

Rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 9 juillet 1998 concernant le Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants

Avis du Conseil fédéral

du 3 février 1999

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions de votre rapport et de vos recommandations relatives à l'activité de placement du Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. Vous avez prié le Conseil fédéral de prendre position sur ces recommandations et, s'il les accueille favorablement, de les réaliser rapidement, le cas échéant en proposant une révision partielle de la loi sur l'AVS. Nous répondons volontiers à cette demande et vous soumettons la prise de position ci-dessous.

Le Conseil fédéral approuve en grande partie les considérations contenues dans votre rapport. Il a l'intention de soumettre les mesures qu'il juge pertinentes aux Chambres fédérales dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS.

1 Généralités

Le Fonds de compensation de l'AVS a pour fonction de répondre aux fluctuations de trésorerie qui résultent de l'évolution des recettes et des dépenses. De plus, il doit pouvoir couvrir les excédents de charges pendant un certain temps. Ces principes et objectifs doivent être pris en considération lorsque l'on définit la politique de placement de ce Fonds. Il faut, en particulier, veiller à disposer en permanence de suffisamment de liquidités. L'art. 108 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) précise en outre que l'actif du Fonds de compensation doit être placé de manière à présenter toute sécurité et à rapporter un intérêt convenable. C'est la raison pour laquelle le Fonds de compensation AVS a investi ses actifs à court terme auprès de la Confédération et des banques. Les avoirs engagés à plus long terme sont placés sous forme de prêts fixes auprès des collectivités publiques (Confédération, cantons, communes) et des banques. En complément, une partie de sa fortune est placée en obligations auprès de débiteurs suisses. Contrairement à ce que constatent les commissions de gestion, selon lesquelles le rendement de la fortune du Fonds de compensation n'a jamais dépassé 4 % au cours de ces dix dernières années, cette politique de placement a permis d'obtenir au cours de la décennie écoulée un intérêt annuel moyen de 5,5 %.

Nous sommes d'avis que toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour optimiser le rendement de la fortune du Fonds de compensation à risque égal, même si ces intérêts ne représentent qu'une faible partie des recettes globales. Se basant sur les expériences de placement faites au cours des quinze dernières années par les

institutions de prévoyance sociale, le Conseil fédéral a élargi les principes de placement contenus dans l'art. 108 LAVS lors de la 10^e révision de l'AVS. Depuis l'entrée en vigueur de la modification de l'AVS au 1^{er} janvier 1997, le Fonds de compensation peut engager une partie de ses actifs sous forme d'actions d'entreprises suisses. Les conditions cadres indispensables à une politique de placement moderne ont ainsi été créées. Nous attirons l'attention sur le fait qu'une politique de placement diversifiée, menée sur la base de connaissances scientifiquement éprouvées, permet sans aucun doute d'obtenir des rendements plus élevés. Elle s'accompagne toutefois de risques accrus en raison des fluctuations auxquelles sont soumises les valeurs boursières.

En prévision de la marge de manœuvre plus étendue dont bénéficie le Fonds de compensation depuis la révision de la LAVS, le Conseil d'administration du Fonds de compensation AVS a entrepris dès 1994 d'importants travaux préparatoires en vue de réorienter sa politique de placement. Il a élaboré, conjointement avec la banque Pictet & Cie, un concept général portant sur la stratégie de placement, l'organisation et l'administration.

Aussitôt la révision de la LAVS au 1^{er} janvier 1997 entrée en vigueur, cette nouvelle politique de placement a pu déployer ses premiers effets. Cette année-là, les actifs libérés par l'arrivée à échéance de certains placements ont été réinvestis dans d'autres catégories de placements, à savoir 500 millions de francs en actions suisses et 500 millions en obligations en devises étrangères. En 1998, un milliard supplémentaire a été investi dans des actions suisses.

