

98.020

**Message  
concernant la politique de placement  
de la Caisse fédérale de pensions**

**(Modification de la loi sur les finances de la Confédération  
et des statuts de la Caisse fédérale de pensions)**

du 22 avril 1998

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons en vous proposant de les adopter, un projet de modification de la loi sur les finances de la Confédération et un projet d'arrêté fédéral concernant l'approbation de la modification des statuts de la Caisse fédérale de pensions (CFP).

Par la même occasion, nous vous proposons de classer le point trois, concernant l'organe de contrôle au sens de l'article 53 LPP, des deux motions suivantes:

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 1996 | M | 96.3545 | Haute surveillance, surveillance et contrôle dans le domaine de la LPP<br>(E 5. 12. 96, CEP CFP CE; N 10. 12. 96) |
| 1996 | M | 96.3553 | Haute surveillance, surveillance et contrôle dans le domaine de la LPP<br>(N 10. 12. 96, CEP CFP CN; E 5. 12. 96) |

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

22 avril 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:  
Le président de la Confédération, Cotti  
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

*Actuellement, la Confédération verse sur les fonds de la CFP un intérêt équivalent au rendement moyen de ses propres obligations, mais dont le taux atteint au moins 4 pour cent par an. Le découvert technique porte un intérêt de 4 pour cent. Le rendement des avoirs de la CFP s'est chiffré à quelque 4,5 pour cent de 1985 à 1997; il se situe ainsi nettement au-dessous du taux de 7,6 pour cent obtenu par les caisses de pensions (conformément à l'indice LPP) durant la même période.*

*Le moment est venu d'adapter la législation afin de pouvoir passer à une gestion de portefeuille moderne, axée sur la diversification des placements. Comme l'article 36 de la loi sur les finances de la Confédération interdit l'acquisition d'immeubles ou d'actions à des fins de placement, il s'agit d'introduire dans cet article une clause dérogatoire en faveur de la CFP et d'adapter conjointement les statuts de cette dernière aux exigences du temps.*

*La partie générale de ce message donne un aperçu de la politique de placement actuelle et du mode de rémunération des avoirs, et décrit leurs avantages et inconvénients. Elle expose ensuite les modalités de la future politique de placement et les principes fondamentaux d'une gestion de portefeuille moderne: l'équilibre entre les actifs et les passifs ainsi que la constitution d'une réserve pour parer aux risques liés aux fluctuations des cours. Il appartiendra au Conseil fédéral de définir la stratégie de placement et au DFF d'approuver les directives applicables en la matière. Les questions relevant de la politique de placement seront traitées en étroite collaboration par la CFA, l'AFF et la commission de la caisse.*

*La partie spéciale décrit la situation juridique actuelle, les adaptations requises des statuts de la CFP, la modification à apporter à l'article 36 de la loi sur les finances de la Confédération et présente un commentaire de ces changements. Elle expose enfin les conséquences financières de la mise en œuvre de la nouvelle politique de placement et ses effets sur l'état du personnel.*

# Message

- 1**            **Partie générale**
- 11**           **Point de la situation**
- 111**          **Considérations générales**

La prévoyance professionnelle du personnel de la Confédération et de ses entreprises va subir ces prochaines années différentes retouches dont l'application dans les faits nécessitera de nouvelles bases légales. Par le présent message, nous soumettons aux Chambres fédérales un nouveau régime de placement des avoirs de la Caisse fédérale de pensions (CFP). Un second message, qui sera soumis aux Chambres cette année encore, traitera de l'organisation future de la prévoyance professionnelle et du système de prévoyance de la Confédération.

Cette refonte de la politique de placement a pour but d'améliorer le rendement des placements de la CFP. La répartition en deux messages successifs se justifie par le fait que la mise en œuvre de cette nouvelle politique de placement prendra plusieurs années et devrait commencer sans retard. Par ailleurs, les travaux relatifs à la nouvelle politique de placement sont plus avancés que la préparation des autres innovations.

