

04.064

**Message  
concernant la modification de la loi fédérale régissant  
la Caisse fédérale de pensions (mesures urgentes)**

du 24 septembre 2004

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet de modification urgent de la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP).

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

24 septembre 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

*En octobre 2003, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances de préparer une révision partielle de la loi sur la CFP. Les travaux en question devaient porter, d'une part, sur l'élaboration de mesures d'assainissement des finances fédérales et de consolidation de PUBLICA à long terme et, d'autre part, sur la mise sur pied d'une base légale permettant à la Confédération d'apporter une solution aux problèmes de financement des institutions de prévoyance des anciennes entreprises que sont les CFF et la Poste. Il était également prévu de présenter au Conseil fédéral, durant l'année 2005, un projet à mettre en consultation (révision totale), projet instaurant le passage à la primauté des cotisations dans le système de prévoyance. Vu ce contexte, le Conseil fédéral a décidé de combiner la révision partielle de la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP) avec la révision totale de cette même loi et d'introduire plus rapidement que prévu la primauté des cotisations.*

*Etant donné la situation financière de la Confédération, il est impératif de modifier la loi sur la CFP par la procédure d'urgence afin de pouvoir réaliser des économies dans le domaine du personnel à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 déjà. Formant un tout, les mesures préconisées touchent à la fois aux finances, au personnel et à la politique de prévoyance. Elles permettent, d'une part, un allègement durable des finances fédérales et, d'autre part, un passage accéléré au système de prévoyance basé sur la primauté des cotisations, système qui allie transparence et souplesse.*

- 1. La garantie de l'adaptation des rentes au renchérissement de 50 % est supprimée. A l'avenir, l'adaptation au renchérissement s'effectuera en fonction des revenus de la fortune disponibles de la caisse de pensions. En lieu et place de la garantie de l'adaptation au renchérissement, une disposition potestative permet au Conseil fédéral de décider s'il convient d'accorder une adaptation des rentes au renchérissement à l'aide de moyens financiers de la Confédération, et dans quelle mesure ces rentes doivent être adaptées, lorsque les revenus de la fortune de PUBLICA ne suffisent pas. A noter qu'une telle décision dépend de la situation économique et financière générale de la Confédération.*
- 2. En outre, l'égalité de traitement actuelle, par rapport à l'adaptation des rentes au renchérissement, entre les employés partis à la retraite avant que les entreprises fédérales n'aient acquis une personnalité juridique propre et les rentiers de l'administration fédérale tombe également, ce qui génère des allègements financiers directs pour les entreprises de la Confédération. La suppression de cette égalité de traitement concerne également les anciens rentiers de la Confédération rattachés à d'autres employeurs (tels que le domaine des EPF); elle s'appliquera aussi aux rentiers d'unités administratives qui deviendront autonomes par la suite, dans la mesure où ils faisaient partie jusqu'alors des rentiers de la Confédération et où ils relèvent, après le changement de statut, de l'employeur devenu autonome.*

- 
3. *Les dispositions actuelles concernant les réserves pour fluctuations sont précisées afin de libérer le plus rapidement possible la Confédération de l'obligation d'accorder une garantie en la matière à la Caisse de pensions et de permettre l'accumulation de réserves pour fluctuations même si toutes les autres réserves n'ont pas encore pu être complètement constituées.*

# Message

## 1 **Partie générale**

### 1.1 **Contexte**

En 2003, le Conseil fédéral s'est occupé de façon intensive de la situation des institutions de prévoyance de la Confédération et des entreprises proches de celle-ci. Le 10 septembre 2003, il a approuvé une stratégie de placement pour PUBLICA avec un rendement visé de 4,1 %.

Le 29 octobre 2003, il a chargé le Département fédéral des finances de préparer, conjointement avec PUBLICA et avec la participation de la Commission de la caisse, une révision partielle de la loi sur la CFP comportant des mesures d'assainissement des finances fédérales et de consolidation de PUBLICA à long terme. Ces travaux visaient également à créer une base légale permettant à la Confédération d'apporter une solution aux problèmes de financement des institutions de prévoyance des anciennes entreprises que sont les CFF et la Poste.

Le 5 décembre 2003, le Conseil fédéral a pris connaissance d'un rapport concernant le passage de la prévoyance vieillesse du personnel de la Confédération au régime de la primauté des cotisations et a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de lui présenter, au cours de l'année 2005, un projet à mettre en consultation.

La mise en œuvre de ces décisions exige diverses adaptations de la loi sur la CFP et de la loi sur les Chemins de fer fédéraux.

Le Conseil fédéral a approuvé le bilan d'ouverture de PUBLICA le 19 décembre 2003. Dans le cadre de cette décision, la Confédération a entre autres octroyé des provisions de 160 millions de francs<sup>1</sup> pour d'éventuels coûts non couverts de la retraite anticipée volontaire jusqu'à fin 2004, en rapport avec une garantie du capital de couverture manquant si l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation devait prendre du retard ou si une réglementation transitoire devait s'avérer utile (arrêté du Conseil fédéral du 19 décembre 2003 concernant le bilan d'ouverture; ch. 11).

