre 1998 des CdG au Conseil des Etats, une grande partie des recommandations citées à l'annexe 4 ont été réalisées ou sont en cours de réalisation. Le Conseil fédéral renonce à proposer déjà de classer les postulats de la CEP CFP, certains étant en cours de réalisation. Il propose donc de maintenir provisoirement les postulats suivants:

- *Postulats 96.3539 et 96.3547: Mesures à prendre dans le domaine de l'informatique (N 10. 12. 96, CEP CFP CN)*
- *Postulats 96.3541 et 96.3549: Mesures à prendre sur le plan de la conduite et de l'organisation (N 10. 12. 96, CEP CFP CN)*

S'il s'avérait au cours des débats parlementaires que d'autres recommandations de la CEP CFP concernant la présente loi étaient réalisées, le Conseil fédéral pourrait revenir sur sa décision.

Le Conseil fédéral recommande cependant de classer les postulats suivants:

- *Postulats 96.3542/96.3550: Statut organique de la CFP (N 10. 12. 96, CEP CFP CN)*

Le texte de ce postulat est le suivant:

«Le Conseil fédéral est prié de soumettre au Parlement dans les meilleurs délais un rapport qui indique:

- a. la possibilité de donner plus d'autonomie et de compétences à la Caisse fédérale de pensions;
- b. la possibilité de rendre la Caisse fédérale de pensions indépendante sur le plan juridique conformément aux modèles de plusieurs caisses de pensions d'administrations cantonales;
- c. la possibilité de transférer la compétence de gestion de la fortune de la caisse de la Confédération à la Caisse fédérale de pensions.»

Le Conseil fédéral répond à cette demande par le présent message.

- *Postulats 96.3544/96.3552: Mesures destinées à rétablir la confiance des assurés*

Selon l'annexe 4, le Conseil fédéral recommande au Parlement de ne pas appliquer la recommandation et donc de la classer.

## 12 **Rapport avec les révisions de lois en cours**

### 121 **Rapport avec le message du 22 avril 1998 concernant la politique de placement de la Caisse fédérale de pensions (FF 1998 2677 ss)**

La nouvelle politique de placement de la CFP doit permettre d'introduire une gestion de portefeuille moderne, axée sur une large diversification des placements. L'art. 36 de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances de la Confédération, LFC; RS 611.0) interdit l'acquisition d'actions et d'immeubles à des fins de placement; cette disposition a dû être complétée par une réglementation d'exception pour la CFP. De plus, il a fallu adapter les statuts de la CFP aux nouvelles exigences. Etant donné que la mise en œuvre de la politique de placement durera plusieurs années et qu'elle devrait être entamée dans les plus brefs délais, ce domaine a été traité dans un message distinct (message concernant la politique de placement). Les projets qui en résultent ont d'ores et déjà été soumis au Parlement et adoptés par le second Conseil au cours de la session d'hiver 1998. Toutefois, la politique de placement de la CFP ne sera réglée définitivement que dans le cadre de la présente loi. Le message concernant la politique de placement ne devrait créer aucun précédent quant à la nouvelle réglementation de la CFP. Par rapport aux dispositions du message précité, la CFP a été investie de compétences plus larges, ce qui s'explique par l'autonomie accrue visée pour la CFP. Car seules des compétences étendues selon le nouveau droit lui permettront d'assumer elle-même ses responsabilités financières.

### 122 **Rapport avec la loi sur le personnel de la Confédération**

En décembre 1998, le Conseil fédéral a adopté et transmis au Parlement le projet de loi sur le personnel de la Confédération (LPers). Contrairement au statut des fonctionnaires en vigueur, le projet de LPers ne contient pas de dispositions détaillées. Le document mis en consultation a été formulé sous forme d'une loi sommaire incluant uniquement les principes de base et renvoyant aux autres niveaux de réglementation pour ce qui est des modalités. La future politique du personnel sera ainsi suffisamment souple pour, d'une part, tenir compte des besoins des différents employeurs au sein de la Confédération et, d'autre part, permettre des réorganisations. Il va de soi que le projet de la loi sur la prévoyance professionnelle du personnel de la Confédération devra être harmonisé avec le projet de LPers. Les règlements sur la prévoyance professionnelle du personnel de la Confédération ne doivent en effet pas être contraires aux principes énoncés dans la LPers. Par conséquent, le projet de loi sur la Caisse fédérale de pensions devra fixer des dispositions suffisamment souples pour que des solutions modulables dans le domaine du personnel ne soient pas exclues par des prescriptions rigides dans le cadre de la prévoyance professionnelle.

Le projet de LPers comprend plusieurs domaines également concernés par la future loi sur la CFP:

- Le nouveau droit du personnel de la Confédération devra reposer sur le **modèle des quatre cercles**.

Le premier cercle (noyau) englobe l'administration centrale de la Confédération au sens classique. Le deuxième cercle inclut les offices fédéraux soumis aux principes de la gestion par mandat de prestations et enveloppe bud-

gétaire (GMEB), tels que l'Institut suisse de météorologie et l'Office fédéral de topographie. Le troisième cercle comprend les unités administratives décentralisées qui appartiennent entièrement à la Confédération tout en tenant leurs propres comptes, tel que l'Institut de la propriété intellectuelle. Le quatrième cercle (périphérique) représente des entreprises d'économie mixte ou privées (p. ex. Swisscom SA) qui assurent des tâches de la Confédération. Dans la mesure où aucune loi spéciale ne contient de disposition contraire, ces entreprises peuvent s'affilier à la CFP à titre facultatif si elles remplissent les critères de l'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral.

La loi sur la CFP adopte ce modèle. En tant qu'employeur appartenant aux premier et deuxième cercles (cf. art. 3, let. a), la Confédération règle la prévoyance professionnelle de manière uniforme. Le régime de prévoyance prévu pour les représentants du troisième cercle peuvent diverger de cette solution uniforme dans des domaines précisés par la loi (par exemple quant au gain assuré dépassant un seuil déterminé [art. 4, al. 2] ou à la compensation du renchérissement garantie par l'employeur [art. 5, al. 3]). En outre, les plans d'assurance ne doivent pas revêtir la même forme pour tous les employeurs du troisième cercle. Dans le quatrième cercle, la CFP peut, à condition de pouvoir assumer les charges administratives nécessaires, proposer des plans d'assurance supplémentaires pour ces employeurs (art. 4, al. 4).

- **Le salaire dépendra à l'avenir de la fonction, de l'expérience et de la prestation.** On peut supposer que les éléments du salaire liés aux prestations seront sujets à des variations par rapport au salaire lié à la fonction et à l'expérience. L'étendue de ces fluctuations dépendra cependant de l'application de la loi sur le personnel de la Confédération. Dans les dispositions d'exécution, le Conseil fédéral fixera en effet l'assurance éventuelle de ces composantes salariales ainsi que la forme d'assurance.
- Le projet de LPers prévoit des **mesures et prestations sociales**. C'est ainsi que l'employeur est tenu de mettre en vigueur un plan social s'il est contraint, pour des raisons économiques ou des raisons d'exploitation, de licencier un grand nombre de collaborateurs. Les mesures et prestations supplémentaires destinées à assurer la protection sociale du personnel englobent notamment le soutien en cas de recyclage ou des prestations transitoires lors de mise à la retraite anticipée. La résiliation des rapports de service sans qu'il y ait faute de l'assuré selon la LPers doit être distinguée de la retraite anticipée dans le cadre de la Caisse fédérale de pensions, qui est réglementée dans le projet de loi sur la Caisse de pensions (cf. art. 5, al. 4, en combinaison avec l'art. 20, al. 2, let. f). A cet égard, le Conseil fédéral déterminera l'âge de la retraite dans les dispositions d'exécution, qui porteront également sur le droit à une rente transitoire. Peuvent bénéficier d'une mise à la retraite dans le cadre d'un plan social selon la LPers des personnes qui, d'après le règlement, n'ont pas encore droit à une retraite anticipée. Dans un tel cas, l'employeur doit fournir la réserve mathématique manquante et éventuellement financer une rente transitoire supplémentaire. Lorsque de tels plans sociaux sont appliqués, il importe en outre de pourvoir à l'égalité de traitement des collaborateurs. On évitera ainsi que des personnes qui ont déjà atteint l'âge de la retraite fixé dans les dispositions d'exécution doivent s'accommoder d'une réduction de rente à vie, contrairement à d'autres employés plus jeunes qui profitent des prestations de leur employeur. Les pouvoirs de

l'employeur de mettre en vigueur des plans sociaux ainsi que les bases légales garantissant le versement de prestations de l'employeur à la caisse de pensions et d'éventuelles rentes transitoires sont prévus dans la LPers. Quant aux bases permettant à la CFP de fournir des prestations dans ces cas particuliers, elles doivent être fixées dans le projet de loi fédérale sur la CFP.

## **123 Rapport avec la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS et avec la 1<sup>re</sup> révision de la LPP**

La présente loi a été conçue de manière à ce que les éventuelles adaptations à la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS et à la 1<sup>re</sup> révision de la LPP puissent être réalisées par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance ou par la commission de la Caisse dans le cadre des statuts.

## **13 Objectifs et grandes lignes du projet de loi**

### **131 Objectifs**

L'objectif majeur est de créer une caisse de pensions efficace, offrant des prestations attrayantes au personnel de la Confédération et aux collaborateurs des institutions proches de l'administration fédérale. Selon le Conseil fédéral, la nouvelle loi doit avoir pour objectif politique premier d'optimiser l'organisation actuelle par un désenchevêtrement des tâches dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Les objectifs de la prévoyance en faveur du personnel découlant d'objectifs supérieurs en matière de politique du personnel et de politique budgétaire et ne pouvant donc être considérés isolément, les tendances et les programmes actuels doivent être pris en compte. Nous citerons quelques-uns des grands axes de la politique fédérale.

#### **131.1 Réorientation de la politique du personnel de la Confédération**

La modernisation de l'organisation gouvernementale et administrative implique une modification substantielle du statut du personnel. Il y a lieu en particulier d'assouplir les conditions d'engagement et d'aligner partiellement le droit régissant les rapports de service des agents de la Confédération sur celui du personnel du secteur privé. C'est le seul moyen d'assurer la perméabilité et le transfert des connaissances, surtout le transfert de connaissances de l'économie privée vers le service public.

#### **131.2 Politique budgétaire axée sur l'assainissement du budget de la Confédération**

Le budget et le plan financier de la Confédération prévoient un maintien du déficit de plusieurs milliards jusqu'en l'an 2001 (3,9 milliards de francs en 1999, 1,9 en 2000 et 0,8 en 2001). Les mesures d'assainissement doivent continuer à être prises du côté des dépenses. Il s'agit d'empêcher des surcroûts de charges par rapport au plan financier. Le plan financier table sur une augmentation annuelle moyenne des

contributions de la Confédération à la Caisse de pensions de 2,5% pour la période de 1999 à 2002. Les dépenses supplémentaires budgétées sont principalement dues aux frais que les employeurs doivent à la Caisse de pensions pour le personnel dont les postes sont supprimés et qui est mis au bénéfice d'une retraite anticipée en vertu des dispositions de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur les mesures à prendre en faveur du personnel en cas de restructurations dans l'administration générale de la Confédération (RS 172.221.104.0).

D'une part, le plan financier ne permet pas de grever la caisse fédérale par des dépenses supplémentaires importantes. D'autre part, les assurés et leurs employeurs exigent une caisse de pensions transparente, efficace et souple. La solution permettant de répondre aux deux besoins consiste à augmenter l'efficacité de la Caisse de pensions tout en créant de nouvelles sources de revenus à travers les marchés financiers. Les objectifs fondamentaux qui en résultent pour une nouvelle Caisse fédérale de pensions peuvent être résumés par les principes directeurs suivants:

## **132 Principes directeurs de la Caisse fédérale de pensions (CFP)**

### **Mandat**

La CFP pourvoit à la prévoyance professionnelle du personnel de la Confédération et des institutions proches de la Confédération.

### **Objectif**

La CFP vise en premier lieu à satisfaire ses assurés et leurs employeurs.

### **Niveaux de prestations exemplaires**

La CFP aligne le niveau de ses prestations sur celui des grandes caisses privées et publiques.

### **Rentabilité et souplesse**

La CFP est gérée selon les principes de l'économie d'entreprise. Elle fournit ses prestations de manière ciblée en utilisant rationnellement ses ressources. Le contenu et la nature des prestations fournies sont adaptés en permanence en fonction de l'évolution des conditions générales.

### **Collaborateurs et collaboratrices motivés**

Un service efficace à la clientèle se fonde sur la motivation et la compétence des collaborateurs et collaboratrices. Le style de conduite et les mesures de formation sont définis en conséquence.

### **Communication transparente**

Une communication interne et externe très suivie contribue à une culture d'entreprise dans laquelle les collaborateurs et collaboratrices sont guidés par des objectifs négociés en commun. De même, la communication ouverte sert à créer la transparence envers la clientèle et le public.

La Caisse fédérale de pensions doit réunir les éléments essentiels d'une caisse autonome de droit privé ou de droit public. Une telle organisation suppose principalement une personnalité juridique propre, créée en vertu du présent projet de loi. La CFP doit revêtir la forme d'un établissement de droit public dans le troisième cercle du modèle de l'administration fédérale. Elle ne sera plus soumise à la loi fédérale sur les finances de la Confédération et tiendra sa comptabilité selon les principes applicables à toutes les institutions régies par la LPP. Simultanément, elle assumera la responsabilité de l'organisation et du contrôle des transactions et de la gestion de fortune. Afin qu'elle puisse assurer sa fonction d'organe directeur suprême, la commission paritaire de la Caisse sera investie de nouveaux droits et devra s'acquitter de nouvelles obligations. Son effectif sera ramené de 26 à 14 membres. Comparable à un conseil de fondation ou d'administration, la commission de la Caisse sera l'organe opérationnel suprême de la direction de la CFP.

Pour différentes raisons, la Caisse fédérale de pensions ne saurait toutefois s'aligner entièrement sur le statut d'une institution de prévoyance de droit privé. Premièrement, la Caisse fédérale de pensions ne peut pas agir sur le marché comme une institution de prévoyance privée, c'est-à-dire en tant que prestataire de services entrant en concurrence avec d'autres institutions, car son champ d'activité est déterminé et limité par le présent projet de loi. L'affiliation de nouveaux employeurs ainsi que la résiliation de conventions d'adhésion existantes, dans la mesure où elles ne sont pas décidées par l'employeur, relèvent de la commission de la Caisse tout en étant soumises à l'approbation du Conseil fédéral (art. 2, al. 2). L'ordonnance corrépondante règle les conditions et les modalités des nouvelles affiliations et résiliations. Par ailleurs, du seul fait que la CFP devra continuer, du moins pendant une période transitoire de plusieurs années, de s'accommoder d'un découvert et de dépendre des garanties fournies par la Confédération (cf. en particulier ch. 37), la commission de la Caisse sera limitée dans ses compétences, avant tout financières. C'est ainsi que les taux des cotisations devront être fixés par le Conseil fédéral, qui prendra également les décisions au sujet de la stratégie de placement de la fortune. Les statuts, les directives en matière de placement, le règlement sur les placements et les principes relatifs à la politique de risques seront soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 21, al. 2).

La décision de déléguer au Conseil fédéral le pouvoir de fixer les taux de cotisation est conforme à la LPP. Aux termes de l'art. 66 LPP, la somme des cotisations de l'employeur doit être au moins égale à la somme des cotisations de tous les salariés (cotisations paritaires); l'employeur ne peut donc pas être contraint contre sa volonté explicite de cotiser au-delà de cette somme (contributions surparitaires). Il paraît dès lors naturel de conférer ce pouvoir au Conseil fédéral, qui ne peut toutefois pas obliger les autres employeurs à cotiser contre leur volonté au-delà du montant des cotisations paritaires. S'il est vrai qu'il est seulement un des employeurs cités à l'art. 3 du présent projet de loi, le Conseil fédéral est tout de même le plus important, avec la Poste Suisse. En outre, il représentera les intérêts des employeurs selon l'art. 3, let. b et c (la Poste et les unités administratives décentralisées de la Confédé-

ration). Les employeurs au sens de l'art. 3, let. d, (organisations et entreprises affiliées) sont libres d'adhérer ou non à la CFP.

## **142 Régime de prévoyance, cercle des assurés et prestations de la Caisse de pensions**

La CFP ne peut pas proposer n'importe quel plan d'assurance à la Confédération. La nature des prestations que la Caisse de pensions doit fournir au profit des employeurs ne fait pas l'objet de négociations entre employeurs et Caisse de pensions, mais est définie dans la loi et dans les dispositions d'exécution du Conseil fédéral. Ces normes juridiques portent sur le régime de prévoyance d'après lequel la Confédération assure son personnel. A cet égard, la Caisse fédérale de pensions se distingue des institutions de prévoyance de droit privé, qui définissent le régime de prévoyance ainsi que les rapports avec les employeurs affiliés en vertu du règlement ou, le cas échéant, d'une convention d'adhésion. Pour ce qui est de la concrétisation du régime de prévoyance dans l'ordonnance, des négociations auront lieu avec les associations au sujet des différents points. Dans le plan de base, c'est le principe de la primauté des prestations qui s'appliquera. Dans ce système, les prestations sont fixées et le financement est basé sur ces données. Le plan d'assurance (le règlement) calcule le droit à la rente au moyen du taux de la rente sur la base du revenu au moment de la survenance du cas donnant droit à la prestation. D'autres assurances peuvent être offertes selon le système de la primauté des cotisations. Selon ce système, les cotisations sont fixées et les prestations sont fonction des possibilités financières (capital épargné). Le plan d'assurance (le règlement) déduit les droits aux prestations sur la base du capital disponible au moyen taux de conversion.

Déterminer la mesure dans laquelle la loi doit établir le régime de prévoyance est relativement délicat. Le législateur doit en effet fixer le principe d'assurance (primauté des prestations ou primauté des cotisations) ainsi que les valeurs de référence du plan de prévoyance (le montant de la rente de vieillesse, c'est-à-dire le taux de la rente à l'âge réglementaire de la retraite, de même que les valeurs relatives aux prestations en cas d'invalidité et aux prestations destinées aux survivants). Le Conseil fédéral et la commission de la Caisse se partagent les compétences pour élaborer en détail le plan d'assurance. Si les prestations d'une caisse de pensions sont définies, les cotisations sont déterminées selon des critères actuariels.

Le cercle des assurés est défini et limité par le législateur. Il est prévu de compléter ce cercle par les agents de l'administration fédérale générale, des services du Parlement, des Tribunaux fédéraux et des commissions fédérales de recours et d'arbitrage, de la Poste, des unités administratives décentralisées de la Confédération ainsi que des organisations affiliées. Si le cercle des assurés des premières administrations mentionnées est délimité conformément au projet de LPers, le cercle du personnel des unités administratives décentralisées et des organisations affiliées peut être différent, comme le montre le tableau ci-dessous. En particulier, les grandes unités administratives décentralisées et les sociétés anonymes rechercheront des solutions de prévoyance individuelles pour la mise en œuvre de leur politique du personnel. Dans le cas de Swisscom SA, une telle solution est en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, alors que la Poste n'a pas encore arrêté sa solution.



Exemples	Cercle	Assujéti à la LPers	CFP (actuelle et future)
Personnel des CFF	3	oui	Non assuré
Personnel de la Poste	4	oui	Assuré
Personnel du Tribunal fédéral	1	oui	Assuré
Institut de la propriété intellectuelle	3	oui	Assuré
Corps enseignant EPF	3	non	Assuré en partie
SWISSCOM	4	non	Personnel actif non assuré; personnel retraité assuré <sup>1</sup>
Personnel de la CFP (prévu)	3	oui	Assuré
Entreprises d'armement	4	non, à partir de 1999	Assuré
Office de la topographie	2	oui	Assuré

Les magistrats tels que les conseillers fédéraux, le chancelier fédéral ou les juges fédéraux sont soumis à une loi spéciale (loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats; RS 172.121), dont l'exécution relevait cependant de la Caisse fédérale d'assurance et relèvera de la CFP à l'avenir.

Les valeurs de référence du futur plan d'assurance (outre la forme de l'assurance, elles concernent la nature et l'étendue des prestations ainsi que leur financement) sont définies dans la loi (voir plus haut).

Le niveau des prestations est fixé en fonction des résultats d'une étude comparative (étude «Benefit Index») publiée en 1996. Celle-ci portait sur l'ensemble des prestations sociales et accessoires de la Confédération les comparant à celles de 13 entreprises et administrations publiques progressistes de Suisse. Selon cette étude, le niveau de prestations doit être maintenu en substance pour les assurés des premier et deuxième cercles, du fait que les prestations de la CFP se situent dans le groupe des bons à très bons employeurs<sup>2</sup>.