Les grandes lignes de la future prévoyance professionnelle de la Confédération sont exposées sous le chiffre 113 pour que le lecteur puisse situer le présent message dans un contexte plus général. Auparavant, le chiffre 112 fait le point sur les réserves exprimées en décembre 1994 par les Chambres fédérales lors de l'adoption des statuts de la CFP du 22 août 1994 en vigueur (statuts de la CFP; RS 172.222.1). Le chiffre 114 expose le nouveau principe qui fondera l'organe de contrôle de la CFP. Le chiffre 115, enfin, enchaîne avec l'objet proprement dit du présent message, à savoir la nouvelle politique de placement.

- 112**            **Réserves liées à l'approbation des statuts de la CFP**
- 112.1**        **Introduction**

L'Assemblée fédérale a approuvé le 15 décembre 1994 les statuts de la CFP et les statuts du 18 août 1994 de la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux suisses (RS 172.222.2). Cette approbation était assortie de trois réserves, dont le libellé (FF 1995 I 707) est reproduit ci-dessous avec un commentaire.

- 112.2**        **Première réserve**

*«L'ordonnance est approuvée sous réserve qu'aucun nouveau droit acquis allant au-delà des prescriptions obligatoires de la loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage ne soit ouvert pour les assurés».*

Les statuts actuels de la CFP, qui datent de 1994, ont été édictés afin de garantir l'application des dispositions de la loi sur le libre passage (RS 831.42) et de l'ordonnance du 3 octobre 1994 sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle (OEPL; RS 831.411) qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995. A part les adaptations auxquelles il a fallu procéder, les statuts de la CFP de 1994 sont pour l'essentiel conformes à l'ordonnance du 2 mars

1987 concernant la Caisse fédérale d'assurance (statuts de la CFA) en vigueur jusqu'alors (voir à ce sujet le message du 24 août 1994 relatif à l'ordonnance concernant la Caisse fédérale de pensions et aux statuts de la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux suisses; FF 1994 V 303). Aucun droit allant au-delà de l'OEPL et des dispositions de la loi sur le libre passage n'a donc ainsi été créé pour les assurés en 1994.

### 112.3 Deuxième réserve

*«Le Conseil fédéral est tenu de présenter, jusqu'au 31 décembre 1997, des statuts révisés permettant de réduire le déficit technique de la Caisse fédérale de pensions et de la Caisse de pensions des CFF (CPS), lequel résulte avant tout des prestations supplémentaires dues à l'introduction du libre passage. Le cas échéant, les assurés doivent également contribuer au versement des prestations correspondantes».*

Une étude sur le système de prévoyance et sur les perspectives de développement de la Caisse fédérale de pensions<sup>1</sup> est disponible depuis octobre 1995. Le chapitre 4 de cette étude («système de financement») expose en détail l'évolution future de la CFP sous l'aspect financier. Ce sont avant tout les considérations relatives au taux de couverture qui intéressent le lecteur au regard de la réserve précitée. Conformément à la loi sur le libre passage, la réserve mathématique de la CFP se calcule depuis 1995 d'après la somme des prestations de libre passage; celles-ci constituent la réserve mathématique des assurés actifs. On parle dans ce cas d'un «bilan technique rétrospectif», par opposition au «bilan prospectif» calculé jusqu'à fin 1994 (réserve mathématique future = valeur actuelle des prestations futures - valeur actuelle des cotisations futures; étude, p. 59 s.). Du fait du changement de système, le taux de couverture (rapport entre les fonds de couverture effectivement disponibles et les fonds de couverture théoriques, expertise, p. 61) s'est détérioré. A fin 1994, il était tombé à 63,1 pour cent pour la Confédération et l'Entreprise des PTT, alors que l'article 58 des statuts de la CFP prescrit que la caisse «est gérée sur la base, à long terme, d'un taux de couverture des deux tiers». Se fondant sur différentes simulations, les auteurs de l'étude estiment que la situation va s'arranger dans le courant des 10 à 15 prochaines années (étude, p. 66 ss). Quelles que soient les hypothèses de calcul retenues, la situation financière de la CFP ne devrait guère évoluer. Il s'est révélé notamment que même si l'effectif des assurés actifs diminuait de 1 pour cent par année durant quinze ans. Le taux de couverture évoluerait positivement (sa progression serait ralentie de quelque 1,5 point de pourcentage, mais sans compromettre l'objectif statutaire; étude, p. 71). Pour atteindre le taux de couverture de deux tiers, il n'est donc pas nécessaire de modifier les statuts comme le demande la réserve émise en décembre 1994. Il convient en revanche d'observer ces prochaines années l'évolution réelle du taux de couverture, en faisant une distinction claire entre la tendance générale et les influences de facteurs particuliers (p. ex. les effets du règlement progressif des dossiers de la CFP).