### 1.2 **Ensemble de mesures**

Dans la conception actuelle, la prévoyance professionnelle fait partie intégrante de la politique du personnel de la Confédération et est donc également étroitement liée à la politique budgétaire de la Confédération. En outre, elle est également tributaire du développement démographique, de l'évolution de la société et de celle du marché de l'emploi. Vu la complexité de la matière et de la situation, la limitation des ressources disponibles et les restructurations que vit l'administration fédérale, le Conseil fédéral a opté pour l'élaboration d'un ensemble de mesures. Celui-ci englobe, après négociations avec les associations du personnel, les ajustements nécessaires, harmonisés du point de vue de leur contenu et de la date de leur entrée en vigueur. Le

<sup>1</sup> L'âge de la retraite effectif plus bas en cas de retraite anticipée, l'adoption de nouvelles bases actuarielles (CFA 2000) et l'âge moyen supérieur de l'effectif d'assurés occasionnellement des coûts non couverts à PUBLICA.

Conseil fédéral voulait ainsi également souligner qu'il entend continuer à mener une politique du personnel fiable.

La révision partielle de la loi sur la CFP décidée par le Conseil fédéral en octobre 2003 et la révision totale de cette même loi, qui a été décidée en décembre dernier et qui vise à instaurer le passage à la primauté des cotisations, sont ainsi combinées. Le message concernant la révision totale de la loi sur la CFP, destiné à instaurer la primauté des cotisations, sera soumis au Parlement durant la session d'été 2005 déjà et non pas à la fin de 2006 comme cela était prévu initialement et comme le demandait la motion 00.3179 déposée le 30 mars 2000 par la Commission des institutions politiques du Conseil national. Outre l'introduction de la primauté des cotisations, la loi sur la CFP entièrement révisée abordera les questions relatives à l'autonomie de PUBLICA et à la répartition des compétences entre le Conseil fédéral et les organes de l'institution de prévoyance (AF du 5.12.03, ch. 2.2, let. c et d). Elle contiendra aussi les points qui devaient à l'origine faire l'objet de la révision partielle ordinaire de la loi. Il s'agit en particulier de précisions concernant la garantie des réserves pour fluctuations, les dispositions d'assainissement et la répartition des parts de découvert entre les employeurs affiliés. Les points importants qui devaient initialement faire l'objet de la révision partielle de la loi pourront ainsi prendre effet dès l'entrée en vigueur de la loi totalement révisée durant le premier semestre 2006. L'intégration dans la loi sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF) d'une base légale permettant à la Confédération de contribuer au besoin à l'assainissement de la caisse de pensions des CFF, intégration qui était également prévue dans la révision partielle, sera soumise au Parlement dans le cadre de la révision totale de la loi sur la CFP ou d'un autre projet d'acte. Suite à la révision totale de la loi, le transfert des dossiers dans le système de primauté des cotisations devrait être effectué durant le dernier trimestre 2006.

Vu sa situation financière, la Confédération doit impérativement et immédiatement diminuer ses dépenses dans le domaine du personnel en supprimant, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005, par voie de procédure urgente, la garantie de l'adaptation des rentes au renchérissement de 50 %. Les entreprises de la Confédération doivent être libérées de l'obligation d'octroyer aux personnes ayant pris leur retraite avant que l'entreprise concernée n'ait acquis son statut d'autonomie (anciens rentiers de la Confédération) la même adaptation au renchérissement sur les rentes que celles que reçoivent, en vertu des dispositions actuelles, les anciens employés de l'administration fédérale. Afin de libérer plus rapidement la Confédération de la garantie des réserves pour fluctuations, une disposition permettant à PUBLICA d'accumuler des réserves pour fluctuations même si les autres réserves et provisions n'atteignent pas encore toutes le niveau qui sera introduite dans la loi sur la CFP.

Suite aux négociations menées avec les partenaires sociaux, l'adaptation au renchérissement accordée aux assurés actifs sera remplacée en 2005 et en 2006, dans le cadre du programme d'allègement budgétaire, par une allocation unique non assurée. Cette mesure, alliée à la suppression de l'adaptation au renchérissement sur les rentes, permettra d'économiser 259 millions dans le domaine du personnel à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Le Parlement se prononcera à ce propos lorsqu'il débatera du budget 2005. A noter également que l'on renonce, pour l'instant, au durcissement des modalités concernant la retraite anticipée volontaire, durcissement décidé en octobre 2003 par le Conseil fédéral afin de parer au risque latent de découvert que ce type de retraite pourrait entraîner pour PUBLICA. En effet, en passant plus tôt que prévu au système de primauté des cotisations, une démarche agréée par les associa-