Le plan d'assurance actuel fera néanmoins l'objet de corrections, notamment en ce qui concerne les limites supérieure et inférieure de l'assurance, d'une part, et les prestations spéciales (surobligatoires), d'autre part. L'art. 4, al. 1, de la loi, prévoit obligatoirement que dans l'assurance de base, les revenus assurés, c'est-à-dire coordonnés, doivent être soumis au principe de la primauté des prestations jusqu'à une limite inférieure de 108 540 francs (état en 1999)<sup>3</sup>. Par ailleurs, chaque employeur peut rechercher des solutions particulières pour l'ensemble de son personnel (al. 2). A cet égard, le Conseil fédéral envisage de rester au niveau actuel. Jusqu'au montant maximal de la 31<sup>e</sup> classe de traitement, soit jusqu'à un revenu assuré de 144 681 francs<sup>4</sup>, le revenu coordonné doit être, comme par le passé, assuré à 100 % en assu-

<sup>1</sup> Pour les assurés qui doivent être attribués à Swisscom et qui ont pris leur retraite avant la fin de l'année 1998.

<sup>2</sup> Les agents de la Confédération doivent cependant payer plus de cotisations. Cf. ch. 144.1 ci-après.

<sup>3</sup> Ceci est valable pour les composantes fixes du salaire jusqu'à la limite mentionnée; les éléments du salaire liés à la prestation (composantes variables) peuvent être couverts par l'assurance complémentaire, c'est-à-dire régis par le système de la primauté des cotisations, y compris au-dessous de cette limite.

<sup>4</sup> A cela s'ajoutent les indemnités de résidence, également assurées

rance complémentaire et à 80 % s'il dépasse ce montant. En revanche, la Confédération prévoit une limite supérieure pour l'assurance complémentaire: le gain assuré maximal dans le système de la primauté des prestations doit être limité aux montants en vigueur lors de l'introduction du nouveau plan.

### Deux exemples pour le calcul du revenu déterminant et du gain assuré:

	Collaborateurs Fr.	Cadres supérieurs Fr.
Traitement (avant déduction des cotisations à la CP)	79 168.–	185 882.–
Revenu déterminant		
(revenu net après déduction des allocations et bonus)	77 262.–	183 980.–
Déduction du montant de coordination	24 120.–	24 120.–
Gain assuré dans l'assurance de base (à 100 %) = au revenu déterminant après la déduction de coordination	53 142.–	159 860.–
Maximum de <i>l'assurance de base</i>		144 681.–
Gain assuré dans <i>l'assurance complémentaire</i> (à 80 %)		(80 % * 15 179.–) =
		12 143.20
Total du gain assuré	53 142.–	156 824.20

Selon l'art. 36, al. 3, StF, tous les éléments du traitement jusqu'au montant le plus élevé du degré hors classe sont assurables dans l'assurance complémentaire.

Il est donc prévu, en plus de l'assurance de base selon la primauté des prestations, de proposer à chaque employeur une assurance complémentaire régie par le principe de la primauté des cotisations. Les avantages de la primauté des cotisations résident dans la souplesse et la transparence. Une telle assurance permettra en effet de tenir compte des éléments salariaux variables (salaire au rendement et participation au résultat), appelés à se développer à l'avenir. Il en ira de même pour les composants du salaire dépassant le plafond fixé pour le gain assuré ainsi que pour les cas des personnes occupées à temps partiel selon un degré d'occupation changeant, c'est-à-dire indéterminé. La liste suivante donne un aperçu quantitatif des personnes occupées à plein temps et à temps partiel dans l'administration fédérale générale:

## **Nombre de personnes occupées par la Confédération (sans la Poste) en fonction du degré d'occupation (état selon le recensement du personnel du 1<sup>er</sup> janvier 1998)**

Degré d'occupation	Personnes
Plein temps	39 500
Temps partiel	8 000
Total	47 500

Sur le nombre total de personnes occupées, seule une petite minorité (environ 200 personnes) travaillent selon un degré d'occupation non défini, c'est-à-dire variable avec paiement à l'heure, tout en atteignant un revenu annuel assurable selon la LPP. On obtient une image différente si l'on tient compte des catégories non concernées par le recensement du personnel, par exemple du personnel de nettoyage et du personnel auxiliaire (assistants des EPF inclus).

### **143 Points des statuts de 1994 nécessitant une révision**

Les statuts actuels, mis en vigueur en 1994, seront soumis à une révision fondamentale en vue de leur simplification. A l'avenir, la CFP devra être gérée en tant qu'institution collective. Une telle institution sert plusieurs employeurs dont les prétentions divergent partiellement. Il appartient à la caisse de pensions, autrement dit à l'institution collective, de définir des prestations standard permettant néanmoins de réaliser des solutions adaptées aux besoins de chaque employeur. Sans une standardisation minimale de l'offre de prestations, il n'est tout simplement pas possible de fournir les prestations de manière économique. Ce procédé correspond d'ailleurs à une recommandation formulée dans le rapport CEP CFP. Les principaux axes de la planification au moment de l'adoption du message sont mentionnés ci-après. Les travaux en rapport avec les dispositions d'exécution donneront des indications concernant les avantages et les désavantages de la réalisation des principaux axes.

#### **143.1 Simplifications de l'assurance de base**

D'une manière générale, il s'agit de simplifier l'assurance de base actuelle, fondée sur la primauté des prestations. A partir des statuts en vigueur, on examinera dans quelle mesure les dispositions actuelles sont conformes à la norme des plans d'assurance courants soumis à la primauté des prestations<sup>5</sup>. Les domaines où il n'y a pas conformité et où la formule de la Confédération ne permet d'envisager aucune simplification ont fait l'objet des propositions de révision suivantes (la liste n'est pas exhaustive):

<sup>5</sup> La norme est définie en fonction des plans de Novartis AG et de l'UBS introduits au cours des derniers mois.

- simplification de la formule de calcul pour la rente de vieillesse en ce sens que les 40 années de cotisation seraient déterminées à partir d'un âge de retraite réglementaire;
- simplification de la formule servant à établir le revenu déterminant, ce qui sera important surtout pour les éléments variables du salaire;
- simplification de la formule utilisée pour calculer le revenu assuré en tenant compte d'une déduction de coordination proportionnelle;
- modification des valeurs de référence pour les prestations de survivants et la rente d'invalidité;
- versement de la rente transitoire indépendamment de l'état civil;
- examen du rapprochement de la notion d'invalidité au sens de la présente loi et la notion appliquée par la LAI. Le cas échéant, l'obligation de prévoyance pour les cas spéciaux serait déléguée aux employeurs<sup>6</sup>;
- introduction d'un procédé fondé sur un degré d'occupation moyen en remplacement de la disposition prévoyant des prestations de libre passage en cas de diminution du degré d'occupation.

### **143.2 Conversion de plans spéciaux en assurance de base et en assurance complémentaire**

La suppression de certains éléments des statuts actuels ou leur intégration dans les nouveaux plans, selon le principe de la primauté des prestations ou des cotisations, sont à l'étude. Il s'agit:

- de la caisse de déposants;
- des assurés facultatifs;
- de l'abrogation de réglementations spéciales;
- de la révision des prescriptions C25 de la Poste ainsi que des dispositions spéciales pour les professeurs d'EPF;
- de l'abandon, dans le plan de base, des affiliations multiples résultant de plusieurs occupations.

### **143.3 Simplifications administratives**

Différentes mesures sont encore étudiées actuellement. Elles sont destinées avant tout à la simplification administrative des statuts. Elles peuvent cependant entraîner aussi une diminution des prestations, notamment:

- limiter la durée maximale d'amortissement lors d'achats;
- supprimer les modifications du degré d'occupation qui surviennent à des intervalles inférieurs à un mois ou à une année;

<sup>6</sup> Cf. explications sous ch. 234.

- intégrer dans le plan d'assurance complémentaire, soumis au principe de la primauté des cotisations, une assurance pour les personnes occupées pour une durée limitée ou dont le degré d'occupation change fréquemment. Le même principe s'applique aux éléments de salaire variables ainsi qu'à l'assurance des cadres au-delà du nouveau plafond prévu.

Chaque simplification statutaire s'accompagne en principe d'une réduction des privilèges pour certains groupes d'assurés. Elle ne peut donc pas être réalisée si l'on n'est pas prêt à éliminer de tels droits spéciaux. Le principe à respecter pour toute modification est d'exclure les réglementations transitoires, ou pour le moins de les limiter dans le temps, sous peine de manquer l'objectif de simplification recherché.

## **143.4            Compatibilité informatique**

La compatibilité informatique du projet dépend fondamentalement de la simplification des statuts susmentionnée. Même si les programmes actuels utilisés pour la gestion des assurés sont beaucoup plus conviviaux et souples que par le passé, une standardisation minimale doit néanmoins être réalisée afin qu'une institution collective groupant quelque 90 organisations affiliées puisse être gérée efficacement, c'est-à-dire avec l'aide d'outils informatiques appropriés. Certains experts, en tout cas, ont régulièrement souligné l'incompatibilité des statuts actuels avec l'informatique. Ce qui est sûr, c'est que l'utilisation de logiciels standard suppose une simplification des statuts de 1994. Les statuts en vigueur devraient en effet être représentés au moyen de programmes informatiques individuels, ce qui non seulement augmenterait considérablement les risques du projet «CFP», mais entraînerait également un relèvement excessif des coûts d'investissement mentionnés au ch. 34.

## **144                Cotisations**

### **144.1            Cotisations périodiques**

Le financement des prestations doit être garanti aussi bien par le rendement de la fortune qu'au moyen de cotisations. Les cotisations périodiques paritaires sont maintenues. De même, il n'est pas prévu de modifier la somme des ressources financières résultant des cotisations, d'autant plus que l'étude «Benefit Index» montre que, comparée à d'autres employeurs, la Confédération perçoit des cotisations plutôt élevées de la part de ses salariés. L'actuel taux de cotisation de 15 %, dont l'employeur et le salarié supportent chacun la moitié, est donc maintenu. A moyen terme et afin de suivre les principes directeurs, l'objectif visé est soit d'améliorer les prestations tout en maintenant le niveau actuel des cotisations, soit de réduire le niveau des cotisations en gardant les mêmes prestations.

### **144.2            Cotisations individuelles pour augmentation du gain de l'employé**

Les cotisations pour augmentation du gain doivent être versées de manière échelonnée. Ainsi, les coûts élevés de ces cotisations (pour les assurés de plus de 50 ans, les employeurs versent trois à huit fois le montant à la Caisse de pensions) pourront être

répercutés dans une plus large mesure sur les cotisations des assurés. Il en résultera une diminution proportionnelle des frais de l'employeur. L'échelonnement contribuera à affaiblir une forme de solidarité parfois très mal acceptée. En revanche, les personnes d'un certain âge postulant un emploi à la Confédération seront plus fortement désavantagées.

Classes d'âge	En % de l'augmentation du gain
20 – 34	50
35 – 44	50
45 – 54	70
55 – 65	85

### **144.3 Cotisations générales pour augmentation du gain de l'employeur**

Les employeurs continuent «d'assurer» un gain réel en assumant les coûts non couverts résultant d'une augmentation générale du salaire assuré de tous leurs employés, l'intérêt supplémentaire sur le capital de couverture des actifs pouvant être utilisé pour financer ces coûts (cf. explications sous ch. 145).

### **144.4 Cotisations volontaires de l'employeur**

Les cotisations volontaires de l'employeur servent d'une part à financer les prestations volontaires de la caisse de pensions (y compris les versements possibles à la Caisse de secours). D'autre part, ces cotisations sont envisageables en rapport avec les mesures sociales ou avec un assainissement possible de la Caisse de pensions. L'employeur continue de supporter les frais découlant de résiliations des rapports de service sans qu'il y ait faute de l'assuré. L'art. 27, al. 6, LPers, constitue la base pour la création de plans sociaux. Pour la Caisse de pensions, il s'agit de cotisations volontaires au sens de l'art. 7, dans la mesure où celles-ci ne peuvent pas être influencées par la Caisse de pensions. Ces cotisations seraient réglées d'après le modèle de caisses privées et pourraient par exemple offrir une solution de rechange aux mesures d'assainissement prises sous forme de réductions des prestations et d'augmentations des cotisations. Compte tenu de l'état des finances fédérales, de telles cotisations de la Confédération n'entrent cependant pas en ligne de compte.

### **145 Solution autonome pour le nouveau système de financement**

L'existence de toute caisse de pensions repose sur la stratégie de financement. En ce qui concerne la gestion financière, la CFP actuelle présente les particularités suivantes:

- la CFP n'est financée qu'à deux tiers selon le système de capitalisation. Un tiers du capital nécessaire à la couverture des engagements existe sous forme de découvert. Ce mode de financement se fonde sur la loi actuarielle de la pérennité, ce qui signifie qu'un effectif d'assurés perpétuel et relativement stable sur le plan quantitatif n'exige pas une couverture de cent pour cent par des éléments de l'actif;
- les cotisations périodiques de l'employeur et des salariés garantissent un niveau déterminé de revenu assuré;
- lors d'un accroissement du revenu (assuré) en raison du gain de plusieurs échelons de salaire par l'assuré ou par suite d'une promotion, une cotisation pour augmentation du gain doit être versée par le salarié concerné;
- en revanche, les frais résultant d'augmentations salariales générales, c'est-à-dire exigées par le renchérissement et donc seulement nominales, sont pris en charge pour l'essentiel par l'employeur. Celui-ci peut renoncer à verser les cotisations pour augmentation du gain tant que le degré de couverture excède les deux tiers;
- les rentes sont périodiquement adaptées au renchérissement. Cette adaptation est financée au moyen de l'intérêt supplémentaire;
- des provisions pour rendements volatils de la fortune, c'est-à-dire des réserves destinées à compenser les fluctuations, ne sont pas requises pour les placements choisis, qui se composent d'un avoir productif d'intérêts auprès de l'Administration fédérale des finances ainsi que de prêts hypothécaires;
- les coûts de l'administration de la Caisse de pensions sont assumés par l'employeur (jusqu'à maintenant exclusivement par la Confédération).

En principe, on peut choisir soit de maintenir le mode de financement actuel en lui apportant certains correctifs, soit d'emprunter la voie d'une autonomie accrue pour la Caisse de pensions. Le statu quo n'est plus une solution depuis que la nouvelle politique de placement invite la Caisse à dynamiser la gestion de sa fortune, ce qui rend indispensable de constituer des réserves pour le risque lié aux fluctuations des cours.

Bien que selon l'expertise Bühlmann et co-auteurs de 1995 il serait possible de s'en tenir à la règle du taux de couverture de deux tiers, le Conseil fédéral a décidé de passer à un nouveau système dont la première étape consistera à geler le découvert technique au cours de la première année de fonctionnement de la CFP. Il s'agira par la suite d'assurer le financement de ce découvert technique, financement dont l'échéance et les modalités ne sont pas encore fixées. Les motifs de cette décision sont les suivants:

1. la tendance à une autonomie accrue des unités qui composent l'administration fédérale persistera à l'avenir, notamment sur le plan financier. Cette autonomie se traduira entre autres par le choix d'un système de prévoyance indépendant, possibilité dont pourraient profiter tout au moins les unités organisées selon les principes de l'économie privée;
2. de nos jours, des systèmes opaques risquent de rendre l'opinion publique suspicieuse. La transparence est devenue une nécessité de notre époque pour les caisses de pensions en général, et pour celle de la Confédération en particulier;

3. ce principe a été appliqué à la loi fédérale de 1995 sur le libre passage, qui donne un droit individuel (en cas de sortie) aussi bien que collectif (en cas de liquidation partielle) sur la fortune de la caisse de pensions. Entrées et sorties sont depuis lors traitées de façon symétrique sur le plan actuariel, selon le «principe de la porte à tambour» (art. 9, al. 3, LFLP);
4. selon une enquête de la Caisse de pensions du canton de Soleure, seules 3 des 29 caisses publiques interrogées présentaient en 1996 un taux de couverture inférieur à 75 %. En outre, le taux de couverture a augmenté pour la grande majorité des caisses de pensions entre 1994 et 1996/7;
5. considérations financières (cf. ch. 3 ci-après, conséquences financières et effets sur l'état du personnel).

La décision de renoncer au taux de couverture des deux tiers et de geler le découvert technique vise avant tout une transparence accrue et davantage d'autonomie pour la Caisse de pensions. Le gel du découvert technique équivaut, dans l'optique de la CFP, à une créance portant intérêt fixe auprès de la Confédération. La CFP en tant qu'établissement de droit public démarre ainsi comme une caisse de pensions couverte à 100% au moment où elle acquiert son indépendance.

#### Bilan de la CFP à la fin de 1997 (Fr. 37,2 mia.)

Fonds de roulement (0,3 mia)	Fonds étrangers à court terme (0,1 mia)
Prêts (3,4 mia)	Réserves de renchérissement (0,2 mia)
Placements auprès de la Confédération (21,6 mia)	Réserves mathématiques des personnes actives (17,1 mia)
Découvert portant intérêts (Garantie) (11,9 mia)	Réserves mathématiques des personnes retraitées (19,8 mia)

Cette décision a des conséquences immédiates sur le versement des cotisations dépassant les montants paritaires en cas d'augmentation générale du gain assuré, sur la clé de répartition de l'intérêt supplémentaire, sur les réserves pour le risque lié aux fluctuations des cours et sur l'aménagement de la garantie de la Confédération.

Pour ce qui est de savoir à partir de quand et à quelle cadence il convient de financer le découvert technique, c'est là une question de politique budgétaire qui doit être séparée du débat sur la décision de geler ce découvert.

Le principal changement par rapport au régime actuel se rapporte aux cotisations en cas d'augmentation générale du gain assuré, que la Confédération et la Poste devront désormais verser chaque année. Ce changement étendra à l'actif un mécanisme bien rodé qui se limitait jusque-là à l'indexation des rentes; ce mécanisme consiste à consacrer le surcroît d'intérêt sur les avoirs placés à l'augmentation de la réserve mathématique nécessaire pour compenser le renchérissement. En revanche, il ne sera plus possible d'ajouter au découvert technique la part de cette augmentation non couverte par l'intérêt. Afin de maîtriser les charges de l'employeur en périodes de forte inflation, le Conseil fédéral dispose de deux instruments: d'une part, la compensation du renchérissement subi par les retraités ne sera plus garantie pleinement par l'employeur, mais dépendra des possibilités d'alimenter la caisse; en ce qui



concerne les actifs, d'autre part, l'employeur pourra, dans les périodes financièrement tendues, se contenter d'une adaptation partielle du gain assuré à l'évolution des salaires, ou même y renoncer complètement. Le recours à ces possibilités permettra de garantir l'équilibre financier durant les années d'inflation marquée, sans qu'il en résulte une charge excessive pour l'employeur.

## **146 Découvert technique, clé de répartition et garantie de la Confédération**

Le fait d'assurer durablement le financement des nouveaux engagements de la Caisse de pensions reviendra à créer les conditions nécessaires pour que le découvert technique cesse d'augmenter. La place que doit occuper le découvert technique dans une CFP juridiquement autonome mérite quelques réflexions d'ordre général:

L'art. 69, al. 1, LPP, spécifie que dans la mesure où une institution de prévoyance assume elle-même la couverture des risques, elle ne peut se fonder, pour garantir son équilibre financier, que sur l'effectif momentané des assurés et des rentiers (principe du bilan en caisse fermée). L'al. 2 du même article stipule que l'autorité de surveillance peut, aux conditions fixées par le Conseil fédéral, autoriser les institutions de prévoyance de corporations de droit public à déroger au principe du bilan en caisse fermée. Ces conditions se retrouvent aujourd'hui à l'art. 45 de l'OPP2, la première étant (al. 1) que la Confédération, un canton ou une commune garantisse le paiement des prestations dues en vertu de la LPP. Par ailleurs (al. 2), l'institution de prévoyance doit inscrire au passif du bilan une réserve au moins équivalente à la somme de tous les avoirs de vieillesse et à la valeur actuelle des rentes en cours selon la LPP. S'il en résulte un engagement de droit public aux termes de l'al. 1, le montant correspondant à cet engagement figurera à l'actif du bilan.

La Caisse fédérale de pensions présente aujourd'hui un découvert technique de 11,9 milliards de francs, ce qui correspond à un taux de couverture de 67,9 % pour la globalité des assurés. Actuellement, ce taux, calculé séparément pour la Confédération et la Poste, se situe légèrement au-dessous des deux tiers prévus dans les statuts (cf. tableau sous ch. 147). Les causes de ce découvert technique sont les suivantes:

1. création dans les années 20 de l'organisation dont la CFP a pris le relais;
2. financement quantitativement inadéquat des prestations d'assurance (la Confédération, notamment, verse ses cotisations sur une base linéaire, qui n'englobe donc pas les contributions à verser en cas d'augmentation générale du gain assuré);
3. pertes ou excédents liés au placement de la fortune;
4. gains ou pertes techniques<sup>7</sup>;
5. changements relatifs aux employeurs affiliés.

<sup>7</sup> Il y a d'une manière générale gain ou perte technique lorsque la réalité s'écarte des hypothèses actuarielles (paramètres). Ces divergences concernent notamment l'espérance de vie ou les risques d'invalidité et de décès. Les modifications démographiques ont également de l'importance (p. ex. augmentation du nombre d'enfants; augmentation des ménages à une personne par rapport aux familles).