<sup>1</sup> «Expertise relative au système de prévoyance et aux perspectives d'évolution», octobre 1995; auteurs: prof. H. Bühlmann, prof. H. Schmid, V. P. Schönenberger, D. Thomann; ci-après: «Système de prévoyance».

## 112.4 Troisième réserve

*«S'agissant du régime de prévoyance des professeurs des EPF, le Conseil fédéral est tenu de mettre au point, en collaboration avec les EPF, une formule qui, notamment, règle de manière satisfaisante les problèmes que pose aux personnes âgées de 40 à 50 ans le rachat d'années, compte tenu de leur coût élevé. Cette formule devra prendre en considération les régimes de prévoyance analogues en vigueur à l'étranger».*

L'objectif exprimé au travers de cette réserve a déjà été pris en considération le 21 décembre 1994 par une modification de l'ordonnance du 16 novembre 1983 sur le corps des maîtres des Ecoles polytechniques fédérales (RS 414.142). En vertu de cette modification, les professeurs ordinaires ou extraordinaires nouvellement nommés après le 31 décembre 1994 ainsi que tous les professeurs assistants sont obligatoirement assurés à la Caisse fédérale de pensions (art. 18, ordonnance du 16 nov. 1983 sur le corps des maîtres des EPF). Un nouvel article 19e de la même ordonnance détermine la participation de la Confédération aux sommes de rachat manquantes pour les professeurs ordinaires, extraordinaires et assistants nommés après le 31 décembre 1994. Lorsque les prestations de sortie d'autres institutions de prévoyance ne suffisent pas pour le rachat, le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 19e prévoit que la Confédération prend une partie de la somme manquante à sa charge, en utilisant les moyens budgétaires de l'EPF, à part égale avec le professeur. La part de la Confédération est limitée à 200 pour cent du gain assuré au moment de l'entrée dans la caisse de pensions.

## 113 Grandes lignes de la future prévoyance professionnelle de la Confédération

Les Chambres fédérales ont arrêté le 24 mars 1995 différentes modifications du statut des fonctionnaires (StF; RS 172.221.10), qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996. L'article 48 a notamment été complété par un alinéa 1<sup>bis</sup> stipulant que «les principes applicables au cercle des assurés, la forme d'assurance, le type et l'étendue des prestations d'assurance et le financement font l'objet d'un arrêté fédéral de portée générale qui n'est pas soumis au référendum».

Compte tenu de ce contexte, le Conseil fédéral a fixé, le 13 août 1997, dans le cadre d'une discussion, les grandes lignes du futur système de prévoyance de la Confédération et de ses entreprises. Il s'est attaché avant tout à débattre des conditions futures déterminant le niveau des prestations, le système de prestations, le placement et la rémunération des capitaux de prévoyance de la CFP, l'aménagement des cotisations, la compensation du renchérissement au niveau des rentes et le taux de couverture de la caisse. Le Conseil fédéral a en outre fixé les orientations qui guideront la suite des travaux du Département fédéral des finances (DFF): il s'agira de maintenir le niveau des prestations pour l'administration fédérale ainsi qu'un système principal de prévoyance fondé sur le principe de la primauté des prestations qui s'accompagnera d'une modification de divers éléments du régime actuel (entre autres la modulation des cotisations périodiques et des cotisations pour augmentation du gain des salariés en fonction de l'âge, l'abandon de la compensation automatique du renchérissement au niveau des rentes et le passage, pour le personnel de l'administration générale de la Confédération, à une compensation automatique du renchérissement garantie à raison de 50 pour cent, le reste devant être assuré par un placement optimal de la fortune). Par ailleurs, pour certaines catégories de personnel