tions du personnel, on se prémunira contre un tel risque à partir du moment où le nouveau système déploiera ses effets. En outre, un examen approfondi a montré que, pour des raisons d'ordre juridique et technique, un durcissement des modalités concernant la retraite anticipée volontaire ne déploierait ses effets pour la caisse qu'à partir du deuxième semestre 2006. Par ailleurs, de nouvelles projections de l'expert en caisses de pensions montrent que les provisions de 160 millions allouées par le Conseil fédéral dans le cadre du bilan d'ouverture, qui ont passé à 200,4 millions grâce aux provisions constituées par PUBLICA en 2003, sont en mesure de compenser en majeure partie les pertes dues aux retraites anticipées volontaires qui pourraient survenir d'ici à l'instauration de la primauté des cotisations, au cours du dernier trimestre 2006. Ces projections se fondent sur les observations faites ces dernières années concernant l'âge moyen du départ à la retraite, observations qui incluent aussi le phénomène de départ à la retraite «de dernière minute» des assurés qui entendent profiter du règlement actuel tant que celui-ci est encore en vigueur. De plus, il conviendra de chercher une nouvelle solution, dans le cadre de l'introduction de la primauté des cotisations, pour le financement de la rente transitoire (actuellement remboursable pour moitié seulement par l'assuré). Le nouveau règlement devra permettre à l'avenir le financement intégral de la rente transitoire.

Le 18 août 2004, le Conseil fédéral a pris connaissance de l'ensemble des mesures concernant l'évolution des salaires et la prévoyance professionnelle qui ont été négociées avec les partenaires sociaux.

## **2                                   Partie spéciale: commentaire article par article**

### **2.1                               Loi sur la CFP**

*Art. 5                    Prestations*

*Al. 5*

Selon l'art. 5, al. 5, de la loi sur la CFP en vigueur, la Confédération garantit à raison de 50 % l'adaptation au renchérissement à ses rentiers. Cette garantie doit être supprimée pour des raisons financières et pour des raisons de politique du personnel. Selon les normes reconnues de présentation des comptes, un tel changement devrait avoir des répercussions positives pour les anciennes entreprises de la Confédération et leurs caisses de pensions.

La garantie en vigueur a pour effet que les employeurs doivent financer eux-mêmes, si les revenus de la fortune sont insuffisants, les coûts de l'adaptation au renchérissement garantie par la loi. En conséquence, l'adaptation au renchérissement pourrait, pour des raisons financières, devoir être refusée au personnel actif de la Confédération pour pouvoir être accordée aux rentiers, ce qui ne serait pas acceptable du point de vue de la politique du personnel. Le 31 décembre 2003, 26 868 anciens employés de la Confédération étaient assurés en tant que rentiers. La même année, les prestations de rente s'élevaient à 984 millions de francs au total. Sur la base de la garantie

encore en vigueur, les rentes en cours ont été augmentées de 0,4% au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Cette augmentation a coûté 44,5 millions de francs à la Confédération<sup>2</sup>.

Plusieurs expertises juridiques<sup>3</sup> ont montré qu'en vertu du principe de l'égalité devant la loi ancré dans la Constitution (art. 8 Cst.), les entreprises de la Confédération sont tenues d'accorder aux rentiers ayant pris leur retraite avant que l'entreprise concernée n'ait acquis son statut d'autonomie (anciens rentiers de la Confédération) la même adaptation au renchérissement qu'aux anciens employés de l'administration fédérale (rentiers de la Confédération). L'égalité de traitement telle qu'elle est pratiquée actuellement s'avère toutefois irréalisable à long terme et empêche la Confédération et ses entreprises de mener une politique autonome en matière d'adaptation des rentes au renchérissement. Indépendamment des questions juridiques, la mise en pratique de l'égalité de traitement se révèle extrêmement complexe, surtout dans le cadre de restructurations visant l'autonomie d'unités administratives. La pratique actuelle d'égalité de traitement contraint les entreprises concernées – les corporations existantes et celles qui pourraient se constituer par la suite, avec leurs institutions de prévoyance – à gérer pendant des décennies leurs effectifs d'assurés sur la base de critères différents, s'agissant du droit à l'adaptation au renchérissement sur les rentes, puisque ces effectifs comprendront d'anciens rentiers de la Confédération. De plus, les institutions de prévoyance, ou plutôt les employeurs, doivent assumer le risque de financement lié à l'adaptation des rentes au renchérissement si le principe d'égalité de traitement entre rentiers de la Confédération et anciens rentiers de la Confédération est maintenu.