2 Réponse aux différentes recommandations

Recommandation 1

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

Le Conseil fédéral reconnaît que les principes fixés à l'art. 108, al. 1, LAVS ne conduisent pas forcément à une politique de placement moderne. Il n'est pas sûr que la nouvelle formulation proposée par les commissions de gestion permette d'atteindre cet objectif. Selon l'art. 109 LAVS, il appartient au Conseil d'administration du Fonds de compensation AVS de définir une politique de placement adéquate. En émettant les directives du 14 novembre 1996 sur l'administration, l'activité de placement et l'organisation du Fonds de compensation AVS, ce conseil s'est doté des bases nécessaires pour une politique de placement répondant aux exigences modernes. La formulation actuelle de l'art. 108, al. 1, LAVS n'a pas constitué d'obstacle à cet égard. Une nouvelle formulation de cette disposition légale, similaire à celle demandée par les commissions de gestion, a été proposée dans le cadre de la procédure de consultation de la 11^e révision AVS.

La nouvelle orientation en matière de politique de placement du Fonds de compensation s'est traduite au cours des deux années passées par une réduction du montant des prêts accordés aux collectivités publiques, montant qui ira encore en diminuant. Cette évolution est davantage motivée par des questions de liquidités que par des considérations en termes de rendement. Fondamentalement, de tels prêts sont accordés aux conditions habituelles du marché financier. Ce n'est pas le rôle du Fonds de

compensation de faire bénéficier la communauté de crédits avantageux au détriment des assurés de l'AVS.

Recommandation 2

Les commissions de gestion prient le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité d'attribuer un mandat de prestations au Conseil d'administration du Fonds de compensation de l'AVS.

Dans ce cadre, le Conseil fédéral examinera aussi la taille et la composition du Conseil d'administration et de ses sous-commissions et proposera, le cas échéant, les modifications législatives nécessaires.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'est pas judicieux d'attribuer au Conseil d'administration du Fonds de compensation AVS un mandat de prestations, par exemple sous forme d'un rendement minimal à atteindre. Le Conseil fédéral part du principe qu'un rendement à atteindre doit correspondre aux conditions actuelles du marché financier à risque égal. Le Conseil d'administration remplit ces exigences en imposant aux gestionnaires de fortune internes et externes un indice du marché pertinent comme outil de référence. Le Conseil fédéral souhaite éviter toute formulation de nature politique ou éthique lorsqu'il est question de restrictions de placement. L'application pratique de telles dispositions soulève en effet de nombreuses difficultés. Ainsi, les pays qui ne respectent pas la Convention des droits de l'homme font généralement partie des nations dont la situation économique est telle qu'on ne peut pas y effectuer de placements offrant la sécurité voulue. Investir dans ces pays a donc fréquemment pour corollaire la mise en œuvre de nombreux mécanismes de contrôle et n'est, de ce fait, pas une opération rentable. Le plus souvent, le profil économique de ces pays ne correspond d'ailleurs pas aux exigences en matière de placement que doivent respecter les gestionnaires du portefeuille financier. Depuis quelque temps, différentes banques et d'autres professionnels de la gestion de fortune ont commencé à constituer des portefeuilles composés de titres émis par des entreprises qui remplissent les exigences en matière d'environnement. Ces fonds, dits à thème, sont en règle générale encore trop modestes pour jouer un rôle déterminant dans la gestion de grandes fortunes, telles que celle du Fonds de compensation AVS. Rien ne s'oppose toutefois à ce que le Conseil d'administration du Fonds de compensation investisse, le moment venu, dans des entreprises qui réunissent les conditions indispensables à un développement durable. Le Conseil fédéral part du principe que le Conseil d'administration s'abstiendra d'effectuer des placements manifestement délicats du point de vue éthique ou social.