Le sixième facteur (survenu une seule fois) tient à la façon de calculer la réserve mathématique, un nouveau mode de calcul ayant été introduit en vertu de la nouvelle loi sur le libre passage, ce qui s'est traduit par une augmentation de cette réserve et une dégradation du taux de couverture. C'est pourquoi le Parlement a émis une réserve les 12/15 décembre 1994 lors de l'adoption des statuts de la CFP du 24 août 1994 (BO 1994 E 1256 et 1994 N 2395): il y invite le Conseil fédéral à présenter avant le 31 décembre 1997 des statuts révisés qui permettront de réduire le découvert technique de la Caisse fédérale de pension et de la Caisse de pensions et de secours des CFF (CPS), découlant du surcroît de prestations lié au libre passage; le Parlement admet aussi l'éventualité de prestations correspondantes de la part des assurés.

Quand un changement du taux de couverture est imputable à la méthode de calcul utilisée, on peut admettre qu'il sera selon toute vraisemblance de nature transitoire. L'expertise actuarielle demandée par la CFA est d'ailleurs arrivée à la conclusion que l'application de la loi sur le libre passage n'implique pas la nécessité de prendre des mesures particulières pour maintenir le taux de couverture. Selon les experts, la situation devrait évoluer dans le sens d'un accroissement automatique de ce taux, ce qui rendrait toute intervention inutile.

L'actuel découvert technique est en grande partie assimilable à une dette de l'employeur. Il est dû pour l'essentiel aux générations d'entrée remontant aux années qui précèdent la seconde Guerre mondiale, et aux prestations non versées par l'employeur lors d'augmentations générales des salaires. Il n'est donc pas possible de mettre à contribution les salariés actuels pour résorber ce découvert technique. Par analogie au paiement d'une dette, le découvert technique gelé ne peut être réduit que par des versements opérés par des employeurs présentant un découvert technique à la Caisse de pensions. Ni les cotisations des employeurs et des salariés, ni les intérêts sur la fortune disponible ne sont à disposition pour rembourser la dette.

Cette constatation a des répercussions sur les critères d'affectation – donc sur la clé de répartition – de la marge d'intérêt supplémentaire obtenue sur la fortune. Le tableau ci-dessous présente la clé de répartition inhérente au système de financement de la CFP, et, à titre de comparaison, celle que proposait le message concernant la politique de placement de la CFP:

## Ordre de priorités pour l'affectation de l'intérêt supplémentaire<sup>8</sup>

Selon le message concernant la politique de placement	Formule nouvelle CFP
1. inflation courante	1. stabilisation taux de couverture
2. risque lié à l'augmentation de l'espérance de vie	2a. réserve risque lié aux fluctuations des cours
3. réserve risque lié aux fluctuations des cours	2b. risque lié à l'augmentation de l'espérance de vie
4. réserve renchérissement	3a. inflation courante; compensation du renchérissement sur les rentes en cours et (nouveau) versement de contributions dépassant les montants paritaires en cas d'augmentation du gain assuré
5. autres améliorations des prestations	3b. réserves renchérissement
	4. autres améliorations des prestations

Remarque: les chiffres du tableau indiquent l'ordre de priorités dans les affectations possibles. Les lettres après les chiffres correspondent à une subdivision de ces priorités.

Une caisse de pensions dont le découvert technique a été gelé est comparable à n'importe quelle autre caisse privée ou publique régie par le principe du bilan en caisse fermée. Elle assume elle-même la responsabilité d'un financement équilibré, ce qui confère une importance primordiale à la stabilisation de son taux de couverture, qui, lorsqu'il atteint 100 %, indique un financement équilibré (affectation 1). Mais, dans l'état actuel des connaissances, il apparaît que les principes actuariels appliqués au système de financement ne produiront pas de déficit systématique et permettront d'absorber même des risques importants. Ce raisonnement n'englobe pas les risques liés à l'augmentation de l'espérance de vie qui, s'ils appartiennent effectivement aux risques techniques, doivent être financés séparément en raison de leur portée et de leurs répercussions financières. Il convient enfin de constituer des réserves pour le risque lié aux fluctuations des cours que comporte une politique de placement active. Ces réserves doivent être faites avant de prendre un tel risque; elles créent en même temps la condition nécessaire à l'obtention d'un intérêt additionnel. La constitution des réserves nécessaires pour faire face aux deux types de risques – augmentation de l'espérance de vie et volatilité des placements – se place au même niveau sur l'échelle des priorités (affectations 2a et 2b). Mais comme les risques inhérents à l'augmentation de l'espérance de vie sont moins immédiats que ceux liés aux fluctuations des cours, l'affectation de réserves ira d'abord à ces derniers.

L'intérêt excédentaire ne sera affecté qu'en troisième lieu à des mesures liées au renchérissement. Il s'agira d'une part de compenser la dévalorisation courante de la

<sup>8</sup> Les cotisations éventuelles à la Caisse de secours ne sont pas prises en considération. D'une part, la forme exacte de cette Caisse n'est pas encore déterminée (cf. les commentaires sous ch. 144.4), d'autre part, l'ordre de grandeur de ces chiffres actuels (moins de un pour cent mille) rend leur mention superflue.

monnaie; d'autre part, on pourra envisager de constituer un fonds de réserve pour le renchérissement s'il y a suffisamment d'argent à disposition.

Tout en bas de l'échelle des priorités, le quatrième et dernier point correspond aux possibilités complémentaires – à savoir diminuer les cotisations ou améliorer les prestations d'assurance.

Cette clé de répartition n'a pas d'incidence majeure pour les retraités (cf. tableau ci-dessus, colonne de droite). L'affectation de l'intérêt excédentaire à la réserve mathématique se calcule séparément pour les salariés actifs et pour les retraités, et se répartit en conséquence entre les ayants droit. Une compensation entre actifs et retraités est en principe possible par le biais des réserves destinées à compenser le renchérissement.

Il convient de prévoir une disposition particulière en ce qui concerne la situation initiale des réserves pour le risque lié aux fluctuations des cours. L'art. 60a, al. 3, let. a des statuts de la CFP, modifié dans le cadre de la nouvelle politique de placements de cette caisse, prévoit d'affecter à l'alimentation de la réserve pour le risque lié aux fluctuations des cours la partie du rendement de la fortune excédant le taux de 4% non requise pour l'adaptation des rentes au renchérissement ni pour l'alimentation de provisions. Il est à prévoir que l'Administration fédérale des finances constituera dès la deuxième moitié de l'année 1999 un portefeuille d'obligations, d'actions et éventuellement d'immeubles; mais il ne faut pas s'attendre à une contribution substantielle à l'alimentation d'une réserve pour le risque lié aux fluctuations des cours. Il a été calculé que la réserve constituée dans ces conditions pourra se chiffrer à quelque 5%, alors que l'on aura besoin en fait d'une réserve de l'ordre de 10%.

Afin d'autoriser tout de même certaines fluctuations des avoirs, la Confédération accordera une garantie dont le plafond sera fixé à 10% de la réserve mathématique. Le montant de cette garantie complètera le découvert du financement. Dès que les réserves pour le risque lié aux fluctuations des cours auront atteint la somme de la garantie, celle-ci n'aura plus sa raison d'être. Les calculs indiquent qu'il faudra, selon le choix de la stratégie de placement et de la création de réserves (cf. ch. 37), entre 10 et 15 ans pour que la CFP fonctionne avec sa propre réserve et puisse renoncer à la garantie fédérale.

L'organisation de cette garantie découle des considérations qui précèdent. Premièrement, la Confédération se portera caution pour les prestations, aussi longtemps que le découvert technique du bilan d'ouverture subsistera. Ce découvert cumulé devra continuer d'apparaître dans le bilan annuel de la Caisse de pensions. Il ne sera effectivement calculable qu'une fois le dossier apuré, probablement au milieu de l'année 2000. Jusqu'à cette échéance, la Confédération a les coudées franches, et il n'est pas exclu qu'elle procède à moyen terme à un paiement échelonné du découvert technique. Mais dès le moment où la Confédération aura entièrement réglé ce découvert, la CFP ne pourra plus déroger au principe du bilan en caisse fermée (art. 15, al. 1).

Deuxièmement, tant que la totalité des avoirs disponibles ne sera pas encore placée sur le marché conformément à la stratégie, la Confédération garantira à ses retraités le même pourcentage de compensation du renchérissement qu'au personnel actif de la Confédération (art. 1, al. 1, let. a, b, e et f).

Enfin, la Confédération aidera la CFP à constituer sa réserve pour le risque lié aux fluctuations des cours, tant que ce poste n'aura pas atteint le niveau requis. La ga-

rantie relative aux fléchissements conjoncturels du capital deviendra caduque aussitôt que les réserves en question auront atteint 10% de la réserve mathématique du bilan d'ouverture.

### **Aperçu des garanties de la Confédération en faveur de la Caisse de pensions avec la date limite probable**

Type de garantie	Echéance à laquelle elle prendra fin	Fin probable
Garantie des prestations de la Caisse de pensions (obligatoires et subrogatoires) <i>Art. 15, al. 3</i>	Dès que le découvert technique sera financé par la Confédération.	Aucun délai prévu
Garantie des pleines mesures de renchérissement pour les retraités <i>Art. 22, al. 3</i>	La garantie se réduira à la moitié du montant dès que les placements des avoirs seront effectués. Les mesures de renchérissement seront dissociées de celles du personnel actif.	Garantie réduite dès 2003 environ
Constitution de la réserve pour le risque lié aux fluctuations des cours <i>Art. 25</i>	Jusqu'à 10 % de la réserve mathématique au bilan d'ouverture.	Dès 2014 environ

Aussi longtemps que subsistera un découvert technique, la Confédération sera tenue de garantir le paiement des prestations dues en vertu de la LPP (art. 69, al. 2, LPP, et art. 45, al. 1, OPP2). Le présent projet de loi fait un pas de plus par rapport à ces exigences minimales en conférant à la garantie une portée générale, allant au-delà des prestations obligatoires. Il n'était pas nécessaire jusqu'à présent de spécifier la garantie donnée par la Confédération, du fait que la CFA n'a pas de personnalité juridique distincte. Il faut souligner le caractère subsidiaire de cette garantie, qui n'intervient qu'à partir du moment où les avoirs de la Caisse de pensions deviennent insuffisants. Par ailleurs, la CFP devra être progressivement amenée à se conformer au principe du bilan en caisse fermée. La fortune d'une caisse de pensions autonome correspond aux prestations à fournir. Dès le moment où les avoirs de la CFP auront atteint le niveau nécessaire, cette autonomie deviendra réalité et la garantie de la Confédération perdra sa raison d'être. C'est alors le fonds de garantie qui prendra le relais de la Confédération. Il convient de rappeler, à cet égard, que la garantie de la Confédération n'a pas empêché la CFP de verser chaque année ses contributions au fonds de garantie.

Il faut remarquer une fois de plus que le découvert technique apparaissant au bilan d'ouverture provient à l'origine de la génération d'entrée et a augmenté au cours des ans principalement en raison du non-versement des cotisations par les employeurs. Les pertes ultérieures que pourrait subir la CFP n'entraîneraient par contre aucun accroissement de ce découvert technique. Les revers découlant de la politique de placement seront couverts par les réserves pour le risque lié aux fluctuations des cours (art. 25 de la loi sur la CFP). Et les autres déficits devront donner lieu – si

l'employeur n'est pas disposé à verser des cotisations volontaires en vertu de l'art. 7 – aux mesures d'assainissement habituelles, à savoir des augmentations de cotisations assorties ou non de diminutions des prestations. La marge de manœuvre en ce qui concerne les prestations est effectivement plus faible que pour les caisses de pensions privées (cf. commentaire de l'art. 20, ch. 233.4).

## 147 Effets du gel du découvert technique sur la Poste et les organisations affiliées

A côté du découvert technique affectant le personnel assuré de la Confédération, la part non financée de la réserve mathématique des employeurs affiliés contribue au découvert technique du bilan. A la fin de 1997, 98 % du découvert technique étaient imputables à la Poste et à la Confédération, avec une part légèrement supérieure pour cette dernière, car le découvert technique dû à la mise en œuvre de la loi du 1<sup>er</sup> janvier 1995 sur le libre passage est assimilé à un découvert technique de la Confédération (il s'agit d'environ 135 mio. de francs). Cette procédure est contestée par la commission d'enquête parlementaire (CEP) et la clarification est en cours. Par ailleurs, les organisations affiliées présentent globalement un découvert technique de 230,4 millions de francs.

### Réserve mathématique, composition du découvert technique à la fin de 1997

Répartition du découvert technique	Réserve mathématique		Découvert technique 1997	
	Millions de francs	%	Millions de francs	%
Confédération	17 032,0	63,3	6 259,9	52,4
PTT	15 141,5	64,0	5 445,0	45,6
Régie fédérale des alcools	123,9	100,0	0	
Entreprises d'armement	1 768,6	100,0	0	
Organisations affiliées, dont IPI	2 651,2	91,6	230,4	1,8
Assurés volontaires	211,9	100,0	0	
Caisse de déposants	7,9	100,0	0	
Total		67,9	11 935,3	
Total de la réserve mathématique	36 936,9			

Avec la création de la CFP et sur la base de comptes annuels apurés, le découvert technique se répartira définitivement entre les employeurs énoncés à l'art. 3. La clé de répartition devra être définie par le Conseil fédéral dans les dispositions d'exécution. Le gel du découvert technique permettra d'accéder à une demande faite par la Poste depuis longtemps. Jusqu'à maintenant, le découvert technique n'a pas pu être affecté définitivement. Un gel du découvert technique dans l'actuelle CFP signifie que les fluctuations d'assurance de l'effectif total (assurés avec et sans découvert technique gelé) doivent être supportées par l'effectif des assurés sans découvert technique gelé. Cette procédure n'était valable que tant que les découverts techniques gelés étaient bas. Dans la nouvelle Caisse de pensions opérant selon les

principes de l'institution collective, une compensation des risques entre les divers comptes est possible, malgré le gel du découvert technique<sup>9</sup>.

En outre, il faudra préciser par voie d'ordonnance dans quelle mesure les employeurs doivent eux-mêmes financer le découvert technique. Selon l'arrêté du Conseil fédéral (non publié) du 19 novembre 1997, l'entreprise ou l'établissement devenu autonome devra prendre à sa charge la part correspondante du découvert technique de la caisse de pensions ainsi que les intérêts dus sur ce découvert. Lorsqu'une unité de l'administration deviendra indépendante, la Confédération assurera une augmentation appropriée du capital initial de l'entreprise en question (recapitalisation dans le cadre du bilan d'ouverture). Cet arrêté du Conseil fédéral traite également d'autres questions relatives à la prise en charge de la prévoyance professionnelle (p. ex. garantie de compensation du renchérissement) lorsque des entreprises ou des unités de l'administration fédérale acquièrent leur indépendance.

## **148                    Principes de placement**

La Caisse fédérale de pensions s'occupera activement à l'avenir de questions relevant de la gestion de fortune. Une politique de placement active aura le grand avantage de mobiliser le rendement potentiel des avoirs, ce que l'on appelle le «troisième» cotisant. Cette politique laisse espérer un meilleur rendement du capital, mais comporte inéluctablement des risques accrus; l'un ne va pas sans l'autre.

L'attitude à adopter dépendra du risque objectivement supportable et du risque que l'on est subjectivement prêt à courir. L'élément objectif se rapporte à la situation financière de la Caisse de pensions, qui se reflète dans le taux de couverture. Une caisse dont le taux de couverture dépasse 100 % est objectivement mieux à même de prendre des risques qu'une caisse dont le taux de couverture est de 95 % si ce n'est inférieur. Avec son découvert technique gelé, la CFP doit être considérée, du point de vue de la politique de placement, comme une caisse de pensions financée et couverte à 100 % (cf. ch. 146).

La CFP ne dispose pas encore de réserve pour le risque lié aux fluctuations des cours. Pour la constituer il faudrait déclarer qu'une partie de la fortune (p. ex. 10 %) fait figure de réserve et n'est ainsi plus disponible – tout au moins à court terme – pour les prestations aux assurés. Cela signifierait une baisse immédiate du taux de couverture. Nous proposons de remplacer cette solution par une garantie de la Confédération qui se chiffrerait à 10 % de la réserve mathématique du bilan d'ouverture.

Les directives de placement déterminent les principes à appliquer dans ce domaine. Le message concernant la politique de placement de la CFP prévoit que ces directives définiront les catégories et les instruments de placement, les limites à respecter en matière de participation à des entreprises, les critères sociaux, éthiques ou écologiques à prendre en considération lors du placement des avoirs de la Caisse de pensions, ainsi que la manière dont les actionnaires devront exercer leur droit de vote.

<sup>9</sup> Cf. explications sous ch. 15.

## 149 **Stratégie de communication**

Afin de satisfaire à l'objectif de transparence fixé dans les principes directeurs, une stratégie de communication doit d'abord être élaborée.

Le public-cible est «interne» (collaboratrices et collaborateurs, direction, commission de la Caisse et autres interlocuteurs tels que l'organe de révision et l'expert LPP) ou «externe» (les assurés et employeurs d'abord, mais aussi le Parlement, les autorités de surveillance, les offices de statistique, des institutions tierces de prévoyance, etc.) Le fait que la CFP opère sous mandat de la Confédération la maintiendra sous le regard de l'opinion publique, d'autant plus que les cotisations des employeurs sont alimentées par des recettes fiscales.

## 15 **Canevas de la CFP**

Si l'on fait abstraction des dispositions qui font l'objet du présent projet de loi (prescriptions particulières au niveau de la loi et de son exécution; garantie de la Confédération; compétences limitées de la commission de la Caisse), la CFP aura le caractère d'une caisse de pensions «ordinaire». Les modifications par rapport à la CFA sont les suivantes:

- la CFP ne sera plus soumise à la loi sur les finances de la Confédération; elle tiendra sa comptabilité selon les principes de la LPP et suivra les recommandations de la Chambre fiduciaire suisse;
- l'organe de révision sera (comme c'était déjà prévu pour la CFP existante) une société fiduciaire privée;
- il appartiendra à la commission de la Caisse de choisir l'organe de révision et l'expert reconnu en matière de prévoyance professionnelle;
- l'approbation des comptes annuels incombera non plus au Parlement, mais à la commission de la Caisse;
- la CFP organisera le versement des cotisations, des prestations en capital, des rentes, etc. de manière autonome et en collaboration avec les organes compétents des employeurs;
- la CFP élaborera et mettra en œuvre elle-même la gestion de sa fortune; elle pourra aussi bien faire appel à des gérants de portefeuille externes que confier certains mandats à l'Administration fédérale des finances;
- la CFP regroupera dans une institution collective plusieurs effectifs d'assurés dont les plans de prévoyance pourront – mais ne devront pas – être différents; il est prévu dans une première étape de n'établir de comptabilité séparée que pour les effectifs de la Confédération, pour ceux de la Poste, pour les retraités de Swisscom et pour les effectifs de quelques autres employeurs comportant un certain volume d'assurés;
- à côté de ces ensembles distincts, la gestion de l'effectif restant s'effectuera globalement dans le cadre d'une institution collective;
- les coûts effectifs de la prévoyance professionnelle du personnel (chez Swisscom SA, l'effectif des rentiers) doivent être en principe et dans la mesure du possible imputés à l'employeur considéré;



- les frais administratifs des ensembles comptabilisés à part leur seront imputés séparément; ceux de l'effectif géré globalement seront imputés sous la forme d'une participation moyenne aux frais (répartie entre actifs et retraités); à part cela, la Caisse de pensions assumera ses frais administratifs comme n'importe quelle entreprise indépendante;
- dans une première phase, les fortunes de toutes les entités réunies au sein de la Caisse seront gérées ensemble dans le cadre d'une stratégie globale; mais leurs revenus seront ventilés sur les comptes des diverses entités<sup>10</sup>;
- les décomptes se baseront sur les effectifs d'assurés, les réserves mathématiques et la comptabilité financière de ces entités distinctes;
- les différentes comptabilités établiront une balance regroupée des pertes et profits techniques; les employeurs concernés assumeront donc solidairement le risque global.

Seules des organisations proches de l'administration fédérale seront habilitées à assurer leur personnel auprès de la CFP. Le régime économique prévalant en Suisse interdit en principe à la Confédération de faire concurrence au secteur privé, raison suffisante pour ne pas trop élargir le cercle des organisations affiliées. De plus, il convient de limiter les charges administratives. Le nombre d'organisations affiliées a déjà diminué ces dernières années: alors qu'il était de 104 au moment où le rapport de la CEP a été publié, ce chiffre est tombé à 88 après le dernier décompte spécial pour l'exercice 1997. Il est probable que la réorientation des prestations offertes se traduira par une poursuite de ce processus. La Confédération arrêtera définitivement sa politique à l'égard des organisations affiliées en fonction du résultat d'une étude en cours.

Les processus nécessaires pour mettre en œuvre les principes directeurs (cf. ch. 132) de la CFP ont déjà donné lieu à l'élaboration de plans stratégiques, lesquels ne font pas l'objet du présent message. La structure de la Caisse obéit à des principes strictement fonctionnels, selon deux pôles qui sont la gestion des bénéficiaires et celle de la fortune. Ces deux fonctions essentielles sont encadrées et complétées par celles de la comptabilité et du traitement de l'information. La comptabilité sera renforcée par rapport à celle de la CFA et aura une structure comparable à celle des grandes caisses les plus dynamiques.