Le nouvel art. 36 LPP (qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005) prescrit une adaptation des rentes au renchérissement compatible avec les possibilités financières de l'institution de prévoyance. Cette nouvelle situation relativise le droit des anciens rentiers de la Confédération à une égalité de traitement, car la nouvelle disposition prévoit que leur rente sera adaptée au renchérissement dans les limites des possibilités financières de leur institution de prévoyance. La question se pose également de savoir si un rentier de l'administration fédérale peut se prévaloir lui aussi de l'égalité de traitement lorsqu'une entreprise de la Confédération ou la caisse de pensions de celle-ci accorde à ses anciens rentiers fédéraux une adaptation au renchérissement supérieure à celle octroyée aux rentiers de la Confédération. Dans sa décision du 31.12.03 (B 34/02), le Tribunal fédéral des assurances indique que lorsqu'une caisse de pensions lie l'adaptation au renchérissement à la situation financière de l'institution de prévoyance (p. ex. aux revenus de la fortune et au degré de couverture) de telles dispositions ne donnent droit, ni en principe, ni en pratique, à une adaptation au renchérissement pour une année particulière ou à des intervalles de temps fixés à l'avance. C'est dans une telle situation que se trouvera PUBLICA après la suppression de la garantie d'adaptation au renchérissement. Il serait cependant difficilement acceptable que le Conseil fédéral prévoie, dans le cadre de la répartition des revenus de la fortune (art. 17 de la loi sur la CFP), une adaptation au renchérissement pour les rentes de ses anciens employés, mais qu'il doive ensuite y renoncer parce que la

<sup>2</sup> Augmenter une rente d'un franc nécessite d'augmenter la réserve mathématique nécessaire de 11 francs environ.

<sup>3</sup> Etude des questions relatives à l'adaptation au renchérissement des rentes des retraités des CFF (mandatée par les Chemins de fer fédéraux), 2002; réalisée par C. Meyer et le professeur Hafner. Expertise du 21.3.03 du professeur Hafner, établie à la demande du conseil de fondation de la Caisse de pension des CFF, ch. 3.2). Expertise de l'Office fédéral de la justice du 26.8.97 et d'une note de discussion du DFF du 15.9.97.

Poste ou les CFF, par exemple, ne sont pas en mesure d'accorder une telle adaptation pour leurs anciens rentiers.

En conclusion, les problèmes pratiques de mise en œuvre, les comparaisons toujours plus difficiles à établir en raison d'éventuelles nouvelles autonomisations, les nouvelles conditions juridiques et la nécessité de permettre au Conseil fédéral d'adapter les structures de l'administration aux nouvelles circonstances, semblent constituer des motifs suffisants pour justifier une différenciation des éléments en question. A la question de savoir si une différenciation juridique peut raisonnablement être établie, les réponses varient selon le moment où elles sont données. Dans le cadre du principe de l'égalité devant la loi et du principe de protection contre l'arbitraire, le législateur dispose d'une grande marge de manœuvre. C'est pourquoi nous avons choisi d'ancrer dans la loi sur la CFP, à la faveur de la présente révision, le principe selon lequel l'adaptation des rentes au renchérissement doit être déterminée par chacun des anciens employeurs.

#### *Al. 5 (nouveau)*

De l'al. 5 en vigueur, la nouvelle loi conserve le principe voulant que l'adaptation au renchérissement accordée sur les rentes dépende du revenu de la fortune. Selon l'art. 36 de la LPP révisée (RS 831.4) qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005, les rentes de vieillesse seront adaptées à l'évolution des prix dans les limites des possibilités financières de l'institution de prévoyance. La compétence de décision concernant l'utilisation des revenus de la fortune incombe, d'après le nouvel art. 36, al. 2, LPP, à l'organe paritaire ou à l'organe suprême de la caisse. Selon l'art. 17, al. 2, de la loi sur la CFP, le Conseil fédéral décide donc si et dans quelle mesure une adaptation au renchérissement peut être accordée à partir des revenus de la fortune. Cette décision doit en outre être commentée dans les comptes annuels ou dans le rapport de gestion de PUBLICA.

L'adaptation ordinaire au renchérissement en fonction du revenu de la fortune est valable pour les rentiers de la Confédération, mais aussi pour les anciens rentiers de la Confédération, pour autant qu'ils aient été transférés vers PUBLICA (p. ex. certains anciens rentiers de Swisscom, de RUAG). La question de savoir quel employeur actuel ou ancien est compétent n'a donc ici aucune importance. Le revenu de la fortune mis à disposition par le Conseil fédéral pour l'adaptation au renchérissement doit donc être réparti entre l'ensemble des rentes gérées par PUBLICA, qui comprennent, outre celles des rentiers de la Confédération et des anciens rentiers, celles des organisations affiliées et des unités administratives décentralisées possédant une personnalité juridique propre.

La dernière phrase de l'al. 5 indique que la décision du Conseil fédéral quant à l'adaptation au renchérissement accordé sur les rentes ne concerne que les rentiers de PUBLICA. En raison de la suppression de l'égalité de traitement entre les rentiers de la Confédération et les anciens rentiers de la Confédération, le montant de l'adaptation ordinaire au renchérissement pour les anciens rentiers de la Confédération dont la rente n'est pas gérée par PUBLICA est régie par les dispositions prévues en la matière par l'institution de prévoyance concernée.

La disposition en vigueur subit une modification rédactionnelle; l'expression «provenant de la réserve mathématique» est supprimée car ce n'est pas cette réserve, mais les fonds placés, qui génèrent des revenus.