il convient de prévoir un plan de prévoyance fondé sur le principe de la primauté des cotisations et la CFP devra être en mesure de proposer des solutions de prévoyance souples aux divers employeurs. Enfin, le degré de couverture doit s'élever au minimum aux deux tiers pour chaque employeur et le Conseil fédéral devra être en mesure de prendre les dispositions qui s'imposent pour réduire le risque de financement lorsque le taux de couverture se dégrade notablement.

Le 14 janvier 1998, le Conseil fédéral a, lors d'une deuxième réunion, réfléchi à l'avenir de la Caisse fédérale d'assurance (CFA) et de la prévoyance professionnelle de la Confédération et de ses entreprises. La discussion n'a plus porté sur le contenu de la future prévoyance, mais sur son organisation. Sous réserve d'une mise au point jusqu'à l'été 1998, le Conseil fédéral a approuvé en principe les propositions du DFF relatives au désenchevêtrement en particulier du deuxième pilier de la Confédération et de ses entreprises. Ces propositions prévoient que la CFP devra se concentrer sur un champ d'activité englobant l'administration générale de la Confédération, les EPF et d'autres organisations liées à l'administration fédérale. Swisscom et la Poste devront par contre pouvoir régler leur prévoyance professionnelle de manière autonome, en tenant compte des dispositions de la loi sur les télécommunications et de la loi sur l'organisation de la poste. Les CFF devront continuer de gérer leur propre caisse de pensions, ce qui implique l'abandon définitif d'une fusion entre la CPS et la CFP. Enfin, il est envisagé de séparer de la CFA la Caisse fédérale de compensation (CFC) qui gère le premier pilier pour le personnel fédéral.

La nouvelle orientation stratégique et les nouvelles structures organisationnelles de la CFA et de la prévoyance vieillesse de la Confédération visent en premier lieu à réduire la complexité des tâches de gestion au sein de la CFA et de la CFP. Ainsi, la CFA pourra à l'avenir assumer ses tâches de manière optimale; il pourra par ailleurs être tenu compte des évolutions qui ont conduit ou qui conduiront à une autonomie accrue de Swisscom, de la Poste et des CFF.

Les bases légales consacrant la scission de la CFP doivent être créées. Un arrêté fédéral de portée générale pris en vertu de l'article 48, alinéa 1<sup>bis</sup>, StF, ne saurait suffire à cet égard. Il est prévu de soumettre aux Chambres fédérales un projet qui englobera à la fois les dispositions ad hoc et les grandes lignes du futur système de prévoyance pour le personnel de la Confédération. Les travaux déjà accomplis dans le cadre de la préparation de l'arrêté fédéral précité serviront également de base à l'élaboration de ces dispositions.

## 114            **Organe de contrôle de la CFP**

Le rapport du 7 octobre 1996 de la Commission d'enquête parlementaire (CEP) chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi que le rôle du Département fédéral des finances en relation avec la CFP (FF 1996 V 133) demande, par la motion n° 2, de modifier la législation sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité. La haute surveillance sur les autorités de surveillance, prévue par la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40), qui est exercée aujourd'hui par le Conseil fédéral et déléguée partiellement à l'Office fédéral des assurances sociales, devrait être transférée à une instance qui soit à même de garantir une haute surveillance efficace. Par ailleurs, la surveillance que le DFF exerce sur la CFP et sur les autres institutions de prévoyance de la Confédération devrait être transférée à une autorité qui n'est en