Sur le plan informatique, il y aura une importante refonte générale des programmes d'application actuels et ceux qui se rapportent à la gestion des bénéficiaires seront entièrement remplacés, ce qui impliquera d'importants investissements (cf. ch. 3). L'appel d'offres pour un nouveau système a été publié en décembre 1998 et l'évaluation devrait être terminée au mois de juin de cette année. Il reste 18 mois pour réaliser les travaux, élargir les tests et former le personnel. Mais il appartient aux employeurs – et non à la Caisse de pensions – de réorganiser parallèlement et de manière coordonnée les systèmes d'information relatifs à leur personnel. Il faudra réexaminer les responsabilités en matière d'élaboration et de communication des données, et clarifier les attributions dans ce domaine. Il est tout à fait envisageable que les employeurs assument à l'avenir une part de responsabilité accrue.

<sup>10</sup> Selon les explications du ch. 234.3, une attribution séparée au moins au niveau des calculs est également prévue entre les retraités et les actifs, tant que subsistera un découvert technique.

On peut admettre d'une manière générale que la CFP comportera un nombre restreint d'échelons hiérarchiques et travaillera avec un effectif réduit, alors même qu'elle assumera en plus les fonctions de trafic des paiements et de gestion de fortune<sup>11</sup>. Pour cela, il faudra, d'une part, transférer aux services du personnel des employeurs une partie des tâches jusque là centralisées, et, d'autre part, consentir d'assez gros investissements dans le domaine de l'informatique.

La question de savoir si les processus de production seront assurés au niveau interne ou confiés à des sociétés spécialisées sera résolue cas par cas pour chaque domaine d'activité, compte tenu de critères économiques. Mais le Conseil fédéral n'a pas l'intention de transférer les assurés de la CFP à une organisation (caisse de pensions) de droit privé comme le demandait la motion de l'UDC du 10 juin 1998. La prévoyance professionnelle constitue un élément trop important de la politique du personnel pour être confiée à des tiers. L'ampleur des effectifs justifie d'ailleurs une solution «fédérale», même sous l'angle de la rentabilité.

Il est prévu de mettre en place les nouvelles structures de manière progressive. Le moment venu, les assurés passeront de l'actuelle CFA dans la nouvelle Caisse de pensions avec un décompte de sortie et un certificat d'assurance. Une partie du personnel actuel et du savoir-faire existant seront transférés de la CFA dans la Caisse fédérale de pensions.

Les problèmes hérités du passé devront être assainis avant l'été 2000. Dès 2001, une petite équipe de la CFA s'occupera encore des demandes et des cas juridiques subsistant au-delà de la date du transfert.

## **2 Partie spéciale**

### **21 Situation juridique**

La prévoyance professionnelle du personnel de la Confédération se basait jusqu'à présent sur l'art. 48 du statut des fonctionnaires. Ses règles d'application sont consignées dans l'ordonnance du 24 août 1994 régissant la Caisse fédérale de pensions (statuts de la CFP; RS 172.222.1), qui a été édictée par le Conseil fédéral et a dû être adoptée par les Chambres. La commission de la Caisse – organe paritaire de la CFP – n'a eu que le droit d'être entendue dans le cadre de l'élaboration de cette ordonnance.

### **22 Nécessité d'une révision**

La Caisse fédérale de pensions doit être rendue indépendante, sous la forme d'un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Cette modification ne peut se réaliser que par le biais d'une loi.

Le remplacement du statut des fonctionnaires par la loi sur le personnel de la Confédération fait perdre toute base légale à la prévoyance professionnelle de ce personnel. Il est toutefois prévu de combler cette lacune en maintenant provisoirement l'art. 48 du statut des fonctionnaires, solution néanmoins peu satisfaisante à terme.

<sup>11</sup> Cf. explications sous ch. 34.

## 23                    **Commentaire article par article**

### 231                  **Chapitre 1 Dispositions générales**

#### *Art. 1*

Est assuré auprès de la Caisse fédérale de pensions, aux termes de l'art. 2 des actuels statuts de la CFP, le personnel de la Confédération et des établissements en régie dotés d'une comptabilité en propre, ainsi que le personnel des organisations affiliées.

Le *personnel de la Confédération* comprend aujourd'hui encore, outre celui de l'administration fédérale centrale, les collaborateurs du secteur des Ecoles polytechniques fédérales bien que ces écoles soient des établissements dotés de la personnalité juridique au sens du droit fédéral. Les *établissements de la Confédération dotés d'une comptabilité propre* sont la Poste et la Régie fédérale des alcools. L'éventail des *organisations affiliées* est très diversifié. Il s'agit surtout d'organisations plus ou moins proches de la Confédération, qui œuvrent dans les domaines de la culture, de la formation, de l'agriculture ou de la science. A la fin de l'année 1997, la CFP comptait 88 organisations affiliées.

Le champ d'application de la loi sur la CFP a été harmonisé avec celui du projet de loi sur le personnel de la Confédération (LPers). La loi sur la CFP englobe de plus les organisations et entreprises affiliées à la Caisse fédérale de pensions (al. 1, let. g).

Le champ d'application spécifié à l'art. 1 s'étend – sauf dispositions contraires stipulées par une législation spéciale – à l'ensemble du personnel des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire (art. 1, al. 1, let. a, b, e et f), des unités administratives décentralisées (art. 1, al. 1, let. d), de la Poste suisse (art. 1, al. 1, let. c) et des organisations et entreprises affiliées (art. 1, al. 1, let. g).

#### *Al. 1, let. a, b, e et f*

Aux termes de l'art. 1, al. 1, let. a, la loi sur la CFP s'applique à l'administration fédérale classique, mais aussi aux offices soumis aux principes de la gestion par mandat de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB) tels que l'Institut suisse de météorologie ou l'Office fédéral de topographie. La lettre b de l'al. 1 y ajoute le personnel du corps législatif, à savoir les services du Parlement au sens de l'art. 8<sup>novies</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils. La lettre e étend l'application de la loi au personnel des commissions fédérales de recours et d'arbitrage au sens de l'art. 71a à 71c de la loi fédérale sur la procédure administrative, bien qu'ici le «personnel» ne comprenne pas uniquement le personnel du secrétariat visé à l'art. 11 de l'ordonnance du 3 février 1993 concernant l'organisation et la procédure des commissions fédérales de recours et d'arbitrage (RS 173.31). La loi sur la CFP s'applique aux juges exerçant leur fonction à temps complet. La mesure dans laquelle elle s'applique aux juges suppléants qui reçoivent des indemnités journalières sera réglemantée par les dispositions d'exécution du Conseil fédéral. On envisage de supprimer les commissions de recours dans le cadre de la réforme en cours de notre système judiciaire, mais l'éventuelle rectification du champ d'application que cela nécessiterait ne pourra avoir lieu qu'au terme de cette réforme.

Selon l'al. 1, let. f, la loi sur la CFP s'applique également au personnel des tribunaux fédéraux (Tribunal fédéral et Tribunal fédéral des assurances).

La loi ne s'applique pas aux *magistrats (conseillers fédéraux, chancelier de la Confédération, juges fédéraux)* élus par l'Assemblée fédérale en vertu de l'art. 85, ch. 4, de la constitution, ceux-ci étant soumis à la loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats (RS 172.121).

*Al. 1, let. c*

Aux termes de l'art. 15, al. 1, de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (loi sur l'organisation de la Poste, LOP; RS 783.1), le personnel de *la Poste* est assuré auprès de la Caisse fédérale de pensions. Il n'est pas encore nécessaire de trancher la question de savoir si, à l'instar de Swisscom SA, la *Poste suisse* devra un jour gérer sa prévoyance professionnelle de façon indépendante. Mais si la Poste sort de la CFP, il faudra mettre en évidence l'actuel découvert technique que comporte sa réserve mathématique et décider, conformément à l'art. 24 de la loi sur l'organisation de la Poste, si la Confédération prend à sa charge tout ou partie de ce découvert. Il faut aussi se souvenir que la Poste ne pourra se retirer de la CFP qu'une fois les données de ses effectifs entièrement mises à jour, ce qui ne saurait être le cas avant l'été 2000. On peut donc admettre que le personnel de la Poste restera assuré auprès de la CFP au moins quelque temps après l'entrée en vigueur de la présente loi.

*Swisscom SA*, par contre, ne fait pas partie du champ d'application de la loi sur la CFP. Organisation affiliée à la CFP depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998, Swisscom s'en est séparée – en vertu de l'art. 17 de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (loi sur l'entreprise de télécommunications, LET; RS 784.11) – au début de l'année 1999 pour s'affilier à la fondation de prévoyance ComPlan. Les anciens retraités de Swisscom SA restent cependant affiliés à la CFP.

*Al. 1, let. d*

La loi sur la CFP s'applique également – sous réserve de la législation spéciale – au personnel des unités administratives décentralisées visées à l'art. 2, al. 3, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Il s'agit d'unités administratives faisant partie d'un département sous quelque forme que ce soit mais qui, en vertu des dispositions régissant l'organisation, ont acquis une position plus ou moins spécifique. Elles font partie du troisième cercle prévu par la loi sur le personnel de la Confédération, qui comprend notamment l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle, la Régie fédérale des alcools, les Ecoles polytechniques fédérales (EPFZ et EPFL) et les instituts de recherche, ainsi que les entreprises d'armement jusque là gérées par la Confédération.

L'*Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI)* est un établissement de droit public de la Confédération doté de la personnalité juridique (art. 1, al. 1, de la loi du 24 mars 1995 sur le statut et les tâches de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle [LIPI]; RS 172.010.31). L'IPI se caractérise par une organisation et un fonctionnement autonomes (art. 1, al. 2, LIPI); il est géré selon les principes de l'économie d'entreprise (art. 1, al. 3, LIPI). Cet institut est soumis à la surveillance du Conseil fédéral; son personnel est engagé selon les critères du droit public (art. 18, al. 3, LIPI et art. 1 de l'ordonnance du 30 septembre 1996 sur le statut du personnel de l'Institut fédéral de la Propriété intellectuelle (OPer-IPI);

RS 172.010.321) et est assuré auprès de la CFP. L'art. 10, al. 1, OPer-IPI, permet cependant à sa direction – si ses conditions d'exploitation le requièrent – d'affilier l'Institut à une autre caisse de pensions; cette opération nécessiterait l'approbation du Conseil fédéral et une majorité de deux tiers des voix du personnel lors d'un vote par écrit.

La *Régie fédérale des alcools* est chargée d'appliquer la loi sur l'alcool; elle est dotée de la personnalité juridique et tient sa propre comptabilité (art. 71 de la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool; RS 680). Quoique non autonome, la Régie fédérale des alcools est un établissement de la Confédération qui jouit de la capacité juridique et gère son propre budget. Elle est donc également concernée par l'art. 1, al. 1, let. d, de la loi sur la CFP.

Les *Ecoles polytechniques fédérales de Zurich (EPFZ)* et de *Lausanne (EPFL)* ainsi que les *instituts de recherches* qui leur sont rattachés constituent des établissements de droit public de la Confédération dotés de la personnalité juridique (art. 5, al. 1, de la loi sur les EPF; RS 414.110). Elles organisent et gèrent leurs affaires de manière autonome (art. 5, al. 2). Les EPF et leurs instituts de recherches sont placés sous la haute surveillance du Conseil fédéral (art. 39, al. 1). Il a déjà été dit que le secteur des EPF ne donne pas encore lieu à une comptabilité séparée au sein de la CFP. Cependant, la loi sur les EPF doit être modifiée en 2001 ou 2002 et les Ecoles polytechniques feront alors partie du troisième cercle.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1999, les *entreprises d'armement* de la Confédération sont devenues des sociétés anonymes de droit privé. A la même date, les employés des entreprises d'armement ont vu leurs rapports de travail de droit public transformés en rapports de droit privé au sens du code des obligations (cf. loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération, LEAC; RS 934.21; RO 1998 1202; FF 1997 III 747 ss). Selon l'art. 9 de l'ordonnance du 25 mars 1998 concernant la transformation des rapports de service des entreprises d'armement de la Confédération (RS 934.216; RO 1998 1426; en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 1998), les nouvelles entreprises – qui sont des sociétés anonymes de droit privé – peuvent conserver leur statut d'organisations affiliées à la Caisse fédérale de pensions. Elles peuvent également assurer leur personnel – après avoir entendu les syndicats compétents – auprès d'une autre institution de prévoyance professionnelle conformément aux dispositions de la LPP. Les entreprises d'armement resteront provisoirement à la CFP en tant qu'organisations affiliées.

Jusqu'à la fin de l'année 1998, les *Chemins de fer fédéraux suisses* étaient un établissement autonome de la Confédération dont la prévoyance professionnelle était assurée par la Caisse de pensions et de secours (CPS) des CFF. Les employés des CFF avaient cependant le même régime de prévoyance que le personnel de la Confédération assuré auprès de la CFP. Le Parlement a adopté le 20 mars 1998 – dans le cadre d'une vaste réforme des chemins de fer – la loi sur les chemins de fer fédéraux (LCFF; FF 1998 1460). L'art. 16 de cette loi stipule que les CFF gèrent leur propre caisse de pensions; il est donc certain que l'actuelle Caisse de pensions et de secours des CFF ne fusionnera pas avec la CFP. La nouvelle caisse de pensions des CFF est devenue opérationnelle le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Non seulement les CFF ont leur propre caisse de pensions mais, suite au voeu exprimé par le Parlement dans les débats concernant la réforme des chemins de fer, ils ont toute latitude de déterminer eux-mêmes le régime des prestations. De ce fait, les CFF et leur personnel n'entrent pas dans le champ d'application de la présente loi.

## *Art. 2*

Les organisations et entreprises particulièrement proches de la Confédération peuvent conclure des contrats d'affiliation avec la Caisse fédérale de pensions. Ces contrats sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral. L'affiliation de nouvelles entités peut non seulement accroître les charges administratives, mais aussi avoir d'importantes répercussions financières. Tant que subsiste la garantie fédérale spécifiée aux art. 15 et 25, il est dans l'intérêt de la Confédération de pouvoir exercer un contrôle sur l'affiliation d'organisations et d'entreprises. C'est pourquoi il incombe au Conseil fédéral d'approuver les contrats d'affiliation conclus par la commission de la Caisse. Il sera en outre nécessaire que certaines organisations puissent s'affilier à la CFP et les critères d'affiliation devront être inscrits dans une ordonnance. Celle-ci assurera l'uniformité de ces critères et la spécificité des relations entre les organisations et entreprises concernées d'une part, et la Confédération d'autre part. La Confédération n'a pas encore défini la stratégie qu'elle entend poursuivre à l'avenir en ce qui concerne l'affiliation d'organisations et d'entreprises. La future politique fédérale en la matière dépendra d'une étude consacrée à ce sujet (cf. également ch. 15).

La résiliation de contrats d'affiliation par la CFP est également soumise à l'approbation du Conseil fédéral. Celui-ci en définira les conditions par voie d'ordonnance. Cela conférera à la Caisse l'autonomie dont elle a besoin tout en évitant des résiliations arbitraires de sa part. Il faut que les organisations et entreprises affiliées aient jusqu'à un certain point l'assurance qu'elles pourront le rester dans la mesure où elles remplissent leurs obligations à l'égard de la Caisse. L'ordonnance réglera par ailleurs d'autres modalités telles que le délai de résiliation par exemple (probablement six mois pour la fin d'une année civile).

## *Art. 3*

La qualité d'employeur comporte un certain nombre de compétences. Il appartient par exemple aux employeurs de décider s'ils entendent garantir à leurs retraités la compensation (partielle ou entière) du renchérissement (art. 5, al. 3) ou de déterminer quelles fractions de salaire se montant à une fois et demie le montant maximal du salaire coordonné prévu par l'art. 8, al. 1, LPP, peuvent être assurées (art. 4, al. 2).

La définition des employeurs fixée à cet article se base sur le modèle des quatre cercles (cf. ch. 122). Le personnel fédéral des premier et deuxième cercles aura le même régime d'assurance, puisqu'il aura la Confédération pour unique employeur (art. 3, let. a); les fonctions d'employeur seront garanties par le Conseil fédéral. Les solutions applicables au troisième cercle pourront en revanche être différentes, notamment en ce qui concerne le gain assuré au-dessus d'un certain seuil et la compensation du renchérissement garantie par l'employeur. Par ailleurs, les réglementations adoptées par les employeurs du troisième cercle pourront comporter des différences. Les actuelles organisations et entreprises affiliées (quatrième cercle), auront la même marge de manœuvre. La CFP peut en outre offrir à ces employeurs des plans d'assurance complémentaires (art. 4, al. 4); il est évident qu'elle ne le fera cependant que si elle est en mesure de supporter les charges administratives que cela implique, ce qui ne sera assurément pas le cas dans la phase d'introduction. De plus, les employeurs du quatrième cercle sont libres de résilier leur contrat avec la CFP pour s'affilier à une autre institution de prévoyance.

Une solution adéquate devra être trouvée au niveau de l'ordonnance en ce qui concerne la représentation des employeurs au sein de la commission de la Caisse. Il n'est évidemment pas possible d'attribuer automatiquement et en tout temps un siège dans cette commission à chaque unité administrative, service ou organisation ayant qualité d'employeur au sens de la présente disposition. Il en va de même pour la représentation des salariés de ces employeurs.

## 232                    **Chapitre 2   Régime de prévoyance**

### *Art. 4*

L'al. 1 ancre le principe de la primauté des prestations, selon lequel les gains assurés allant jusqu'à une fois et demie le montant maximal du salaire coordonné prévu par l'art. 8, al. 1, LPP, sont assurés conformément au principe de la primauté des prestations. Depuis le 1er janvier 1999, le montant maximal s'élève à 72 360 francs et une fois et demie ce montant représente 108 540 francs.

Les employeurs mentionnés à l'art. 3 doivent décider pour leur personnel quelles fractions du salaire excédant le montant prévu sont assurables et dans quel plan d'assurance elles peuvent être assurées (cf. exemples sous ch. 142). Ainsi, une certaine marge de manoeuvre est accordée à l'employeur. Cela n'aura aucune incidence sur le gain assuré des salariés à bas ou à moyen revenu. Pour les catégories de revenus supérieures en revanche, chaque employeur décidera quelles prestations du deuxième pilier il entend financer. On peut admettre que des formules de prévoyance privée sont envisageables pour ces catégories, et les employeurs devront par ailleurs réfléchir à la manière dont ils souhaitent assurer leurs cadres. Comme nous l'avons mentionné au ch. 142, le Conseil fédéral envisage pour le personnel des premier et deuxième cercles de porter ce plafond au maximum de la 31<sup>e</sup> classe, soit à un gain assuré de 144 681 francs. Au-delà de cette limite, c'est l'assurance complémentaire selon le ch. 142 qui est valable.

Pour les assurés des troisième et quatrième cercles, le plafonnement du gain assuré peut dans certains cas entraîner une diminution de celui-ci. Les personnes concernées auront alors droit à la prestation de libre passage en vertu de la LFLP. Pour le reste, les dispositions transitoires prévoient que les personnes ayant 55 ans révolus conserveront le gain assuré qui sera le leur au moment où cette loi entrera en vigueur (cf. art. 22, al. 1), dans la mesure où elles sont prêtes à payer la totalité des cotisations.

De plus, il sera toujours possible à l'avenir de maintenir dans certains cas le niveau du gain assuré (art. 20, al. 2, let. j). Une certaine souplesse à cet égard est utile en matière de politique du personnel. Il serait par exemple dommage que la crainte de voir sa rente diminuer empêche un collaborateur de renoncer à une fonction de cadre (avec le manque à gagner correspondant) peu avant sa retraite. Il faut toutefois se souvenir que toute solution particulière entraînera un surcroît de charges administratives pour la Caisse.

En vertu de l'art. 4, al.1, la CFP applique le régime de la primauté des prestations; elle peut cependant déroger à ce principe pour certaines catégories de personnes et de salaires (art. 4, al. 3). L'expérience a montré que la primauté des prestations complique passablement les calculs et le travail administratif pour certains types d'assurés. Il faut donc pouvoir se rabattre alors sur des plans d'assurance différents,

qui impliquent la primauté des cotisations. Cela concernera par exemple les personnes qui sont employées sporadiquement ou cumulent plusieurs emplois. Cette catégorie englobera aussi les personnes dont le gain est inférieur au minimum LPP, qui pourront ainsi passer de la caisse de déposants à la CFP. Les dispositions d'exécution devront donner une description précise des catégories de personnes concernées.

L'al. 4 stipule que la Caisse fédérale de pensions peut offrir des plans d'assurance complémentaires à des organisations et entreprises affiliées. Cette possibilité impliquant un surcroît de charges administratives, il appartiendra à la caisse de prendre une décision à ce sujet. Voir par ailleurs le commentaire relatif à l'art. 2.

L'al. 5 constitue la base juridique de la Caisse de secours. Le Conseil fédéral doit régler l'aménagement de cette Caisse. Il peut transférer le capital de l'actuelle Caisse de secours dans une fondation de droit public. L'al. 5 donne au Conseil fédéral la compétence de fixer le but de la fondation, c'est-à-dire de déterminer à quelles conditions la Caisse de secours fournit des prestations. Le financement, permettant à la Caisse de secours de garantir l'exécution de ses tâches, doit également être réglé.