*Art. 5a (nouveau)* Adaptation extraordinaire au renchérissement accordée par les employeurs

La nécessité de constituer en priorité des réserves limite fortement l'espoir de pouvoir adapter les rentes au renchérissement ces prochaines années. La stratégie de placement décidée le 10 septembre 2003 par le Conseil fédéral, avec un objectif de rendement de 4,1 %, ne laisse guère espérer que la fortune générera des revenus suffisants pour financer l'adaptation au renchérissement. Les employeurs doivent donc avoir la possibilité d'allouer une adaptation extraordinaire au renchérissement à leurs rentiers, en prenant à leur charge les coûts d'un tel octroi.

*Al. 1*

Cette disposition ne peut être appliquée que si les revenus de la fortune de PUBLICA (cf. art. 5, al. 5) ne sont pas suffisants et qu'ils ne permettent pas, ou ne permettent que partiellement, d'accorder une adaptation au renchérissement. Le Conseil fédéral se voit attribuer, par cette disposition potestative, la compétence de garantir au moins partiellement le pouvoir d'achat de ses anciens employés<sup>4</sup> (art. 3, let. a, de la loi sur la CPF). Le législateur a renoncé à définir des indices à partir desquels cette disposition serait concrétisée. Le Conseil fédéral doit pouvoir faire usage de sa compétence selon sa libre appréciation. A cet effet, il prend en considération la situation économique (niveau du renchérissement) et la situation financière générale de la Confédération. Il renonce à procéder à un échelonnement; cet échelonnement serait non seulement inhabituel, mais engendrerait aussi pour PUBLICA des charges techniques et des problèmes juridiques, car il n'existe aucun critère de différenciation satisfaisant. Le montant de la rente, le dernier salaire ou le gain assuré avant la retraite, par exemple, ne sont pas des critères fiables. Le montant d'une rente peut aussi être bas uniquement parce qu'un retrait anticipé a déjà été effectué en vue de l'acquisition d'un logement ou parce que la personne concernée reçoit une rente d'une autre institution de prévoyance.

Etant donné que la suppression de l'égalité de traitement entre les rentiers de la Confédération et les anciens rentiers de la Confédération concerne aussi l'adaptation extraordinaire au renchérissement, l'al. 1 stipule, comme l'art. 5, al. 5, que la décision du Conseil fédéral n'a pas d'effet sur les rentes des anciens employés de la Confédération assurés auprès d'autres institutions de prévoyance au moment de l'adaptation au renchérissement. Pour les rentes versées par PUBLICA, l'adaptation extraordinaire au renchérissement n'est accordée, suite à la suppression de l'égalité, qu'aux anciens employés de la Confédération qui relèvent du Conseil fédéral, en tant qu'employeur, au moment de l'adaptation. Par conséquent, ne bénéficient pas de l'adaptation au renchérissement les rentiers qui relèvent d'une unité administrative décentralisée possédant une personnalité juridique propre ou d'une organisation affiliée à PUBLICA. Une adaptation extraordinaire de ces rentes au renchérissement relève de la compétence de l'employeur concerné (al. 2).

<sup>4</sup> Dans le domaine de la prévoyance professionnelle, le Conseil fédéral assume la fonction de l'employeur pour le personnel de l'administration fédérale, des unités administratives décentralisées sans personnalité juridique propre, des services du Parlement, des commissions fédérales de recours et d'arbitrage et des tribunaux fédéraux.

## *Al. 2*

Les employeurs au sens de l'art. 3, let. c et d, de la loi sur la CFP peuvent accorder en tout ou en partie l'adaptation au renchérissement à leurs rentiers si les revenus générés par la fortune n'y suffisent pas. Cette formulation se distingue de l'actuel art. 5, al. 5, 2<sup>e</sup> phrase, de la loi sur la CFP dans la mesure où elle supprime la notion de «garantie». L'al. 2 laisse toutefois ouverte la question de savoir si les autres employeurs entendent octroyer ou non l'adaptation extraordinaire au renchérissement. Les unités administratives décentralisées possédant une personnalité juridique propre et les organisations affiliées à PUBLICA peuvent donc, en tenant compte des circonstances économiques et de leur propre situation financière, s'écarter de la décision de la Confédération en ce qui concerne l'octroi à leurs rentiers de l'adaptation au renchérissement, y compris si leur personnel est soumis à la législation sur le personnel de la Confédération (cf. art. 2, al. 1, let. e, LPers).

## *Al. 3*

L'al. 3 reprend la disposition prévue à l'art. 5, al. 5, 3<sup>e</sup> phrase, de la loi sur la CFP actuel, selon laquelle les employeurs doivent verser la différence à l'institution de prévoyance lorsque le revenu de la fortune ne suffit pas à couvrir l'adaptation au renchérissement qu'ils ont décidée.