Les commissions de gestion considèrent qu'il est souhaitable, pour des raisons d'efficacité, de réduire la taille du Conseil d'administration du Fonds de compensation AVS. Le Conseil fédéral ne partage pas ce point de vue. Comme le veut l'art. 109 LAVS, le Conseil d'administration compte actuellement quinze membres. Le Fonds de compensation AVS est une œuvre sociale d'envergure nationale qui doit être soutenue par tous les milieux concernés. C'est la raison pour laquelle la LAVS stipule que les assurés, les associations économiques suisses, les institutions d'assurances, la Confédération et les cantons doivent y être équitablement représentés. Il faut également veiller à donner aux femmes et aux minorités linguistiques la place qui leur revient. Du point de vue politique, la situation se prête donc mal à une réduction du nombre des personnes dont se compose le Conseil d'administration. Il est, par ailleurs, peu probable qu'une telle mesure augmenterait l'efficacité de

l'organe directeur à qui incombe la définition des objectifs et des principes qui régissent la gestion de fortune du Fonds de compensation. La véritable administration de ce fonds est en effet de la compétence du Comité du Conseil d'administration, composé actuellement de six membres très qualifiés. Un représentant de l'Office fédéral des assurances sociales et un représentant de l'Administration fédérale des finances apportent leur soutien à ce comité et prennent part à ses délibérations avec voix consultative. De plus, le comité bénéficie du solide appui d'un spécialiste externe. Les expériences faites depuis l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS et depuis la mise en œuvre de la nouvelle politique de placement du Fonds de compensation AVS ont montré que le Conseil d'administration et le Comité du Conseil d'administration sont des organes directeurs extrêmement efficaces, tant du point de vue de la répartition des tâches que de leur taille et de leur composition.

Recommandation 3

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

Lorsqu'il a émis les directives du 14 novembre 1996 relatives à l'administration, à l'activité de placement et à l'organisation du Fonds de compensation AVS, le Conseil d'administration a décidé que la trésorerie, les titres de créance et les lettres de gages noncotées devaient être administrés par l'Office de gestion du Fonds de compensation AVS; en ce qui concerne tous les autres placements, il revient au Comité du Conseil d'administration de décider s'ils seront gérés par des instances internes ou externes.

Compte tenu du personnel très restreint de l'Office de gestion, le Comité du Conseil d'administration a décidé que seul le portefeuille d'obligations actuel continuerait d'être administré par cet office. Les nouveaux placements en actions suisses et en obligations en monnaies étrangères seront confiés à des gestionnaires de fortune externes. Jusqu'à présent, le Comité a attribué de tels mandats à douze gestionnaires de fortune différents au total. Tous les titres – y compris les obligations gérées par l'Office de gestion – ont été remis à une banque pour qu'elle en assure le suivi sur le plan administratif. Le Comité du Conseil d'administration décidera prochainement si le portefeuille d'obligations actuellement géré par l'Office de gestion sera également confié, pour tout ou partie, à des gestionnaires de portefeuille externes. En outre, il conviendra d'étudier de plus près les relations entre l'Office de gestion et les organes centraux du Fonds de compensation.

A notre avis, la majeure partie des exigences formulées par les commissions de gestion ont donc d'ores et déjà été remplies.

Recommandation 4

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

En vertu de l'art. 1, al. 1, let. f, de la loi sur la responsabilité (RS 170.32), les membres des organes du Fonds de compensation sont directement chargés d'une tâche de droit public par la Confédération. Dans la mesure où ces personnes sont des agents de la Confédération, elles sont donc également soumises à l'art. 1, al. 1, let. e, de la loi sur la responsabilité. Ainsi que le prévoit l'art. 3, al. 1, de la loi sur la responsabilité, c'est la Confédération qui répond du dommage qu'elles pourraient causer sans droit dans l'exercice de leur fonction au sein du Fonds de compensation AVS, sans égard pour leurs fautes (responsabilité causale stricte). Conformément à l'art. 7 de la loi sur la responsabilité, la Confédération peut avoir une action récursoire contre les membres des organes dirigeants de ce fonds, si ceux-ci l'ont causé intentionnellement ou par une négligence grave et si elle se trouve dans l'obligation de réparer les dommages subis par le Fonds de compensation. Le code des obligations ne s'applique qu'aux dispositions expressément mentionnées à l'art. 9 de la loi sur la responsabilité.