#### Art. 5

L'al. 1 fixe la *hauteur* maximale de la rente par rapport aux rentes de vieillesse, d'invalidité et survivants, ainsi que par rapport aux rentes d'enfant et d'orphelin. Cette disposition est incomplète en ce qui concerne les conditions à remplir pour toucher la rente, conditions qui seront spécifiées dans ses ordonnances d'exécution. Comme la LPP stipule des normes minimales à cet égard, il n'est pas nécessaire d'y revenir dans la présente loi. Cela permet en outre de tenir compte de la première révision de la LPP actuellement en cours. Il convient par ailleurs de laisser la porte ouverte, par exemple, à une formule plus généreuse en matière d'invalidité ou à des adaptations futures. Relevons à titre d'exemple le débat sur l'introduction d'une rente pour les concubins.

Les *prestations* de la rente de vieillesse seront maintenues au niveau actuel pour autant que le gain assuré soit le même. L'al. 1, let. b, définit la rente à laquelle a droit le conjoint survivant, à savoir deux tiers de la rente de vieillesse de la personne décédée. La rente de veuf a été instaurée en 1988 déjà. Comme jusqu'à présent, le droit à la rente prend naissance après deux ans de mariage. Avant cette échéance la possibilité existera de verser une indemnité en capital. Mais si le conjoint survivant subvient à l'entretien d'un ou de plusieurs enfants, il aura droit à une rente de viuité quelle qu'ait été la durée du mariage. Cette souplesse de la loi permettra de prévoir au besoin des adaptations au niveau des dispositions d'exécution. La lettre c régit les rentes d'enfant et d'orphelin par analogie avec la disposition sous lettre b; elle se monte à un sixième de la rente de vieillesse de la personne décédée.

La durée d'assurance complète est actuellement de 40 ans. Le calcul des rentes d'invalidité et de survivants du nouveau régime de prévoyance se base sur la durée de cotisation que l'assuré aurait atteint au moment de l'âge réglementaire de la retraite (al. 2). Les règles applicables à une retraite anticipée doivent se définir au niveau des dispositions d'exécution, qui détermineront également les modalités actuarielles régissant la diminution de la rente. Afin de rendre la retraite anticipée non seulement légale mais effectivement possible, la Caisse fédérale de pensions accorde, sur demande de l'assuré, une *rente transitoire* (al. 4); celle-ci doit être



remboursée totalement ou partiellement à partir du moment où la rente AVS est versée, le remboursement n'étant pas fixé au niveau de la loi mais à un niveau inférieur. Ce remboursement donnera lieu au calcul actuariel d'une diminution de la rente de vieillesse ou de viduité.

Selon l'al. 3, la compensation du renchérissement en faveur des retraités ne dépendra pas de la compensation octroyée au personnel actif, comme c'est le cas actuellement. Le revenu de la fortune provenant de la réserve mathématique des personnes retraitées est déterminant pour la compensation du renchérissement. Les employeurs peuvent garantir à leurs retraités une compensation partielle ou complète du renchérissement. Cette garantie sera mise à contribution si le revenu de la fortune de la caisse ne suffit pas à financer ladite compensation. Les employeurs verseront alors au fonds de compensation du renchérissement les montants correspondant à la garantie qu'ils auront acceptée. La compensation du renchérissement pour le personnel de l'administration générale de la Confédération (premier et deuxième cercles; art. 1, al. 1, let. a, b, e et f) sera garantie pour moitié par celle-ci. La même réglementation est valable pour la Poste et les unités administratives décentralisées. Pendant une période transitoire, c'est-à-dire jusqu'à ce que les avoirs de la Caisse fédérale de pensions soient placés selon l'art. 24, qui définit la stratégie de placement fixée par le Conseil fédéral, la Confédération garantira à son personnel des premier et deuxième cercles la même compensation de renchérissement des rentes qu'au personnel actif (art. 22, al. 3).

L'al. 5 est la base légale du versement du *supplément fixe*. La notion d'invalidité sur laquelle se basent les actuels statuts de la CFP diverge de celle de l'assurance-invalidité. Selon l'actuelle réglementation, ce n'est pas une incapacité de gain absolue qui est déterminante mais l'incapacité d'exercer l'activité actuelle ou une autre activité raisonnable. Si l'employeur ne peut proposer au membre une autre activité raisonnable et que le rapport de service ou de travail est résilié, l'assuré a alors droit à une rente d'invalidité de la CFP. Si, en vertu de l'assurance-invalidité, il n'a pas droit à une rente totale ou à une indemnité journalière de la LAI, la CFP accorde un supplément fixe sur la base de l'art. 40 des actuels statuts. Ce supplément n'est pas remboursable.

On s'interroge sur la nécessité de maintenir l'actuelle notion d'invalidité ou de la modifier, le cas échéant sur la base de celle de la LAI, cela afin de simplifier les statuts et de répartir équitablement les coûts qui en découlent (cf. ch. 233.4 concernant l'art. 20). En cas d'adoption de la notion d'invalidité selon la LAI, il serait possible de renoncer au versement du supplément fixe. Toutefois, la notion d'invalidité ne doit pas être réglée au niveau de la loi, mais par l'art. 20, al. 2, let. i, des dispositions d'exécution du Conseil fédéral. Et selon cette décision, le supplément fixe continuera à être versé. L'al. 5 de l'art. 5 crée donc la base légale.

#### Art. 6

Le premier alinéa stipule que les cotisations périodiques seront à parts égales à la charge des salariés et des employeurs, comme c'est le cas actuellement.

L'échelonnement, prévu à l'al. 2, de la contribution due en cas d'augmentation du gain assuré représente un certain allègement pour l'employeur. Les assurés âgés devront payer davantage pour alimenter la réserve mathématique correspondant à l'augmentation du gain assuré. Jusqu'à présent, les salariés payaient systématiquement la moitié de leur augmentation et les employeurs le reste, ce qui représentait

des sommes beaucoup plus élevées que la cotisation à verser par les employés dans le cas où ceux-ci avaient déjà un certain âge. Comme l'indique le ch. 144, la fourchette de l'échelonnement se situe entre 50 et 85 %. Le principe de la parité oblige l'employeur à verser des cotisations aussi élevées que la totalité des cotisations des salariés. La somme supplémentaire nécessaire pour couvrir la charge de la réserve mathématique restante sera financée par les gains de la Caisse de pensions restant à disposition selon l'ordre des priorités (cf. ch. 146). Si cela ne suffit pas, la partie restante est à charge de l'employeur.

#### Art. 7

L'art. 7 crée la base légale des cotisations volontaires de la part des employeurs (cf. ch. 144.4).

## **233            Chapitre 3   Exécution de la prévoyance professionnelle**

### **233.1           Section 1                   Caisse fédérale de pensions et autres institutions                   de prévoyance**

#### Art. 8

L'actuelle Caisse fédérale de pensions fait partie de l'administration centrale de la Confédération; c'est une division de la *Caisse fédérale d'assurance* qui a statut d'office. La Caisse fédérale de pensions prendra la forme d'un établissement de droit public de la Confédération doté d'une personnalité juridique propre. Elle se conformera ainsi à un modèle déjà adopté par plusieurs cantons (dont celui de Berne). Le siège social sera fixé par le Conseil fédéral.

Selon l'al. 2, la CFP applique à ses membres la prévoyance professionnelle régie *par la présente loi*. S'appliquent, dans l'ordre, la loi sur la CFP, les dispositions d'exécution qui en découlent et, subsidiairement, la LPP ainsi que la loi sur le libre passage. Les *dispositions à caractère contraignant* de la LPP et de la LFLP s'appliquent également à la Caisse fédérale de pensions. Par souci de clarté, ce principe est exprimé dans la loi.

Les questions de *contentieux* ne requièrent donc pas de dispositions particulières, du fait que les prescriptions contraignantes de la LPP en la matière s'appliquent également à la Caisse fédérale de pensions. L'art. 73, al. 2, LPP, astreint les cantons à prévoir une procédure simple, rapide et, en principe, gratuite en cas de contestation opposant institutions de prévoyance, employeurs et ayants droit; le juge est tenu de constater les faits d'office. Selon l'art. 73, al. 3, LPP, le for est au siège, au domicile suisse du défendeur ou au lieu de l'établissement dans lequel l'assuré a été engagé. Les décisions des tribunaux cantonaux peuvent être déferées au Tribunal fédéral des assurances par la voie du recours de droit administratif (art. 73, al. 4, LPP).

Selon l'art. 48 LPP, la Caisse fédérale de pensions continuera à être inscrite au registre de la prévoyance professionnelle. En vertu de l'art. 61 LPP, l'autorité de surveillance est toujours l'Office fédéral des assurances sociales.

En spécifiant que le Conseil fédéral peut confier d'autres tâches à la CFP dans la mesure où celles-ci ont un rapport objectif avec le champ d'activité de la loi, l'al. 3

se réfère entre autres au régime de retraite des magistrats et des enseignants des Ecoles polytechniques fédérales. Comme la Caisse fédérale de pensions ne fera plus partie de l'administration fédérale mais constituera une unité administrative décentralisée de la Confédération au sens de l'art. 2, al. 3, de la LOGA, il apparaît normal que la Confédération doive l'indemniser pour l'exécution des tâches supplémentaires qu'elle lui confiera.

#### *Art. 9*

En principe, les unités administratives décentralisées sont assurées auprès de la CFP (art. 1, al. 1, let. d). L'art. 9 crée pour le Conseil fédéral la compétence d'autoriser de tels employeurs à gérer leur propre caisse de pensions ou à s'affilier à une caisse autre que la CFP. Le Conseil fédéral peut ainsi décider si le régime de prévoyance fixé dans la loi sur la CFP s'appliquera ou non. L'art. 9 permet de ne pas léser les droits de participation paritaires du personnel prévus par la LPP.

L'art. 15, al. 1, de la loi sur l'organisation de la Poste énonce que le personnel de la Poste est assuré auprès de la Caisse fédérale de pensions. Si la Poste sort de la Caisse fédérale de pensions, une modification législative est donc nécessaire. Elle est prise en considération à l'art. 29 de la loi sur la CFP. Ainsi, le Conseil fédéral pourra également autoriser la Poste à gérer sa propre caisse de pensions ou à affilier son personnel auprès d'autres établissements de prévoyance. Le personnel de la Poste sera consulté et devra approuver un éventuel détachement de la Poste de la Caisse fédérale de pensions.

## **233.2            Section 2    Organisation de la Caisse fédérale de pensions**

#### *Art. 10*

L'art. 10 énumère les organes de la future Caisse fédérale de pensions. Ces organes sont la commission de la Caisse (art. 11) et la direction (art. 12).

#### *Art. 11*

La direction suprême de la CFP devenue autonome sera assumée à l'avenir par la commission de la Caisse, qui adoptera les statuts et règlements nécessaires – en particulier les directives en matière de placement, le règlement d'organisation et le règlement intérieur – conformément à la loi et aux prescriptions du Conseil fédéral. Le règlement d'entreprise définira notamment les conditions de nomination de la présidente ou du président de la commission de la Caisse, la procédure à suivre en cas d'égalité des voix et la procédure qui présidera aux choix internes au sein de cette commission. Le règlement intérieur fixera les attributions internes de la CFP, en particulier la répartition des tâches entre commission de la Caisse et direction ainsi que les compétences en matière de signature. Il déterminera en outre qui représentera la Caisse à l'égard des tiers. On peut admettre d'une manière générale que la direction s'occupera de gérer la CFP et d'en expédier les affaires courantes, tandis que la commission de la Caisse définira la conduite à tenir pour ces opérations mais ne s'occupera qu'exceptionnellement des activités quotidiennes.

L'al. 1 fixe les compétences de la commission de la Caisse en matière de nomination. Elle nomme la direction de la Caisse de pensions, les experts reconnus en

matière de prévoyance professionnelle; elle désigne aussi l'organe de contrôle. La direction de la Caisse comprend la directrice ou le directeur et leur suppléant ou suppléante. Le règlement intérieur déterminera quels cadres de la Caisse de pensions feront partie de la direction.

La commission de la Caisse devra adapter sa structure et son organisation à sa nouvelle fonction d'organe suprême de la Caisse de pensions. Sa composition devra changer également si la Poste se sépare de la Caisse. Il appartiendra au Conseil fédéral de déterminer la taille de la commission de la Caisse. Celle-ci compte actuellement 26 membres et 26 remplaçants. Ce nombre devrait considérablement diminuer à l'avenir; il est prévu de le ramener à 14 personnes au maximum. Les représentants des salariés seront choisis directement par les assurés. De son côté, le Conseil fédéral devra décider si la procédure d'élection peut admettre des représentants des employés qui n'appartiennent pas au cercle des assurés et, le cas échéant, combien.

La CFP continuera en outre de n'avoir qu'une seule commission de la Caisse, même si elle perd son statut d'institution commune pour devenir, selon toute vraisemblance, une institution collective.

#### *Art. 12*

La direction s'occupe des tâches courantes de la Caisse de pensions. Elle est responsable de l'exécution correcte des affaires courantes. En vertu de l'al. 3, le personnel et la direction de la Caisse de pensions sont soumis à la législation sur le personnel de la Confédération.

#### *Art. 13*

Selon l'art. 52 LPP, toutes les personnes chargées de l'administration, de la gestion ou du contrôle de l'institution de prévoyance répondent des dommages qu'elles causent intentionnellement ou par négligence à la Caisse de pensions. Du point de vue de l'agent concerné ou de la personne qui lui est assimilée selon la loi sur la responsabilité, la responsabilité en vertu de la LPP est donc plus grande que dans la loi sur la responsabilité de la Confédération. Selon l'art. 8 de cette loi, le fonctionnaire ne répond devant la Confédération que des violations des devoirs de service commises intentionnellement ou par suite d'une négligence grave. L'art. 52 LPP s'applique aux caisses de pensions organisées selon le droit privé mais également aux institutions de prévoyance publiques. Une réglementation dans la loi sur la CFP qui privilégierait la CFP par rapport aux autres caisses de pensions serait donc contraire aux dispositions impératives de la LPP. Afin d'éviter toute ambiguïté concernant l'application de l'art. 52 LPP, l'art. 13 de la loi sur la CFP énonce clairement que cette disposition est applicable.

#### *Art. 14*

Dans l'accomplissement de ses tâches, la Caisse fédérale de pensions gérera les données des assurés et de leurs proches. Les dossiers des assurés peuvent contenir «toute une vie», et les cas d'invalidité, notamment, impliquent qu'ils renferment des données sensibles. La protection des données revêt une importance particulière dans un tel contexte. La présente disposition crée la base légale stipulée par les art. 17 et

19 de la loi fédérale sur la protection des données (RS 235.1), pour le traitement de données sensibles ou de profils de la personnalité.

Il convient de contrôler périodiquement les informations données par les assurés (concernant en particulier l'état-civil, les déclarations de décès et le droit aux prestations) afin de prévenir le versement de rentes injustifiées. A cet effet, la CFP effectuera à intervalles réguliers des comparaisons entre les données de ses assurés enregistrées sur bandes magnétiques et celles que détiennent d'autres institutions suisses et étrangères de prévoyance et d'assurances sociales, notamment la Centrale de compensation, la Caisse fédérale de compensation, la Caisse suisse de compensation, l'assurance militaire, la CNA et l'office AI pour les personnes résidant à l'étranger. Il est possible que l'évolution technique permette un jour de procéder à ces contrôles sous une autre forme. Comme ceux-ci n'ont qu'un caractère épisodique, il n'est pas nécessaire de prévoir formellement une procédure d'appel au sens de la loi fédérale sur la protection des données (art. 19, al. 3).

### **233.3                   Section 3** **Dispositions spéciales en matière de financement et** **de comptabilité**

#### *Art. 15*

L'al. 1 autorise la Caisse fédérale de pensions à s'écarter du principe de l'établissement du bilan en caisse fermée. La CFP actuelle a un mode de financement mixte: elle recourt pour deux tiers au système de la capitalisation et pour un tiers à celui de la répartition des dépenses. Mais contrairement à ce qui se fait aujourd'hui, il y aura «gel» du découvert technique; cela signifie que la Confédération devra à l'avenir injecter dans la Caisse l'entier des cotisations des employeurs, y compris les intérêts sur le découvert technique (cf. commentaire sous ch. 146). Le bilan technique pourra présenter un découvert pendant quelques années encore.

L'al. 2 spécifie que le découvert technique sera rémunéré à un taux de 4 %, taux minimal dont doit être crédité l'avoir de vieillesse en vertu de l'art. 12 de l'OPP2. Le Conseil fédéral a la compétence de porter ce taux à 4,5 %, par exemple s'il y a augmentation du taux prescrit par l'art. 12 de l'OPP2 ou du taux d'intérêt technique ou encore si la situation de la caisse l'exige (p. ex. pour financer le risque lié à l'augmentation de l'espérance de vie).

La garantie de la Confédération en vertu de l'art. 15, al. 3, s'applique aussi bien aux prestations facultatives qu'aux prestations obligatoires. Si la Confédération doit fournir cette garantie, elle peut répartir proportionnellement les coûts entre les employeurs.

Cette garantie prendra fin dès que la Confédération aura versé sa part au découvert technique. Si, à ce moment-là, d'autres employeurs doivent encore verser des cotisations, elles seront inscrites au bilan en tant que dette des employeurs, rémunérée à un taux que fixera le Conseil fédéral dans les dispositions d'exécution.

#### *Art. 16*

Si l'on considère le découvert technique de la CFP comme une créance à l'égard de la Confédération, cela rend la Caisse comparable aux institutions gérées selon le

principe du bilan en caisse fermée. L'art. 16 stipule que le taux de couverture peut être inférieur de 10 % au plus à la valeur représentant un niveau d'équilibre (100 %); au-dessous de cette valeur, des mesures d'assainissement doivent être prises conformément à l'art. 44 OPP2. Ces 10 % englobent la réserve pour le risque lié aux fluctuations des cours (cf. art. 25). Dès que la Confédération ne devra plus verser de garanties, la valeur d'intervention pour les mesures d'assainissement s'élèvera à 95 %.

#### *Art. 17*

Comme cela a été évoqué au ch. 141, la garantie susmentionnée (art. 15, al. 3) implique une certaine influence de la Confédération sur la politique de placement de la Caisse fédérale de pensions. Cette influence s'exercera de différentes manières: le Conseil fédéral fixera tout d'abord la stratégie de placement. Il appartiendra à la commission de la Caisse d'adopter les directives en matière de placement et le règlement sur les placements, ainsi que les principes de sa politique de risques; mais tous ces actes seront soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 21, al. 2). De même, la Caisse ne sera pas libre d'affecter les revenus de sa fortune à sa guise: elle devra suivre l'ordre de priorités fixé par le Conseil fédéral (cascade des priorités).

#### *Art. 18*

L'art. 18 crée la base juridique qui permet de doter la Caisse fédérale de pensions du statut d'institution collective, tout en la laissant gérer ce principe comme elle l'entend. Il serait peu judicieux de prévoir une comptabilité séparée pour chacune des organisations affiliées (soit près de 90 en tout). La grande majorité de ces organisations resteront regroupées et formeront donc une institution commune au sein de cette institution collective.

Il y aura comptabilité séparée pour les employeurs ayant de gros effectifs tels que la Poste ou les retraités de Swisscom SA. En ce qui concerne la Poste, cela ne signifie en aucune manière que celle-ci pourrait offrir à son personnel un plan d'assurance spécial, différent de celui adopté pour le personnel de l'administration générale de la Confédération. La modification proposée de l'art. 15, al. 1, de la loi sur l'organisation de la Poste est la base légale permettant à la Poste, avec l'accord du Conseil fédéral, d'assurer son personnel à l'extérieur de la Caisse fédérale de pensions. Tant que ce ne sera pas le cas, cependant, le personnel de la Poste restera assuré auprès de la CFP sur la base de l'art. 15 LOP.

Comme la réorganisation en cours de l'administration fédérale laisse présager une poursuite des privatisations ou le passage de certaines unités administratives dans le troisième ou le quatrième cercle avec les changements de statut que cela suppose, la loi doit comporter une disposition qui permet de prendre en considération ces changements. Il faut notamment que les unités administratives partiellement ou entièrement privatisées puissent avoir, au moins provisoirement, le statut d'organisation affiliée sans que cela n'entraîne des charges administratives démesurées pour la CFP. Cela implique en particulier qu'il n'y ait qu'un seul organe suprême unique, donc une seule commission de la Caisse.

#### *Art. 19*

L'art. 19 règle le recours de la Caisse de pensions contre des tiers responsables de dommages qu'ont causé l'invalidité ou la mort d'un assuré et qui entraînent des prestations de la CFP. La Caisse de pensions se substitue à l'ayant droit ou à ses parents jusqu'à concurrence de ses prestations. La réglementation de l'action récursoire reprend pour l'essentiel l'art. 21 des statuts de la CFP. Pour des raisons de clarté du texte cependant, le titre marginal ne mentionne plus la cession. En effet, il n'est pas nécessaire que l'assuré cède ses droits à la Caisse de pensions pour qu'elle puisse recourir contre un tiers. Dès lors qu'elle verse des prestations, elle est subrogée «*ex lege*», c'est-à-dire automatiquement, dans les prétentions de l'ayant droit contre le tiers responsable (subrogation ou cession légale).