## *Art. 25* Garantie des réserves pour fluctuations

Le droit actuel exige que la constitution de réserves pour fluctuations fasse l'objet, pendant une période transitoire, d'une garantie spéciale de la Confédération<sup>5</sup>. Cette garantie a pour premier objectif de remplacer les réserves pour fluctuations qui n'ont pas encore été constituées complètement par PUBLICA. Grâce à elle, cette dernière peut agir sur les marchés financiers comme une institution de prévoyance disposant de ses propres réserves. Elle peut ainsi appliquer une stratégie de placement générant en moyenne un rendement plus élevé, mais comportant aussi des risques plus importants. Ainsi, la garantie des réserves pour fluctuations constitue clairement un instrument permettant de couvrir les pertes résultant des placements, ce qui ressort également du message concernant la loi sur la CFP (message concernant la loi sur la CFP; FF 1999 4835, 4837 dernier paragraphe, 4859, commentaire de l'art. 25; et 4875, annexe 2, ch. 5). La Confédération peut répartir les coûts résultant de cette couverture entre les employeurs affiliés à PUBLICA. Les cas de rigueur restent réservés (art. 25 de la loi sur la CFP).

## *Al. 2*

Les recommandations relatives à la présentation des comptes (Swiss GAAP RPC 26), qui doivent être appliquées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 selon l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2), prévoient que les institutions de prévoyance bénéficiant de la garantie de corporations de droit public n'ont pas le droit de constituer des réserves pour fluctuations tant que les autres réserves et provisions requises n'ont pas atteint le niveau défini par l'expert en assurances. En dérogation à ces dispositions de l'OPP 2 du 24 mars 2004, PUBLICA doit pouvoir, indépendamment de la garantie de la Confédération selon l'art. 25, accumuler des réserves pour fluctuations parallèlement aux autres réserves et provisions qu'elle alimente, de façon à assurer la symbiose entre ses

<sup>5</sup> FF 1999 4872

différentes catégories de réserves et de provisions en tenant compte de ses spécificités en tant que caisse de pensions. Elle ne devra donc plus attendre que les autres réserves et provisions aient atteint le niveau actuariel requis pour commencer à constituer des réserves pour fluctuations. Le but recherché par la création de la garantie des réserves pour fluctuations n'a jamais été d'empêcher la constitution de réserves pour fluctuations. Si on ne donne pas à PUBLICA la possibilité d'accumuler de telles réserves, elle risque de ne pas en avoir au moment où cette garantie s'éteindra. En raison de la situation financière tendue de la Confédération et donc de l'intérêt accru qu'il y a de libérer la Confédération de son engagement de garantie envers PUBLICA, l'idée d'une telle dérogation, fixée dans une loi spéciale, à une disposition générale au niveau de l'ordonnance (art. 47 OPP 2) paraît défendable.

La loi sur la CFP contient donc une dérogation par rapport à l'OPP 2 et limite, sur ce point, l'art. 8 CFP, selon lequel PUBLICA est liée par les dispositions impératives de la LPP et de la loi sur le libre passage. En tant que dérogation, l'art. 25, al. 2, n'empêche pas l'inscription de PUBLICA dans le registre de la prévoyance professionnelle selon l'art. 8, étant donné que l'art. 16 de la loi sur la CFP n'est pas en contradiction, que ce soit du point de vue temporel ou du point de vue matériel, avec l'obligation de prendre des mesures d'assainissement selon la LPP. Les revenus de la fortune comptent, à côté des cotisations des employés et de l'employeur, parmi les principales sources de financement des prestations de la prévoyance professionnelle. La constitution de réserves pour fluctuations a par conséquent une grande priorité, pour PUBLICA aussi, d'autant plus que cette caisse se trouve encore en phase de développement. Si l'on ne donnait pas la priorité à l'accumulation de réserves pour fluctuations, la stratégie de placement devrait éventuellement être adaptée à une capacité de risque plus faible.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

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

La révision partielle urgente de la loi sur la CFP n'a aucune incidence sur l'état du personnel puisqu'elle ne touche pas au système de prévoyance opérationnel.

Le projet entraînera un allègement, qui déploiera ses effets à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 déjà, des charges périodiques de la Confédération (suppression de l'adaptation des rentes au renchérissement garantie par la loi, suppression de l'égalité de traitement entre les rentiers de la Confédération et les anciens rentiers de la Confédération, possibilité de constituer plus rapidement des réserves pour fluctuations). La suppression de l'adaptation des rentes au renchérissement, garantie par la loi actuelle à hauteur de 50 %, procurera à la Confédération, dans le cas d'un renchérissement estimé à 1 %, un allègement d'environ 54 millions de francs (compensation de 50 % du renchérissement). Les retraités fourniront en cela une contribution acceptable aux charges financières subies par les employeurs du fait de la date défavorable du transfert, le 1<sup>er</sup> juin 2003. De plus, avec l'abandon de la garantie et de l'égalité de traitement entre rentiers de la Confédération et anciens rentiers de la Confédération en matière d'adaptation des rentes au renchérissement, les anciennes régies fédérales seront elles aussi déliées de leurs obligations et verront, selon la nature de leur

politique du personnel, leurs charges diminuer. L'adaptation des rentes à un renchérissement de 1 %, par exemple, coûterait 84 millions de francs aux CFF, 62 millions de francs à la Poste, et 11,5 millions à la RUAG. Le projet devrait également se répercuter sur les besoins en provisions des anciennes entreprises de la Confédération pour les engagements relatifs à la prévoyance calculés selon une norme de comptabilité reconnue. La possibilité de constituer plus rapidement des réserves pour fluctuations permettra également de réaliser d'autres économies étant donné que la Confédération sera libérée plus tôt de son obligation d'accorder une garantie en la matière à la Caisse de pensions.