Les commissions de gestion demandent que la responsabilité primaire de la Confédération soit maintenue et que les conditions qui permettent une action récursoire soient renforcées. Ces demandes sont largement remplies par la législation actuelle. Cette dernière rejoint, sur le fond, l'art. 86 du projet de loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales. Dans ces conditions, nous préférons ne pas ajouter à la LAVS des dispositions complémentaires en matière de responsabilité.

Recommandation 5

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

Le Conseil d'administration du Fonds de compensation AVS a déposé une requête demandant que l'art. 108 AVS soit modifié dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS afin que la limitation des placements aux seules actions d'entreprises suisses tombe. Une diversification des placements au niveau international permettrait non seulement d'en augmenter le rendement mais également d'en ventiler plus largement les risques.

Le Conseil fédéral a proposé de modifier la loi dans ce sens dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS.

Recommandation 6

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

L'opportunité et le degré de couverture optimal du Fonds de compensation AVS ont fait l'objet de discussions approfondies aux cours des travaux préparatoires pour la 11^e révision de l'AVS. Il a notamment été relevé que les avoirs du Fonds de compensation diminuent régulièrement. Un groupe de travail de l'administration fédérale a demandé au professeur Heinz Schmid d'examiner cette question sous l'angle de la

gestion financière. L'expertise effectuée par le M. Schmid aboutit aux conclusions suivantes:

Le degré de couverture optimal qui doit être visé correspond à 70 % du montant des dépenses annuelles du Fonds de compensation. Le taux minimal à atteindre est de 45 à 50 %. Ces valeurs ont été établies à partir de modèles de calcul intégrant différentes hypothèses quant à l'évolution de l'indice des salaires et des prix à la consommation. 15 à 20 % du taux de couverture optimal du Fonds de compensation AVS servent de réserve de sécurité et de fluctuation; le reste est une réserve de financement et de transition.

On considère le maintien de ces ressources de financement et de transition comme la tâche la plus importante du Fonds de compensation AVS. Si la situation devait évoluer de telle façon que les excédents de recettes de l'AVS ne suffisent plus à alimenter le Fonds de compensation ou même que ce Fonds serve à couvrir les dépenses de l'AVS, des mesures devraient être prises en vue de rééquilibrer les comptes. Les réserves de financement et de transition doivent donc être suffisamment élevées pour couvrir les besoins de l'AVS durant la période de trois à cinq ans que nécessiteraient l'adaptation de la législation et les processus de décision parlementaire. Cette réserve doit atteindre au minimum 30 % des dépenses annuelles; un taux de 50 % serait optimal.

En définissant les réserves du Fonds de compensation proportionnellement aux charges annuelles, on prend en compte l'augmentation du nombre de rentiers et l'évolution de l'indice des salaires et des prix à la consommation (indice mixte). Le fonds doit se développer parallèlement à la dynamique des charges de l'AVS. Par conséquent, les nouvelles mesures de financement prévues dans la 11^e révision ne servent pas uniquement à couvrir les dépenses accrues de l'AVS; elles visent également à éviter une baisse trop importante du Fonds de compensation et à le stabiliser à un niveau déterminé.

Compte tenu de l'évolution démographique et de la croissance constante des dépenses qui en résultent pour l'AVS, le Fonds de compensation doit être augmenté en permanence, lui aussi. Si l'on veut éviter de solliciter excessivement les ressources existantes pour y parvenir, il est particulièrement important, tant du point de vue de la politique financière que de l'économie publique, de ne pas toucher à mauvais escient au pouvoir d'achat pour renflouer le Fonds de compensation AVS.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a soumis à consultation, dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS, la proposition d'abaisser le degré de couverture minimal du Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants à 70 % des charges annuelles.

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

3 février 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

**Rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 9 juillet 1998 concernant
le Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants Avis du Conseil fédéral du
3 février 1999**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.03.1999
Date	
Data	
Seite	2272-2277
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 761

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.