### **233.4 Section 4 Dispositions d'exécution, statuts et règlements**

#### *Art. 20*

Le Conseil fédéral précisera par voie d'ordonnance le système de prévoyance dont les principes sont énoncés au chapitre 2 du projet de loi. La commission de la Caisse est consultée. Les dispositions d'exécution comporteront ainsi des règles qui se trouvent normalement dans les contrats d'affiliation ou les règlements des institutions de prévoyance. Ces dispositions ne seront donc pas de pures dispositions d'exécution, au sens juridique du terme.

Certaines règles des dispositions d'exécution relèveront essentiellement de la politique du personnel (p. ex. maintien du gain assuré lors de baisses de salaire dues au renoncement à la fonction occupée jusque-là, ou détermination des conditions et des modalités de la retraite anticipée).

Les dispositions d'exécution règlent les conditions, l'étendue, le début et la fin de l'affiliation à la Caisse fédérale de pensions, ainsi que les restrictions à la qualité d'affilié (al. 2, let. a). Cette disposition permet par exemple de fixer l'âge minimum auquel on peut s'affilier à la CFP et de stipuler que les personnes qui n'ont pas encore atteint un âge minimum (20 ans révolus selon les statuts actuels) ne sont assurées que pour les risques de décès et d'invalidité. Les restrictions à l'octroi de la qualité d'affilié seront maintenues au niveau actuel (cf. art. 5 des actuels statuts de la CFP; ainsi le personnel étranger de missions suisses à l'étranger ne peut pas adhérer à la CFP).

L'al. 1 de l'art. 4 fixe la limite du champ d'application obligatoire de l'assurance de base, en spécifiant le niveau maximum des revenus obligatoirement assurés selon le système de la primauté des prestations. Cela ne représente toutefois pas encore une définition suffisamment précise du gain assuré (ou revenu déterminant). Le Conseil fédéral fixera par voie d'ordonnance quels seront les éléments à prendre en considération pour le calcul du revenu déterminant. Celui-ci devra en outre être spécifié dans certains cas particuliers. Certains composants tels que les primes pour travail de nuit, qui ont un caractère variable, ou des compensations de pouvoir d'achat et les allocations de séjour à l'étranger selon le règlement des fonctionnaires (3) du 29 décembre 1964 (RS 172.221.103) pour les agents à l'étranger ne doivent pas entrer en considération dans le calcul du gain assuré. Le Conseil fédéral peut prévoir de ne pas adapter entièrement le gain assuré au renchérissement dans les périodes de

forte inflation, ce qui aura des répercussions sur les cotisations aussi bien que sur les rentes.

Les statuts actuels de la CFP admettent déjà la possibilité d'une *retraite anticipée sur demande de l'assuré* (prestations anticipées conformément au règlement). Si l'assuré a moins de 62 ans ou moins de 40 ans d'assurance, sa rente sera réduite. S'il prend sa retraite avant d'avoir atteint la durée d'assurance complète, sa rente sera réduite actuariellement.

En plus des retraites anticipées, la CFP verse également des prestations en cas de résiliation administrative des rapports de service, sans qu'il y ait faute de l'assuré (cf. art. 43 des statuts de la CFP). Une rente peut ainsi être versée lorsque les rapports de service sont résiliés sans faute de l'affilié, pour autant que celui-ci ait fait partie de la Caisse de pensions durant au moins 19 ans sans interruption et qu'il soit âgé de plus de 50 ans. Contrairement à ce qui se passe pour les retraites anticipées, la Confédération et ses établissements en régie dotés d'une comptabilité propre sont alors tenus de rembourser la réserve mathématique manquante. Cet art. 43 des statuts de la CFP n'est pas à sa place dans le règlement d'une caisse de pensions, raison pour laquelle une nouvelle base légale doit être créée dans la loi sur le personnel de la Confédération pour la mise à la retraite administrative. Cette loi et ses ordonnances d'exécution devront également préciser les conditions de ce type de retraite. La loi sur la CFP et ses dispositions d'exécution devront quant à elles fixer les prestations à fournir par l'employeur en cas de mise à la retraite administrative. Peut-être faudra-t-il en outre préciser certaines modalités du versement de la rente.

La compétence d'adopter des dispositions relatives à la cession et à la mise en gage du droit aux prestations de la Caisse de pensions englobe la compétence d'interdire la cession ou la mise en gage de ce droit aussi longtemps que ces prestations ne sont pas exigibles, comme le stipule l'art. 39 LPP pour l'assurance obligatoire.

Il faudra pouvoir réagir relativement vite en cas de déséquilibre entre prestations et cotisations, afin de garantir la stabilité financière de la Caisse. Comme la voie d'une modification de la loi prendrait trop de temps, il appartiendra au Conseil fédéral de fixer le montant des cotisations dans son ordonnance (let. h). Il serait en revanche nécessaire de modifier la loi si les prestations de la CFP devaient être réduites contrairement aux principes énoncés par l'art. 5.

Le Conseil fédéral définira par voie d'ordonnance les conditions de versement d'une rente d'invalidité, en décidant notamment s'il faut s'en tenir à l'acception actuelle de la notion d'invalidité ou adopter celle de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI). Il y a une différence entre les deux: selon la règle actuelle, l'élément déterminant n'est pas l'incapacité de gain dans l'absolu, mais l'incapacité d'exercer l'occupation habituelle ou une autre activité convenable. Le service médical constate l'invalidité; il décrit les handicaps survenus et expose les raisons de l'incapacité totale ou partielle d'exercer une activité déterminée. Si l'employeur ne peut pas offrir à l'affilié une autre activité convenable et que cela entraîne la résiliation des rapports de service ou de travail, l'affilié aura droit à une rente d'invalidité. Une activité peut être qualifiée de convenable si elle correspond aux aptitudes professionnelles, physiques et psychiques de la personne en question; il faut donc aussi prendre en considération la situation privée. On examine la possibilité de simplifier les statuts et de mieux affecter les coûts en adoptant la définition de l'invalidité donnée par la LAI, une solution qui aurait l'avantage de faciliter le travail administratif de la NCFP. Le fait d'adopter la notion d'invalidité de la LAI permettrait en outre de renoncer au sup-



plément fixe. Il incomberait alors à l'employeur de combler cette lacune, par analogie avec les employeurs du secteur privé qui continuent de verser un salaire à leurs employés.

Si l'on reprend la définition de l'invalidité en vigueur dans la LAI, cela n'aura pas d'effet sur les rentes déjà octroyées. La disposition transitoire de l'art. 22, al. 2, spécifie que ces rentes (supplément fixe inclus) continueront en principe d'être versées.

La fonction de service médical de la Caisse fédérale de pensions continuera d'être assumée par le Service médical des CFF.

#### *Art. 21*

Il appartient à la commission de la Caisse d'adopter les statuts et règlements de la CFP. Statuts, directives en matière de placements, règlement sur les placements et principes régissant la politique de risques requièrent l'approbation du Conseil fédéral.

Les statuts régleront le report des frais administratifs sur les employeurs. Il est prévu de facturer à ceux-ci un forfait par assuré (avec une différenciation entre actifs et retraités), tout au moins pour les employeurs qui ne tiennent pas une comptabilité séparée.

Il est assez fréquent que la Caisse de pensions soit priée de retenir certains montants sur les rentes pour les verser directement à des tiers, au nom des assurés. Comme les services de ce genre alourdissent les charges administratives, on ne les fournit plus qu'exceptionnellement. A l'avenir également, ces services aux assurés se limiteront à des cas exceptionnels et seront fournis contre émoluments (art. 3, let. b). Comme il s'agit là d'émoluments «techniques» dont le calcul se base sur des principes de couverture des frais et d'équivalence, il n'est pas nécessaire de légiférer à ce sujet.

## **234                    Chapitre 4    Dispositions transitoires**

### **234.1                Section 1      Régime de prévoyance**

#### *Art. 22*

Les personnes dont le gain assuré est diminué par l'application de l'art. 4, al. 1 et 2, et qui, lors de l'entrée en vigueur des nouveaux statuts, ont atteint l'âge de 55 ans révolus, conservent leur gain assuré. Les cotisations dues pour la part du revenu excédant le montant fixé à l'art. 4, al. 1, sont en principe à la charge du salarié qui souhaite assurer cette part de son revenu. Si l'employeur a décidé, au sens de l'art. 4, al. 2, que les fractions de salaire excédant le montant maximal prévu à l'art. 4, al. 1, seront également assurées, on tiendra compte des cotisations dues par l'employeur. Dans ce cas, les salariés ne devront acquitter que la différence.

Jusqu'à ce que les placements prévus à l'art. 24 soient effectués, la Confédération et la Poste garantissent aux rentiers visés à l'art. 1, al. 1, let. a, b, e et f la même compensation du renchérissement, exprimée en pour cent, que celle à laquelle a droit le personnel actif de la Confédération. Si ces placements interviennent avant le délai prévu à l'art. 24, al. 1, (jusqu'au 31 décembre 2005), la garantie de la Confédération pour la compensation du renchérissement prend fin plus tôt.

Afin que les rentiers touchent un intérêt supplémentaire même si la réserve mathématique n'est pas financée, la répartition de la réserve mathématique des rentes doit être utilisée. L'exemple ci-dessous illustre ce mécanisme:

En millions de francs		Réserve mathématique	Actifs immobilisés	Intérêt obtenu: 7.5%	Intérêt supplémentaire	Emploi de l'intérêt supplémentaire	
Actifs	17 000	46%				175	20%
Rentiers	20 000	54%				700	80%
Total	37 000	100%	25 000	1875	875	875	100%

*Calcul de l'utilisation de l'intérêt supplémentaire des rentiers*

Affectation réserves fluctuantes	-200
Affectation risque lié à l'augmentation de l'espérance de vie	-150
Utilisation renchérissement des rentes	-300
Affectation réserve de renchérissement	-50
<b>Affectations</b>	<b>-700</b>

Dans cet exemple, le produit des intérêts après déduction du taux d'intérêt technique (ou l'intérêt supplémentaire) n'est pas mis à disposition des rentiers sur la base de la part de la réserve mathématique des actifs et des rentiers (soit 46 et 54%) mais sur la base de la formule<sup>12</sup> réserve mathématique par rapport aux actifs immobilisés (20 000 : 25 000 = 80 %). Les moyens à disposition contribuant à couvrir les cotisations générales sur l'augmentation du gain assuré sont faibles. Cette contribution augmente lorsque le financement a eu lieu. Autrement dit, la perte d'intérêts sur le taux gelé et technique du découvert est entièrement à la charge de l'employeur et n'a aucune conséquence pour les rentiers.

Si l'on considère ces rapports, les conclusions suivantes peuvent être tirées sur la base de l'évolution dans le passé (de 1985 à 1997) en recourant à l'indice de la LPP:

- sur neuf des treize années examinées, l'intérêt supplémentaire a suffi pour financer la moitié des mesures de renchérissement des rentes. Pour les quatre années restantes, l'intérêt n'a pas suffi;
- sur toute la période, c'est-à-dire la moyenne des quatorze ans, l'intérêt supplémentaire a suffi pour financer la moitié des mesures de renchérissement des rentes.

*Art. 23*

Les art. 71 à 75 des statuts de la CFP actuellement en vigueur contiennent diverses dispositions transitoires valables depuis la modification des statuts de 1987. Celles-ci définissent les conditions dans lesquelles des dispositions des anciens règlements doivent continuer de s'appliquer, même après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Entre-temps, ces dispositions sont devenues caduques, à l'exception d'une d'entre

<sup>12</sup> Cet exemple admet un degré de couverture de 100 %. Si le taux n'est plus de 100 %, la formule doit être modifiée comme suit: réserve mathématique des rentiers divisée par les actifs immobilisés fois le taux de couverture (en pour-cent). Pour simplifier la présentation, on a renoncé à présenter cela dans l'exemple.

elles. Il s'agit de la «retraite des femmes» selon l'art. 71, al. 1, des statuts de la CFP. La loi sur la CFP pose à cet égard le seul principe du maintien du statut acquis précisant que le Conseil fédéral édictera les dispositions transitoires. Les femmes assurées avant le 31 décembre 1987, c'est-à-dire les femmes qui avaient 20 ans révolus mais moins de 65 ans à la fin de l'année 1987, peuvent solliciter jusqu'à la fin de l'année 2007 une rente de vieillesse sans réduction, y compris le supplément fixe, pour autant qu'elles aient 60 ans révolus ou aient cotisé pendant au moins 35 ans à la CFP.

## **234.2            Section 2    Financement**

### *Art. 24*

Cette disposition reprend le contenu de la disposition transitoire qui a été introduite dans les statuts de la CFP dans le cadre de la nouvelle politique de placement de la CFP (message du 22 avril 1998 concernant la politique de placement de la Caisse fédérale de pensions).

### *Art. 25*

Le passage à une politique de placement active exige la création de réserves pour parer aux risques liés aux fluctuations des cours. Leur constitution doit se faire progressivement sur plusieurs années et s'accompagner d'une garantie fédérale spécifique. Cette garantie restera valable jusqu'à ce que les réserves fluctuantes atteignent (en francs suisses) 10 % des prestations portées au bilan d'ouverture lors du changement de système de financement; elle s'éteindra ensuite. La Confédération garantit par rapport à l'extérieur la totalité des réserves pour parer aux risques liés aux fluctuations des cours. Mais elle peut répartir les coûts proportionnellement entre les employeurs.

### *Art. 26*

Le projet de loi constitue la base légale nécessaire pour permettre à la Confédération de payer, le cas échéant, le découvert technique et de l'inscrire dans son bilan. La transformation d'une obligation éventuelle hors bilan à une nouvelle dette dans le bilan de l'Etat équivaut à une reconnaissance de dette de la Confédération. Or, selon la LFC, le paiement du découvert technique aurait dû se faire par l'intermédiaire du compte financier. Cette procédure présentait toutefois le désavantage de provoquer une augmentation subite et unique des dépenses portées sur ce compte, faussant ainsi les conclusions qui peuvent être tirées de son interprétation. Pour éviter cette hausse soudaine des charges, il convient d'inscrire la dépense au bilan et de l'amortir la même année ou dans les années qui suivent. La dépense est ainsi soustraite à la souveraineté budgétaire des chambres fédérales. Cette solution, qui déroge à la LFC, passe par l'introduction d'une disposition similaire à celle prévue à l'art. 26 de la loi sur l'entreprise de télécommunications.

### **234.3 Section 3 Compétences**

#### *Art. 27*

Le transfert de l'ancienne Caisse fédérale de pensions dans la nouvelle présente quelques particularités. Tout d'abord, l'institution change de forme. La Caisse fédérale de pensions est en effet aujourd'hui une division de l'office fédéral qu'est la *Caisse fédérale d'assurance*. La nouvelle Caisse fédérale de pensions deviendra un établissement indépendant de la Confédération et sera dotée de la personnalité juridique. Du point de vue juridique, le passage qui fera de l'actuelle Caisse de pensions un établissement de droit public doté de sa propre personnalité juridique peut se faire de façon analogue au changement de statut de la Poste, tel qu'il est décrit dans la loi sur l'organisation de la Poste (art. 28). Contrairement à la Poste, la nouvelle Caisse de pensions ne sera pas dirigée par un conseil d'administration désigné par le Conseil fédéral, mais par une commission paritaire. De plus, contrairement au droit en vigueur qui n'accorde à la commission de la Caisse qu'un droit de consultation, conformément à l'art. 51, al. 5, LPP, la commission de la Caisse de pensions sera habilitée à l'avenir à édicter une partie des dispositions sur l'organisation et la gestion de l'établissement, et une partie des dispositions relatives au système de prévoyance. On a ainsi opté pour la formule qui rapproche le plus possible la Caisse de pensions des institutions de prévoyance privées. Cette nouvelle réglementation ne sera toutefois définitivement appliquée qu'au terme d'une phase de mise en place, faute de quoi le délai de mise en vigueur de la loi serait trop long.

Lors de la création de la nouvelle Caisse de pensions et pendant la phase de sa mise en place, la commission ne disposera que d'un droit consultatif, comme jusqu'à présent. Elle sera toutefois invitée à prendre une part plus active aux travaux préparatoires et pourra ainsi se préparer progressivement à assumer ses nouvelles tâches. Pendant cette période transitoire, fixée à deux ans, les compétences de la commission de la Caisse seront réparties entre le Conseil fédéral, d'une part, et la direction de la Caisse de pensions, d'autre part, selon le modèle présenté ici.

### **234.4 Section 4 Création de l'établissement**

#### *Art. 28*

Au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur la CFP, le Conseil fédéral devra approuver le bilan d'ouverture de la Caisse. Il déterminera ensuite la répartition de la fortune entre la Confédération et la CFP et règlera en particulier quels immeubles et droits réels restreints doivent être transférés à la Caisse fédérale de pensions. Selon l'al. 1, let. c, les inscriptions au Registre foncier doivent être exonérées de tout impôt et émolument. Avec l'entrée en vigueur de la loi sur la CFP, les rapports d'engagement passent de la Confédération à la CFP (al. 2).

*Art. 29**Chiffre 1*

L'art. 48 de la loi sur le statut des fonctionnaires (StF) peut être abrogé. En effet, le projet de loi crée la base légale de la création d'une caisse de pensions autonome (art. 48, al. 1, StF). Il en va de même pour les statuts et pour les dispositions d'exécution (art. 48, al. 2, StF).

Le présent message supprime l'obligation de promulguer un arrêté fédéral de portée générale pour fixer les valeurs de référence de l'assurance (art. 48, al. 1<sup>bis</sup>, StF).

Une disposition particulière du projet de loi règle par ailleurs la protection des données (art. 48, al. 2bis, StF).

L'art. 20, al. 2, let. c, du présent projet de loi, délègue au Conseil fédéral la compétence de régler la cession ou la mise en gage de prestations exigibles, régie jusqu'ici par l'art. 48, al. 3, StF.

La disposition relative à la subrogation aux droits des personnes assurées (art. 48, al. 5, StF) figure pour l'heure à l'art. 19 du présent projet et la disposition de l'art. 48, al. 5<sup>er</sup>, StF, sera reprise par le biais des dispositions d'exécution. L'art. 48, al. 5<sup>bis</sup>, StF, s'appliquant toutefois non seulement au domaine de la Caisse fédérale de pensions, mais à l'ensemble des droits vis-à-vis de tiers qui auraient causé la maladie ou l'accident, il convient de coordonner l'entrée en vigueur de la loi proposée ici et celle de la loi fédérale sur le personnel de la Confédération (LPers). Si la loi sur la Caisse fédérale de pensions entre en vigueur avant la LPers, l'art. 48, al. 5<sup>bis</sup>, doit demeurer en vigueur. Il pourra être abrogé par la LPers. La même remarque s'applique à l'al. 6, qui ne concerne pas du tout la Caisse fédérale de pensions.

*Chiffre 2*

Dans le cadre de la nouvelle politique de placement de la CFP, l'art. 36 de la loi sur les finances de la Confédération (LFC) a été modifié pour permettre à la CFP d'appliquer une politique de placement moderne. L'art. 36 de la LFC interdisant en effet à la Confédération d'acquérir des actions et des biens immobiliers à des fins de placement, il importait de compléter cette disposition par une clause dérogatoire en faveur de la CFP. Cependant, seuls la Confédération suisse et ses entreprises et établissements *non autonomes* sont soumis à la loi sur les finances de la Confédération. Devenant un établissement de la Confédération *doté de sa propre personnalité juridique*, la Caisse fédérale de pensions n'entre plus dans le champ d'application de cette loi. Etant donné toutefois que l'art. 36, al. 4, LFC, régit non seulement les placements d'avoirs de la CFP, mais aussi ceux de fonds spéciaux, il n'est pas possible d'abroger purement et simplement cette disposition. La disposition qui prévoit que les avoirs provenant de fonds spéciaux créés par un acte juridique peuvent être placés selon les dispositions en matière de prévoyance professionnelle sera donc maintenue.

*Chiffre 3*

La modification de la loi sur l'organisation de la Poste crée une base légale selon laquelle le Conseil fédéral peut autoriser la Poste à gérer sa propre caisse de pen-

sions ou à s'affilier à d'autres établissements de prévoyance. La modification proposée s'oriente d'après l'art. 17 de la loi sur l'entreprise de télécommunications. En cas de sortie de la Poste hors de la CFP, le personnel doit donner son accord, tout comme dans le cas de Swisscom SA.

### **3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

#### **31 Introduction**

Le budget 1999 et le plan financier 2000–2002 prévoient des contributions de la Confédération à la Caisse de pensions d'un montant de 607 millions de francs (1999) à 674 millions de francs (2002). Un montant variant d'année en année entre 60 et 90 millions de francs est à la charge des plans sociaux. Les contributions réglementaires à la CFP passeront de 532 millions de francs en 1999 à 614 millions de francs en 2002, soit une augmentation moyenne de 4,9 % par an. Il faut montrer également comment les chiffres du plan financier vont se modifier sur la base de la loi et comparer les charges et les allègements financiers.