### **3.1.2 Frein aux dépenses**

La présente modification de la loi n'entre pas dans le champ d'application de l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution (RS 101) étant donné qu'elle ne concerne ni les dispositions relatives aux subventions, ni les crédits d'engagement, ni les plafonds de dépenses.

### **3.1.3 Conséquences en matière de politique du personnel**

Contrairement à l'abolition de la garantie de l'adaptation des rentes au renchérissement et à la suppression de l'égalité de traitement entre les rentiers de la Confédération et les anciens rentiers de la Confédération, la possibilité de constituer plus rapidement des réserves pour fluctuations n'a pas d'incidence directe sur les assurés.

Il ne fait aucun doute que le maintien du pouvoir d'achat des retraités est l'expression de la préoccupation sociale de la Confédération en tant qu'employeur et que les employés et les partenaires sociaux la considèrent comme un élément important de la politique du personnel de la Confédération. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le message relatif à la loi sur la CFP (FF 1999 4847) prévoyait de garantir la moitié de l'adaptation au renchérissement à titre de compensation pour la suppression du couplage entre l'adaptation au renchérissement du revenu des assurés et l'adaptation au renchérissement de la rente des retraités; il maintenait en outre la primauté des prestations dans l'assurance de base. La réduction de moitié de la garantie de l'adaptation au renchérissement n'a pas été contestée sur le fond au Parlement. Si cette garantie est désormais totalement supprimée, c'est dans la perspective d'une égalité de traitement avec les employés actifs et les assurés des institutions de prévoyance de l'économie privée, qui ne bénéficient pas non plus d'une garantie d'adaptation au renchérissement. La nécessité prioritaire de constituer des réserves réduisant considérablement l'espoir de pouvoir utiliser les revenus de la fortune de PUBLICA pour accorder une adaptation au renchérissement, l'art. 5a de la loi sur la CFP fixe une disposition potestative qui permet au Conseil fédéral de moduler l'adaptation au renchérissement de ses rentiers, – adaptation financée par les ressources de la Confédération – en fonction de la situation économique (taux de renchérissement) et de la situation financière de la Confédération. Cette disposition renonce à spécifier des indices pour mieux souligner que l'application de ceux-ci est soumise à l'appréciation du Conseil fédéral. L'art. 5a ne confère toutefois aucun droit à une adaptation extraordinaire au renchérissement.

### **3.1.4 Conséquences dans le secteur informatique**

Les modifications prévues dans le cadre de la révision partielle de la loi sur la CFP n'ont pas d'incidences directes sur les systèmes informatiques de PUBLICA ni sur ceux de la Confédération.

## **3.2 Conséquences pour les organisations affiliées à PUBLICA**

La possibilité de constituer plus rapidement des réserves pour fluctuations sert également les intérêts des organisations affiliées à PUBLICA étant donné que la Confédération dispose d'une possibilité de recours en cas de découvert. En revanche, l'abandon de la garantie d'adaptation au renchérissement, à hauteur de 50 %, des rentes du personnel de la Confédération, ne change rien pour les organisations affiliées: si les revenus de la fortune disponibles ne suffisent pas à compenser entièrement le renchérissement, elles auront comme jusqu'ici la possibilité de financer une adaptation au renchérissement par leurs propres ressources en créditant la réserve mathématique à PUBLICA.

## **3.3 Autres conséquences**

### **3.3.1 Conséquences économiques**

Le projet n'a aucune incidence directe tangible pour l'économie publique.

### **3.3.2 Conséquences pour les institutions de prévoyance suisses**

La révision n'a pas de répercussions directes sur les institutions de prévoyance suisses. La loi sur la CFP est une loi spéciale qui règle exclusivement les affaires de la Caisse fédérale de pensions. Il n'est donc pas possible d'en tirer des droits ou des devoirs pour d'autres institutions de prévoyance de droit public.

## **4 Programme de la législature**

Le rapport sur le programme de la législature 2003–2007<sup>6</sup> prévoit une révision partielle de la loi sur la CFP parmi les objets des Grandes lignes, mentionnées dans le chapitre consacré à l'objectif 3 «Assurer l'équilibre des finances fédérales à long terme». Les autres modifications prévues dans la révision partielle ordinaire seront traitées conjointement avec l'instauration de la primauté des cotisations dans le cadre de la révision totale de la loi.