La loi projetée permettra donc à l'avenir d'alléger le compte financier de près de 140 millions de francs. Cet allègement ne se fera toutefois pas vraiment sentir avant un délai transitoire de six à dix ans. Pendant cette période, tout au moins pendant les deux à trois premières années, nous prévoyons des charges supplémentaires de 140 à 180 millions de francs: le montant exact dépendra largement de l'inflation. Les sommes indiquées ici sont calculées sur la base d'une inflation annuelle de 2% conformément au plan financier. Il convient de distinguer ici les économies réalisées grâce aux mesures prises au niveau du plan d'assurance et de l'administration d'une part (les cotisations échelonnées en cas d'augmentation du gain assuré, la nouvelle formule d'indexation des rentes et les économies de gestion) et celles engendrées par le nouveau mode de financement (instauration de cotisations générales de l'employeur et hausse du produit des intérêts grâce à la nouvelle politique de placement). Pour l'heure, il reste toutefois impossible de quantifier les économies qui pourront être réalisées grâce à la réduction des prestations et à la limitation des privilèges et des droits particuliers. La nouvelle forme de financement entraîne le versement permanent, par l'employeur, des cotisations générales pour l'augmentation du gain assuré, ce qui augmente la transparence du financement. Ces versements supplémentaires à la Caisse de pensions devraient pouvoir être au moins partiellement compensés par les intérêts supplémentaires dégagés par suite de la nouvelle politique de placement.

Le crédit spécial mentionné plus haut couvrira le financement du nouveau projet de 1998 à 2000. Les dépenses prévues liées à la mise sur pied de la CFP jusqu'à la mise en oeuvre en 2001 s'élèvent à près de 12 millions de francs et figurent au budget 1999 et dans le plan financier. La Caisse fédérale de pensions, juridiquement indépendante, couvrira ses besoins par ses propres ressources (flux financier) dès qu'elle commencera de fonctionner dans ses nouvelles structures; elle couvrira donc ses dépenses par ses propres moyens et imputera aux employeurs les dépenses selon le budget provisoire ainsi que les dépenses effectives.

## **32 Cotisations échelonnées en cas d'augmentation du gain assuré**

Les nouvelles cotisations échelonnées en cas d'augmentation du gain assuré déchargeront les employeurs et accroîtront la participation des assurés actifs plus âgés. Des calculs internes ont montré que le budget annuel de la Confédération sera allégé de près de 7 millions de francs par année.

## **33 Garantie limitée de la compensation du renchérissement des rentes**

La réduction de moitié de la garantie de la compensation du renchérissement des rentes permettra à la Confédération de réaliser des économies plus substantielles<sup>13</sup>. Si le renchérissement correspond aux 2 % prévus dans le plan financier, ces économies avoisineront 100 millions de francs par an<sup>14</sup>. Ce montant correspond à un minimum car la Caisse pourra compenser une partie de ces coûts par l'accroissement du produit des intérêts, si celui-ci est suffisant, et alléger ainsi encore le budget de la Confédération.

Ces économies ne pourront toutefois être réalisées qu'au terme de la période transitoire, lorsque les fonds seront investis. Jusque-là, la Confédération se chargera de financer la compensation du renchérissement accordée par la réglementation actuelle, comme pour le personnel actif, à condition toujours que les revenus de la fortune ne suffisent pas à financer les mesures de renchérissement (art. 22, al. 3).

## **34 Economies au niveau de la gestion<sup>15</sup>**

La mise en œuvre des principes directeurs doit avoir des effets positifs sur les prestations de la Caisse de pensions concernant l'information, la communication, la souplesse et la rentabilité. Ces changements seront contrebalancés par les facteurs financiers suivants:

Pour ce qui est du personnel, la CFP disposera d'effectifs moins importants bien qu'elle soit appelée à assumer de nouvelles tâches: trafic des paiements, gestion des fonds et placement de fortune. Le Conseil fédéral estime que le nombre des employés sera réduit substantiellement. A l'opposé, le salaire moyen sera plus élevé car les titulaires des postes devront répondre à des critères nettement plus exigeants. Au total, la diminution des frais de personnel devrait se monter à 3 millions de francs par an. Cette réduction des coûts contrebalance une certaine augmentation des charges dans les services du personnel. Dans le rapport sur l'organisation de la fonction du personnel, approuvé par le Conseil fédéral le 18 novembre 1998, une augmentation des charges est également prévue, sans toutefois être chiffrée précisément.

<sup>13</sup> Cf. commentaire sous ch. 145. La Confédération accordera à ses rentiers une compensation du renchérissement de 50 % à partir du moment où les placements seront effectués selon l'art. 24.

<sup>14</sup> Avec la réserve mathématique actuelle pour les rentiers de la Confédération de 9,4 milliards de francs.

<sup>15</sup> Les chiffres ci-après ne comprennent pas les coûts de la gestion de fortune au sens strict, notamment du service de dépôt, des transactions et de la gestion de portefeuille, par des spécialistes externes. Ces coûts sont en général déduits des revenus (bruts) de la fortune.

Selon le rapport précité, des économies réalisées grâce à la répartition des tâches sont attendues à moyen terme, comme la diminution de la proportion des spécialistes du personnel par rapport à l'effectif des employés dont ils s'occupent. Dès 2001, les coûts des mesures sociales de la CFA qui, selon les estimations actuelles, devraient atteindre environ 1,5 million de francs, devront être portés au budget du Département fédéral des finances.

Pour pouvoir atteindre une augmentation de la productivité, c'est-à-dire un standard de prestations supérieur avec moins de personnel, de gros investissements devront être consentis pour la technique d'information (TI; avant tout pour l'achat de logiciels), surtout dans les domaines de la gestion des assurés, de la comptabilité et de la gestion de fortune. Le montant de ces investissements devrait avoisiner 8 millions de francs, dont près de 2 millions sont couverts par le budget 1999, les 6 millions restants étant inscrits au budget 2000.

Les frais administratifs effectifs seront imputés à la Poste, aux unités administratives décentralisées et aux organisations affiliées. Si l'on considère la répartition des frais sur la base de la répartition des assurés (à la fin de 1997), la Confédération devra supporter encore la moitié de la totalité des frais:

	Dépenses (mio. de francs)	Part de la Confédération en pour-cent	Au débit du compte financier (mio. de francs)
Coûts du personnel dans l'ancienne CFP	8,6	100	8,6
Coûts du personnel dans la nouvelle CFP	5,6	47	2,6
Investissements TI	8		*16
Coûts annuels	2,5	47	1,2
Economies annuelles pour la Confédération engendrées par la création de la CFP			5 (valeur arrondie)

### 35 Cotisations générales de l'employeur pour augmentation du gain assuré

Dans la mesure où les intérêts encaissés, après déduction des montants prévus pour la création de réserves, ne sont pas disponibles pour le financement de la CFP, les employeurs devront à l'avenir acquitter chaque année des cotisations générales pour augmentation du gain assuré. Ces cotisations varient proportionnellement à l'inflation. Dans le cas d'une inflation de 2 %, elles atteignent 120 millions de francs par année<sup>17</sup> pour la seule Confédération. En période non inflationniste, ce montant équivaut à zéro, mais il est d'autant plus élevé que l'inflation est forte.

<sup>16</sup> Ces investissements sont préfinancés par la Confédération et sont inscrits au budget et dans le plan financier pour les années 1999 et 2000. Afin de pouvoir faire des évaluations, les frais d'investissement activables sont répartis sur les valeurs annuelles.

<sup>17</sup> Sur la base de calculs internes.



L'annexe 2 donne les grandes lignes du nouveau système de financement. Pour résumer, on peut constater que la modification du système de financement permet d'escompter des gains financiers. Selon l'indice de la LPP<sup>18</sup> (brut, c'est-à-dire avant déduction des coûts selon la note de bas de page du ch. 34), on peut escompter un rendement supérieur de 3 % par franc placé. La réalisation des deux tiers seulement de ces prévisions équivaut à environ 200 millions de francs par an pour des placements de l'ordre de 10 milliards de francs et à 300 millions de francs lorsque la fortune placée atteint 15 milliards. L'introduction du nouveau mode de financement devant se faire progressivement, le produit supplémentaire des intérêts restera relativement faible les premières années alors que les coûts resteront inchangés, comme le montre la rubrique «court terme» dans le tableau ci-dessous. De plus, il n'est pas possible de planifier les gains de financement à court terme et ceux-ci ne seront pas non plus disponibles pour la couverture des coûts, puisqu'ils serviront en grande partie à la constitution de réserves. Les seules réserves fluctuantes absorberont en effet quelque 1,7 milliard de francs, le risque lié à l'augmentation de l'espérance de vie 900 millions de francs<sup>19</sup>.

Le tableau ci-après présente les avantages et les inconvénients, à court et à long terme, des différentes mesures envisagées pour les finances de la Confédération<sup>20 21</sup>:

Pos.	Charge financière (+) ou allègement (-):	Court terme en mio. de fr.	Long terme en mio. de fr.
<i>Mesures diverses</i>			
1	Cotisations échelonnées pour augmentation du gain assuré	-7	-7
2	Indexation partielle des rentes	0	-100
3	Simplification du plan d'assurance et suppression de droits spéciaux	Pas de données	Pas de données
4	Economies dans le domaine de la gestion	-5	-5

<sup>18</sup> L'indice de la LPP est calculé depuis 1985 et publié tous les trimestres. L'indice calcule une performance théorique possible sur la fortune de la Caisse de pensions lorsqu'elle est investie selon les «directives de placement» des art.52 ss OPP2.

<sup>19</sup> 1,7 milliard correspond à 10 % et les 900 millions à près de 5 % de la fortune de l'assurance par rapport aux assurés de la Confédération. Cf. le tableau sous ch. 147. Selon les données des actuaires, des provisions pour plus de 10 ans en prévision du risque lié à l'augmentation de l'espérance de vie, d'un montant de 5 % de la réserve mathématique, doivent être constituées.

<sup>20</sup> Cf. les détails concernant les bases de calcul pour les valeurs des tableaux dans l'annexe 3.

<sup>21</sup> Le niveau de l'inflation (2 %) et le taux d'intérêt (4 %) sur les obligations fédérales correspondent aux taux admis dans le plan financier 2000-2002 de la Confédération établi le 22 octobre 1998.

Pos.	Charge financière (+) ou allègement (-):	Court terme en mio. de fr.	Long terme en mio. de fr.
<i>Modification du mode de financement</i>			
5	Cotisations générales de l'employeur pour augmentation du gain assuré	+120	+120
6	Provisions pour le risque lié à l'augmentation de l'espérance de vie	+90	+90
7	Rendements supplémentaires issus de la nouvelle politique de placement	-70 à -155	-310
8	Constitution de réserves fluctuantes	+50/+100 <sup>22</sup>	+70
<b>9</b>	<b>Total intermédiaire (arrondi)</b>	<b>+140 à +180</b>	<b>-140</b>
10	Montant comptabilisé dans le découvert technique selon la réglementation en vigueur jusqu'ici	210	210
<b>11</b>	<b>Charge supplémentaire effective</b>	<b>aucune</b>	<b>aucune</b>
12	Economies résultant du paiement immédiat du découvert technique <sup>23</sup>	-26	-

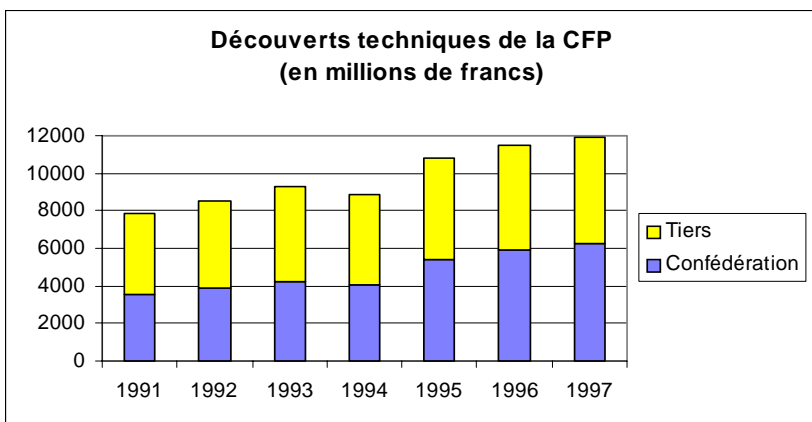
La dernière ligne du tableau montre que l'accélération du financement par rapport au rythme mentionnée dans le message du 22 avril 1998 sur la politique de placement, décharge la Confédération de deux manières. D'une part, ses charges d'intérêts sur le compte courant diminuent de 26 millions de francs pour la garantie d'intérêt (montant reporté dans le tableau); d'autre part, la réglementation concernant l'indexation partielle des rentes entre en vigueur plus tôt, ce qui représente à long terme sous position 2 une valeur supplémentaire de 100 millions de francs.

Le tableau montre clairement comment les facteurs renchérissement (et donc les cotisations pour augmentation du gain versées par les employeurs), constitution de réserves fluctuantes sur les revenus de la fortune et de provisions destinées à couvrir le risque lié à l'augmentation de l'espérance de vie, ainsi que le produit des intérêts se combinent et influent sur le résultat financier. A long terme, c'est l'augmentation du produit des intérêts et la suppression des cotisations de l'employeur destinées à compenser le renchérissement des rentes qui finiront par alléger le compte financier de 140 millions de francs par an. La Caisse fédérale de pensions reposera alors sur une base solide. On constate aussi que la réorientation de la Caisse de pensions occasionnera certes des coûts supplémentaires pendant une période transitoire, mais que ceux-ci seront en grande partie d'origine comptable, dans la mesure où la comptabilisation par l'intermédiaire du découvert technique ne sera plus autorisée.

<sup>22</sup> Le montant de 100 millions de francs correspond à une création de réserve de près de 1 % en rapport avec la réserve mathématique disponible de la Confédération. Il faudrait tendre, à moyen terme, vers cet objectif, qui devrait être réalisable. A court terme cependant, aussi longtemps que les placements ne sont effectués que partiellement, la constitution de réserves doit être plus lente. On part donc du principe que pendant cette période, seule la moitié (Fr. 50 mio.) du montant exigé peut être attribué aux réserves fluctuantes.

<sup>23</sup> Montant calculé sur la base des coûts de refinancement de 3,6 % tirés du rapport interne de l'Administration fédérale des finances; ne tient pas compte de l'allègement engendré par l'indexation partielle des rentes.

Par ailleurs, le tableau ne peut pas montrer l'évolution des postes du bilan concernés dans le compte d'Etat, en particulier le découvert technique. Suite au gel du découvert technique, les engagements de la Confédération provenant des cotisations non versées ne peuvent plus augmenter, ce qu'il y a lieu de prendre en compte pour apprécier complètement et de manière appropriée le concept présenté ici<sup>24</sup>. Le schéma ci-dessous illustre l'évolution des découverts techniques au cours des années nonante, en tenant compte de la part de la Confédération et de celles des "autres" parties (entre autres la Poste, l'actuel Swisscom et la SSR). Sur les sept années représentées, le découvert technique est passé au total de 6,8 à 11,9 milliards, ce qui représente une augmentation de 75 %.



### 37 Coûts de la garantie en vue de la création de réserves fluctuantes

Les garanties de la Confédération (cf. condensé sous ch. 146) pour les prestations de la Caisse fédérale de pensions, d'une part, et pour l'adaptation des rentes au renchérissement, d'autre part, sont déjà inscrites dans l'actuel système de la CFP. Dans le nouveau système, après une période transitoire, soit elles disparaîtront complètement (garantie des prestations), soit elles seront partiellement réduites (indexation des rentes). Ainsi, les coûts à charge de la Confédération diminueront à long terme.

Il en va autrement de la garantie pour la création de réserves fluctuantes, qui est certes limitée dans le temps (jusqu'à ce que les réserves fluctuantes soient constituées), mais représente une nouveauté par rapport au mode de financement actuel et doit être considérée séparément du point de vue des conséquences financières négatives possibles.

Une étude réalisée à ce sujet par la société ECOFIN démontre l'étroite interdépendance entre la création de réserves fluctuantes («constitution de réserves»), les coûts

<sup>24</sup> Par le passé également, les cotisations non versées des employeurs n'étaient considérées que comme des engagements éventuels et figuraient par conséquent hors bilan. Mais les engagements éventuels sont maintenant devenus des engagements réels puisqu'il s'agit de financer les droits des collectives d'assurés sortantes.

éventuels de la garantie et l'allègement financier pour les cotisations générales de l'employeur («allègement des cotisations»). Si une certaine stratégie de placement est fixée, les trois points «constitution de réserves», «coûts de la garantie» et «allègement des cotisations» ne peuvent pas être choisis indépendamment les uns des autres. Plus les intérêts supplémentaires sont affectés à la constitution de réserves, moins il y a de moyens à disposition pour alléger les cotisations et plus vite les coûts de la garantie baissent. En outre, plus l'intérêt supplémentaire exigé est élevé (qu'il soit affecté à la constitution de réserves ou à l'allègement des cotisations), plus les risques de placement devront être assumés et plus le danger de devoir fournir une garantie est élevé. En d'autres termes, la décision concernant l'utilisation des revenus supplémentaires a une influence indirecte sur les finances fédérales; elle influe non seulement sur l'allègement des cotisations, mais également directement sur la possibilité et le montant de la garantie que la Confédération doit fournir. Cela confirme la nécessité soulignée sous ch. 141 d'une soigneuse séparation des compétences entre le Conseil fédéral et la commission de la Caisse.

Concernant les coûts de la garantie en francs, l'étude mentionnée, dans une première approche, arrive au résultat suivant:

«On peut partir de l'idée que les coûts de la garantie sont nettement en dessous de la valeur de la réduction des cotisations. La garantie n'exclut toutefois pas l'assainissement.»

En cas d'assainissement, la hauteur maximale de la garantie devrait être prise en compte et, selon les circonstances, les prestations devraient être réduites et/ou les cotisations augmentées. Comme on l'a vu plus haut, la vraisemblance d'un tel cas dépend du choix de la stratégie de placement ainsi que de l'utilisation de l'intérêt supplémentaire. Selon une évaluation prudente, la vraisemblance d'un assainissement s'élève à 20 % environ après 10 ans.

## **38 Conséquences pour les cantons et les communes**

Le projet de loi n'a pas de conséquences financières pour les cantons et les communes.

## **4 Programme de législation**

Le projet de loi n'est pas explicitement prévu dans le rapport sur le programme de la législation 1995–1999 (FF 1996 II 289).

L'art. 48, al. 1<sup>bis</sup>, de la loi sur le statut des fonctionnaires – en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996 (RO 1995 5061) – charge le Parlement de définir les principes de la prévoyance professionnelle du personnel de la Confédération. La présente loi remplit donc l'obligation faite au Parlement de fixer les principes de la prévoyance professionnelle. Le ch. 112 explique en détail les raisons qui ont motivé le Conseil fédéral à soumettre au Parlement non pas un arrêté fédéral de portée générale soumis au référendum – comme le prévoyait le Statut des fonctionnaires – mais une loi fédérale.

Dans son message du 22 avril 1998 concernant la politique de placement de la Caisse fédérale de pensions (FF 1998 2675), le Conseil fédéral a par ailleurs annon-

cé son intention de soumettre au Parlement une base légale pour régir la Caisse fédérale de pensions. Dans ses réponses à diverses interpellations parlementaires – par exemple à une question urgente du 9 juin 1998 du groupe de l'Union démocratique du centre (98.1079) – le Conseil fédéral a également exprimé à plusieurs reprises sa volonté de proposer rapidement au Parlement une loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions.

## **5 Relation avec le droit européen**

Le projet ne présente aucun rapport particulier avec le droit européen. Le droit européen n'a pas uniformisé la manière dont un Etat souhaite organiser la prévoyance professionnelle de son personnel ni la prestation que cet Etat envisage de fournir en cas de réalisation du risque de vieillesse, de mort ou d'invalidité. On observe toutefois des efforts au niveau européen en vue de coordonner les droits de libre-passage et l'imputation mutuelle des prestations. C'est pourquoi l'art. 14, al. 3, mentionne d'ores et déjà les institutions étrangères en matière de prévoyance et d'assurances sociales.

La première directive de la CEE (79/267) du 5 mars 1979 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accèsion à l'activité de l'assurance directe sur la vie et son exercice ne concerne pas le présent projet de loi. Elle ne traite en effet que du domaine de l'assurance privée (art. 1) et, dans son art. 2, ch. 3, elle exclut expressément la prévoyance professionnelle de son champ d'application. La deuxième directive de la CEE (90/619) du 8 novembre 1990 confirme cette restriction dans son introduction et la troisième directive (92/96) du 10 novembre 1992 ne modifie rien à cet état de fait.

## **6 Bases légales**

### **61 Constitutionnalité**

Le projet de loi fédérale sur la Caisse fédérale de pensions se fonde sur l'art. 85, ch. 1 et 3, de la constitution. Il autorise le législateur à réglementer l'organisation des autorités fédérales et des agents de la Confédération (ch. 1) ainsi que leurs traitement et indemnités. Le droit public considère lui aussi que la prévoyance professionnelle fait partie intégrante du traitement. Le préambule mentionne également l'art. 34<sup>quater</sup> qui est la base constitutionnelle générale pour les assurances sociales.