<sup>6</sup> FF 2004 1057

## **5 Rapport avec le droit européen**

Les mesures proposées ne sont pas incompatibles avec le droit européen.

## **6 Bases juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité et légalité**

S'agissant de la suppression de l'égalité de traitement au niveau de l'adaptation au renchérissement (cf. ch. 2.1.1 et 2.1.2), des raisons matérielles autorisent à différencier les divers éléments entrant en ligne de compte. Au surplus, le principe de l'égalité devant la loi et l'interdiction de l'arbitraire laissant au législateur une grande marge de manœuvre, les dispositions légales du présent projet sont conformes à la Constitution.

La possibilité d'accumuler des réserves pour fluctuations avant que les autres réserves et provisions nécessaires ne soient complètement constituées, et cela même pendant la durée de la garantie des réserves pour fluctuations, constitue une dérogation à l'OPP révisée. La garantie fédérale des réserves pour fluctuations est une spécificité de la loi sur la CFP et ne peut être comparée aux promesses de garantie des corporations de droit public mentionnées par la recommandation Swiss GAAP RPC 26 pour les institutions de prévoyance. Une solution qui s'en écarte se justifie donc dans le cas présent. De plus, la possibilité de constituer rapidement des réserves pour fluctuations est aussi avantageuse pour PUBLICA. Selon la nouvelle disposition proposée à l'art. 25, al. 2, PUBLICA peut en effet créer le plus rapidement possible les réserves dont elle a besoin. Elle pourra ainsi remplir l'objectif de rendement de ses placements que lui a fixé le Conseil fédéral.

### **6.2 Délégation de compétences législatives**

Le projet ne délègue aucune compétence législative nouvelle.

### **6.3 Forme de l'acte à adopter**

Le présent projet de révision partielle doit être déclaré urgent conformément à l'art. 165, al. 1, de la Constitution, afin que les économies à réaliser dans le domaine du personnel puissent déployer leurs effets dans le budget 2005 déjà. Nous considérons que les conditions permettant de déclarer ce projet urgent sont remplies tant du point de vue des délais que du point de vue de la matière traitée. Le placement de l'ensemble des avoirs de PUBLICA sur le marché, qui a commencé au début de 2003, a entraîné la suppression du couplage entre l'adaptation au renchérissement sur les rentes et l'adaptation au renchérissement sur les revenus des assurés actifs (art. 22, al. 3, loi sur la CFP). Sans suppression de la garantie d'adaptation des rentes au renchérissement à raison de 50 % (art. 5, al. 5, loi sur la CFP), la Confédération serait tenue d'affecter annuellement 40 à 50 millions de francs à cette adaptation étant donné que la situation financière actuelle de PUBLICA ne permet pas à cette dernière de prendre ce montant à sa charge (cf. ch. 2.1.1). Cette suppression, proposée par la procédure urgente, fait en outre partie intégrante de l'ensemble de mesures

négocié avec les partenaires sociaux en vue de l'assainissement des finances fédérales dans le domaine du personnel (cf. ch. 1.2). L'abolition de l'égalité de traitement, en ce qui concerne l'adaptation des rentes au renchérissement, entre les anciens rentiers des entreprises fédérales et les anciens employés de l'administration fédérale allège les finances des entreprises ayant acquis un statut d'autonomie, car ces entreprises n'ont plus à garantir d'adaptation au renchérissement aux anciens rentiers de la Confédération qui sont assurés auprès de leur caisse de pensions. Enfin, l'art. 25, al. 2 (nouveau), de la loi sur la CFP, accélère la consolidation de PUBLICA dans le domaine de la politique des placements. Il permet également de libérer plus rapidement la Confédération de son obligation d'accorder à PUBLICA une garantie concernant les réserves pour fluctuations. Le caractère urgent de ces mesures est seulement apparu lorsqu'un passage anticipé au système de primauté des cotisations s'est avéré réalisable et que les partenaires sociaux se sont déclarés disposés à accepter des mesures draconiennes dans le domaine du personnel dans le cadre du programme d'allègement budgétaire. Les mesures proposées entraînent des allègements immédiats pour le budget de la Confédération et celui des anciennes entreprises de la Confédération. Du fait qu'il est déclaré urgent, ce projet déploie des effets qui vont bien au-delà des domaines du personnel et de la politique de prévoyance de la Confédération. Nous considérons que la procédure d'urgence se justifie lorsque l'on met en balance l'atteinte aux droits populaires et l'intérêt public à une mise en vigueur rapide des mesures proposées. En outre, la transposition dans le droit ordinaire des nouvelles dispositions faisant partie de ce projet urgent (art. 5, al. 5, art. 5a, et art. 25, al. 2) est des plus probables.



## **Message concernant la modification de la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (mesures urgentes)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	04.064
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.10.2004
Date	
Data	
Seite	5073-5088
Page	
Pagina	
Ref. No	10 138 030

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.