### **62 Délégation du droit de légiférer**

Selon l'art. 20, al. 1, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. Cette compétence est nécessaire car elle permet, d'une part, de régler des détails qui sortiraient du cadre formel d'une loi et, d'autre part, de réglementer des domaines qui exigent souplesse et adaptation.

Les compétences attribuées au Conseil fédéral à l'art. 2, al. 2, à l'art 4, al. 3 et 5, à l'art 5, al. 2, à l'art 11, al. 2, à l'art 14, al. 4, à l'art 16 et à l'art 20 dépassent la

compétence d'exécution pure. La délégation de ces compétences s'impose pour garantir une politique du personnel souple.

L'art. 20, al. 3, accorde au Conseil fédéral la compétence de déléguer la réglementation de certaines matières à la commission de la Caisse. Le Conseil fédéral peut ainsi élargir les compétences de la commission de la Caisse, ce qui rapproche encore la Caisse fédérale de pensions des institutions de prévoyance privées.

L'art. 21 délègue à la commission de la Caisse la compétence d'édicter des statuts et des règlements. Ces compétences demeurent plus restreintes que le pouvoir de réglementation dont disposent les conseils de fondation des institutions de prévoyance privées.

## Glossaire

Assurés actifs	Les assurés qui exercent une activité lucrative, y compris ceux qui bénéficient d'un congé non payé et ne paient plus de cotisations.
CFP	Caisse fédérale de pensions
Cotisations pour augmentation du gain assuré	Cotisation unique de l'employé pour augmenter le revenu assuré individuel.
Cotisations générales de l'employeur	Cotisation annuelle unique et collective versée par l'employeur pour financer la réserve mathématique supplémentaire nécessaire suite à l'augmentation du revenu.
Cotisations périodiques	Cotisations annuelles en pour-cent (constant) du revenu annuel assuré.
Découvert technique	Chaque part de la réserve mathématique de la CFP qui n'est pas financée («couverte») par la fortune. Dans le système actuel, cela entraîne une obligation éventuelle pour la Confédération.
Déduction de coordination	Déduction qui, en règle générale, couvre le montant de la rente AVS maximum simple et qui est destinée à harmoniser les prestations de la caisse de pensions (2 <sup>e</sup> pilier) avec celles de l'AVS (1 <sup>er</sup> pilier). Les caisses de pensions sont libres de fixer la déduction de coordination autrement.
Destinataire	Les assurés, qu'il s'agisse de personnes exerçant une activité lucrative ou de rentiers.
Fortune	Sous forme de papiers-valeur, immobilier et autres créances de la Caisse de pensions. Disponibles en tant que <ol style="list-style-type: none"> <li>1) placements effectifs (actifs circulants et prêts)</li> <li>2) «placements» auprès de la Confédération</li> <li>3) Cf. également graphique sous ch. 145.</li> </ol>
Gain assuré	Comprend le revenu déterminant après retrait de la déduction de coordination.
Institution collective	Plusieurs assurances collectives d'assurés sont gérées par une institution de prévoyance mais les comptes sont séparés. Les plans d'assurance peuvent être différents les uns des autres.
Institution commune	Plusieurs collectives d'assurés sont assurées en commun par une institution de prévoyance. Un plan d'assurance unique est appliqué et les comptes sont mis en commun.
Intérêt supplémentaire	1) Produit des intérêts au-delà du montant actuariel

correspondant à 4%.

2) Familièrement: produit des intérêts (en pour-cent du capital placé) au-delà du taux d'intérêt actuariel (actuellement: intérêt au-delà de 4 % pour chaque franc investi).

Parité	Représentation des employeurs et des employés à raison d'un nombre de personnes égal au sein de l'autorité administrative dirigeante d'une caisse de pensions. Parité des cotisations: les cotisations doivent être au moins paritaires.
Pérennité	Loi actuarielle selon laquelle une couverture partielle des droits aux prestations par le capital d'assurés raisonnablement stables et «non mortels» suffit.
Performance	Totalité des rendements provenant des placements de la fortune, exprimés en pour-cent du capital investi.
Primauté des cotisations	Dans le système de la primauté des cotisations, celles-ci sont fixes et les prestations résultent des possibilités financières (capital économisé). Le plan d'assurance (le règlement) fait découler les droits à la prestation du capital disponible et ceci au moyen du taux de conversion.
Primauté des prestations	Dans le système de la primauté des prestations, les prestations de prévoyance sont fixées et le financement a lieu en conséquence. Le plan d'assurance (le règlement) calcule le droit aux prestations au moyen du taux de la rente sur la base du revenu au moment de l'événement donnant droit à la prestation.
Rendements totaux	Rendements comprenant, outre le produit des intérêts, (rendements directs), les changements de valeur de la fortune (p. ex. suite à la fluctuation des cours).
Réserves fluctuantes	Poste du bilan au passif servant à équilibrer les avoirs de la fortune qui sont insuffisants, voire en régression, suite au résultat des placements.
Réserve mathématique	Provision nécessaire pour faire face aux engagements (= réserve technique).
Revenu déterminant	Revenu pris en compte pour le calcul des prestations de la caisse de pensions et des cotisations.
Risque	Ecart par rapport aux valeurs prévues ou attendues qu'il est possible d'anticiper.
Taux de conversion	Rente annuelle en pour-cent du capital économisé.
Taux de cotisation	Cotisations annuelles pour chaque franc du revenu assuré.
Taux de couverture	Rapport entre le capital en pour-cent d'une caisse de pensions et les prestations (réserve mathématique).
Taux de rente	Rente annuelle en pour-cent du revenu assuré au début de la prestation.



Taux d'intérêt technique

Taux d'intérêt servant entre autres de base au calcul des provisions.

Volatilité

Fonction statistique pour le risque des valeurs de capital. Correspond aux écarts standards de la statistique.

## Comparaison systématique entre le régime de financement actuel et le régime préconisé

### A. Régime actuel

Voici les sept principales caractéristiques du régime de financement actuel de la Caisse fédérale de pensions:

1. Les prestations sont inscrites dans les statuts et évoluent indépendamment des conditions concrètes de financement. C'est dire que les prestations déterminent les besoins financiers (primauté des prestations). Toute modification des besoins financiers résulte donc avant tout d'un accroissement nominal ou réel des salaires.
2. Le financement provient le plus souvent des comptes de la Confédération (à divers titres tels que cotisations des employeurs, revenus des placements effectués auprès de la Confédération, garantie d'intérêts et accroissement du découvert technique). Les sources de financement externes, les cotisations des salariés et les intérêts sur les prêts représentent environ 20 % des recettes financières annuelles. Les cotisations sont fixées dans les statuts.
3. La fortune (disponible) de la Caisse de pensions est placée auprès de la Confédération à raison de 85 %. Une modification du taux d'intérêt sur le compte courant a un effet – positif ou négatif – direct sur le compte financier de la Confédération.
4. Les besoins financiers n'étant pas liés, comme indiqué au point 1, à ce taux d'intérêt, une modification du taux exige que l'on adapte dans le sens opposé les autres postes des dépenses (la somme totale des postes devant être nulle). Les cotisations des salariés étant définies dans les statuts, ce sont les cotisations des employeurs qui doivent s'adapter à l'évolution des besoins financiers.
5. De plus, il importe de relever que le financement de la Confédération intervient de deux manières: par les dépenses financières et par la garantie. Cette dernière n'a pas d'influence directe sur le compte financier de la Confédération, mais elle peut entraîner des paiements d'intérêts pendant les périodes subséquentes (et peut donc du point de vue purement financier être considérée comme un endettement).
6. Pour stabiliser son équilibre financier (taux de couverture), la Caisse fédérale de pensions doit pouvoir compter sur un intérêt technique de 4 % et sur un intérêt supplémentaire de 0,5 % pour couvrir le risque lié à l'augmentation de l'espérance de vie.
7. La Caisse fédérale de pensions n'effectuant que des placements exempts de risques, elle n'a pas besoin de disposer de réserves pour compenser d'éventuelles fluctuations du montant de sa fortune.

Nombre de spécialistes jugent que ce système est trop opaque. C'est notamment la combinaison des caractéristiques décrites aux points 2, 3 et 5, qui engendre le manque de transparence.

## **B. Régime préconisé**

Voici un résumé des modifications proposées:

1. Le financement par l'accroissement du découvert technique (voir point 3 ci-dessus) sera impossible à l'avenir, puisque ce découvert sera gelé.
2. La fortune (disponible) de la Caisse de pensions sera progressivement placée sur les marchés. On supprime ainsi le lien qui existe entre le produit des intérêts de la Caisse de pensions et les dépenses en intérêts de la Confédération. Les deux parties pourront ainsi optimiser leur gestion selon leurs intérêts et dans le cadre juridique qui leur est propre.
3. Cette séparation engendrera un avantage financier si la Caisse de pensions obtient sur ses placements un intérêt («performance») supérieur aux coûts de refinancement de la Confédération (= gain de financement).
4. Un gain de financement ne peut pas être garanti; c'est pourquoi il faudra aussi compter avec des pertes, du moins à court terme. A moyen et à long terme, on peut toutefois prévoir qu'un portefeuille bien diversifié dépassera nettement les rendements des emprunts de la Confédération.
5. Un nouveau risque se présente pour la Caisse fédérale de pensions: celui de ne pas atteindre chaque année un rendement de 4 %, objectif minimum. Pour parer à cette éventualité, elle devra disposer de réserves fluctuantes. Puisque de telles réserves n'existent pas à ce jour, il convient de les constituer, c'est-à-dire de les financer.
6. Il est prévu (voir le message du 22 avril 1998 concernant la politique de placement) de financer les réserves fluctuantes par les rendements supplémentaires des intérêts. Ces réserves devant représenter 10 % environ de la réserve mathématique, l'accroissement du produit des intérêts ne parviendra guère à alléger les cotisations des employeurs au cours des premières années.
7. Il est possible d'accélérer le processus d'adaptation au nouveau régime en exigeant un taux d'intérêt plus élevé sur le découvert technique. Pendant la période transitoire, les coûts de la Confédération seront sans doute plus élevés, mais cette hausse s'accompagnera de la perspective de constituer plus rapidement les réserves nécessaires.
8. L'alternative à une garantie d'intérêts plus élevés consiste à faire plus amplement appel au financement externe. Si l'on disposait de toute la fortune de la Caisse en une seule fois et non par versements successifs pour effectuer des placements, il serait possible d'engranger plus rapidement des cotisations élevées auprès du «troisième cotisant» et d'alléger ainsi de manière accrue le compte financier.

Dans l'ensemble, on constate que le changement de régime engendrera des gains financiers qui permettront (à moyen terme) d'alléger le budget de la Confédération; on relève aussi qu'il est impossible de prévoir ces gains à court terme et qu'une grande partie de ces gains, par ailleurs, servira à moyen terme à constituer des réserves. Le gel du découvert technique assure quant à lui la transparence de la reddition des comptes.

## Détails concernant le tableau sous ch. 36

Les valeurs reportées dans le tableau sous ch. 36 indiquent les exceptions par rapport aux chiffres du plan financier (+ : charge financière supplémentaire; - : allègement financier) en millions de francs. Les bases actuarielles de ces chiffres correspondent à l'état fin 1997 et n'ont pas été projetées dans le futur. Les procédures de calcul détaillées figurent ci-dessous. Les bases de calcul sont exclusivement les parts de la Confédération à la réserve mathématique et au découvert technique de la Caisse de pensions, selon le tableau sous ch. 147.

Pos.	Charge financière (+) ou allègement (-):	Court terme	Long terme
<i>Mesures</i>			
1	Cotisations échelonnées pour augmentation du gain assuré	Sur la base des calculs actuariels internes à la CFA	Idem
2	Indexation partielle des rentes	La totalité des mesures de compensation étant encore garantie dans la phase initiale, il n'est pas possible de réaliser des économies.	Avec un taux d'inflation de 2 %, la moitié (1 %) de la réserve mathématique des rentiers (9,4 milliards de francs) correspond à près de 100 millions de francs.
3	Simplification du plan d'assurance et suppression de droits spéciaux	Pas de données	Pas de données
4	Economies dans le domaine de la gestion	Cf. commentaire sous ch. 34	Idem
<i>Modification du mode de financement</i>			
5	Cotisations générales de l'employeur pour augmentation du gain assuré	Avec un taux d'inflation de 2 % et selon les calculs actuariels internes de la CFA, la réserve mathématique auprès de la Confédération doit être renforcée de 120 millions de francs. Il s'agit de la valeur brute, avant compensation avec les intérêts supplémentaires.	Idem
6	Provision pour le risque lié à l'augmentation de l'espérance de vie	0,5 % sur la réserve mathématique de 17 milliards de francs (actifs et rentiers) égalent près de 90 millions de francs	Idem

Pos.	Charge financière (+) ou allègement (-):	Court terme	Long terme
7	Rendements supplémentaires issus de la nouvelle politique de placement	La première année, 7 milliards de francs doivent être placés de manière échelonnée. Sur la moyenne de la période, 3,5 milliards de francs seraient donc placés, produisant potentiellement 2 % de rendements supplémentaires, soit un total de 70 millions. Il s'agit de la valeur la plus basse; les placements doivent être réalisés dès 1999 afin que l'on puisse dégager des avoirs plus élevés. Sur la moyenne de la période de mise sur pied (4 ans avec un total de 15,5 milliards de francs devant être placés), 7,8 milliards de francs seront investis. A un taux d'intérêt supplémentaire de 2 %, le résultat sera de 155 millions.	A long terme, la totalité de la fortune (à l'exception du découvert technique) sera placée sur les marchés, afin qu'avec un intérêt supplémentaire de 2 % sur 15,5 milliards de francs, des recettes de 310 millions puissent être enregistrées.  Dès qu'il sera financé, l'intérêt supplémentaire augmentera potentiellement encore de 50 %.
8	Constitution de réserves fluctuantes	Lors de la phase de mise sur pied, des réserves fluctuantes moyennes de 1% au maximum des actifs immobilisés (11 milliards) seront constituées (100 mio. par année). Les réserves fluctuantes devront être financées par les intérêts supplémentaires. Les premières années, un financement complet de 100 millions de francs ne sera pas possible; une valeur indicative de 50 millions de francs a donc été adoptée.	A long terme, les réserves fluctuantes seront constituées: elles s'élèveront à 1,7 milliard. Ensuite, elles n'auront plus qu'à suivre la croissance générale de la fortune de la caisse. En admettant une croissance annuelle de 4 %, 70 millions de réserves supplémentaires annuelles seront nécessaires.
<b>9</b>	<b>Total intermédiaire (arrondi)</b>	<b>Totalisation</b>	<b>Totalisation</b>
10	Montant comptabilisé dans le découvert technique selon la réglementation en vigueur jusqu'ici	En fonction du poste 5 ci-dessus	En fonction du poste 5 ci-dessus.

Pos. Charge financière (+) ou allègement (-):	Court terme	Long terme
<b>11 Charge supplémentaire effective</b>	<b>180 millions de francs (maximum du poste 9) moins 210 millions donnent une valeur négative; il n'y a donc pas de charge supplémentaire pour la Confédération.</b>	<b>La valeur sous poste 9 étant négative (= allègement), il ne peut pas y avoir de charge supplémentaire pour la Confédération.</b>
12 Economies résultant du paiement immédiat du découvert technique	Si la Confédération mettait le découvert technique tout de suite à disposition de la Caisse de pensions, selon les calculs internes de la CFA et sans prendre en considération un intérêt supplémentaire et la caducité de la garantie pour l'indexation partielle des rentes, 26 millions seraient économisés annuellement par le seul changement de mode de financement.	A long terme, cette source d'économies sera nulle, si l'on part de l'idée que le niveau des intérêts pour les dettes de la Confédération s'élèvera à 4 %.

## Aperçu de la mise en œuvre des recommandations de la CEP CFP

Recommandations de la CEP CFP selon le rapport de la CEP du 7 octobre 1996 (pages 295 ss)

Etat de la mise en oeuvre à mi-novembre 1998 (premier rapport intermédiaire sur le controlling de la CEP CFP)

	Mise en œuvre	En cours de réalisation	Recommandations non réalisées
<b>Domaine de l'informatique (Postulat 96.3539/96.3547)</b>			
Recommandation 1	X		
Recommandation 2		X	
Recommandation 3		X	
Recommandation 4			X <sup>1</sup>
Recommandation 5		X	
Recommandation 6		X	
Recommandation 7		X	
Recommandation 8		X	
Recommandation 9		X	
Recommandation 10	X		
Recommandation 11	X		
Recommandation 12		X	
Recommandation 13	X		
Recommandation 14		X	
Recommandation 15		X	
Recommandation 16		X	
Recommandation 17		X	
Recommandation 18		X	
Recommandation 19		X	
Recommandation 20	X		
Recommandation 21	X		
Recommandation 22	X		
Recommandation 23		X	
Recommandation 24		X	
Recommandation 25		X	
Recommandations 26 à 28		Partie de NOVE-IT	
<b>Total 28 recommandations</b>	<b>7</b>	<b>17<sup>2</sup></b>	<b>1</b>

<sup>1</sup> Ne peut être exécutée pour des raisons juridiques (protection des données)

<sup>2</sup> Sans les trois recommandations NOVE-IT

---

Recommandations de la CEP CFP selon le rapport de la CEP du 7 octobre 1996 (pages 295 ss)

Etat de la mise en oeuvre à mi-novembre 1998 (premier rapport intermédiaire sur le controlling de la CEP CFP)

---

	Mise en oeuvre	En cours de réalisation	Recommandations non réalisées
<b>Domaine des finances (Postulat 96.3540/96.3548)</b>			
Recommandation 1 «Domaine des finances»	X		
Recommandation 2 «Domaine des finances»		X	
Recommandation 3 «Domaine des finances»	X		
Recommandation 4 «Domaine des finances»		X	
Recommandation 5 «Domaine des finances»			X
Recommandation 6 «Domaine des finances»		X	
Recommandation 5 <sup>1</sup> «Rôle du Conseil fédéral»	X		
<b>Total 7 recommandations</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>

---

<sup>1</sup> Recommandation 7 selon CdG CE du 2 septembre 1998

---

---

Recommandations de la CEP CFP selon le rapport de la CEP du 7 octobre 1996 (pages 295 ss)

Etat de la mise en oeuvre à mi-novembre 1998 (premier rapport intermédiaire sur le controlling de la CEP CFP)

---

	Mise en oeuvre	En cours de réalisation	Recommandations non réalisées
<b>Domaine de la conduite et de l'organisation (Postulat 96.3541/96.3549)</b>			
Recommandation 1	X		
Recommandation 2	X		
Recommandation 3	X		
Recommandation 5 <sup>1</sup>		X	
Recommandation 6 <sup>2</sup>		X	
<b>Total 5 recommandations</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>

---

<sup>1</sup> Recommandation 4 selon CdG CE du 2 septembre 1998

<sup>2</sup> Recommandation 5 selon CdG CE du 2 septembre 1998

---



Recommandations de la CEP CFP selon le rapport de la CEP du 7 octobre 1996 (pages 295 ss)	Etat de la mise en oeuvre à mi-novembre 1998 (premier rapport intermédiaire sur le controlling de la CEP CFP)		
	Mise en oeuvre	En cours de réalisation	Recommandations non réalisées
<b>Statut organique de la CFP<sup>1</sup> (Postulat 96.3542/96.3550)</b>		X	
<b>Total 1 recommandation</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<sup>1</sup> Recommandations 1 à 3 selon CdG CE du 2 septembre 1998			
Recommandations de la CEP CFP selon le rapport de la CEP du 7 octobre 1996 (pages 295 ss)	Etat de la mise en oeuvre à mi-novembre 1998 (premier rapport intermédiaire sur le controlling de la CEP CFP)		
	Mise en oeuvre	En cours de réalisation	Recommandations non réalisées
<b>Mesures destinées à rétablir la confiance (Postulat 96.3544/96.3552)</b>	X		
<b>Total 1 recommandation</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Recommandations de la CEP CFP selon le rapport de la CEP du 7 octobre 1996 (pages 295 ss)	Etat de la mise en oeuvre à mi-novembre 1998 (premier rapport intermédiaire sur le controlling de la CEP CFP)		
	Mise en oeuvre	En cours de réalisation	Recommandations non réalisées
<b>Propositions concernant la modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (Motion 96.3545/96.3553)</b>			
Point 1 de la motion		X	
Point 2 de la motion	X		
Point 3 de la motion	X		
<b>Total 3 recommandations</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

---

Recommandations de la CEP CFP selon  
le rapport de la CEP du 7 octobre 1996  
(pages 295 ss)

Etat de la mise en oeuvre à mi-novembre 1998  
(premier rapport intermédiaire sur le controlling  
de la CEP CFP)

---

	Mise en œuvre	En cours de réalisation	Recommandations non réalisées
<b>Proposition concernant la responsabilité des organes de surveillance (Postulat 96.3543/96.3551)</b>		X	
<b>Total 1 recommandation</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

---

*Résumé:*

A mi-novembre 1998, sur les 46 recommandations de la CEP CFP, 16 sont mises en oeuvre et 25 en cours de réalisation. Une est au stade d'étude préliminaire (problème du découvert technique), une autre ne peut être mise en oeuvre pour des raisons juridiques (protection des données) et trois font partie de NOVE-IT.