aucune manière liée hiérarchiquement aux institutions de prévoyance à surveiller. Ces deux demandes de révision portent d'une part sur la LPP (art. 64) et d'autre part, sur l'ordonnance du 29 juin 1983 sur la surveillance et l'enregistrement des institutions de prévoyance professionnelle (OPP 1; RS 831.435.1; voir art. 3, 2<sup>e</sup> al., OPP 1); le traitement de ces deux demandes incombe de par leur nature à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Le troisième demande présentée dans ce contexte se rapporte en revanche à l'article 63, 1<sup>er</sup> alinéa, des statuts de la CFP; elle vise à retirer au Contrôle fédéral des finances (CDF) le contrôle de la CFP et à confier cette tâche à un autre organe de contrôle tel qu'il est prévu à l'article 53 LPP.

La partie qui suit informe brièvement sur le degré de réalisation des demandes de révision relatives à la haute surveillance et à la surveillance selon la LPP. L'OFAS a institué un groupe de travail interne chargé d'examiner en profondeur les dispositions actuelles régissant la surveillance selon la LPP et la haute surveillance de la Confédération et ce, également du point de vue des interactions avec les tâches de surveillance assumées par les cantons. Par ailleurs, la surveillance exercée jusqu'ici par le DFF sur la CFP en vertu de la LPP sera transférée à l'OFAS conformément à la proposition de la CEP CFP. Ce transfert aura probablement lieu cette année.

En ce qui concerne l'exercice du contrôle de la CFP selon l'article 53 de la LPP, l'indépendance du CDF vis-à-vis du DFF ainsi que sa double fonction d'organe de contrôle financier de la Confédération et d'organe de contrôle de la CFP selon la LPP ont été mises en question dans la partie III, chapitre 1, chiffres 1.8 ss du rapport de la CEP.

Conformément à l'article 53, 1<sup>er</sup> alinéa, LPP, l'institution de prévoyance désigne un organe de contrôle qui vérifie la gestion, les comptes et les placements. Selon le rapport de la CEP, l'activité de contrôle du CDF sur la CFP se concentrait essentiellement sur la comptabilité. Le CDF doit certes exercer sa fonction à l'égard de la CFP en conformité à la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (LCF; RS 614.0), mais aussi à la LPP et à ses dispositions d'exécution. De plus, le CDF n'a jamais été en mesure d'établir des comparaisons avec d'autres caisses de pensions. La désignation d'un organe de contrôle externe résoudrait la question de l'indépendance.

La révision de la politique de placement de la Confédération constitue également un motif de revoir le contrôle de la CFP. Le fait de changer de système afin de placer les avoirs de la CFP selon les principes d'une gestion de portefeuille moderne implique le recours à un organe de contrôle indépendant de la nouvelle organisation de l'administration.

En vertu de l'article 8, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur le Contrôle des finances (LCF; 614.0), le CDF exerce également la surveillance financière lorsqu'un contrôle interne est prévu par la législation ou par les statuts. On peut par conséquent en inférer que la division Caisse fédérale de pensions puisse être soumise à un organe de contrôle indépendant selon l'article 53, 1<sup>er</sup> alinéa, LPP, qui vérifie la gestion, les comptes et les placements, tandis que le CDF continuerait de vérifier le compte financier de l'office CFA.

## **115 Nouvelle politique de placement**

Les nouvelles bases légales mentionnées sous le chiffre 113 ne pourront entrer en vigueur que dans quelques années du fait, notamment, qu'il faudra passablement de temps pour préparer le schéma organisationnel et qu'il conviendra par exemple

d'évaluer soigneusement les solutions informatiques dont seront dotées les nouvelles caisses de pensions. Afin de pouvoir moderniser plus rapidement la politique de placement de la CFP, nous vous soumettons par le présent message un projet de modification de la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0) permettant de placer les avoirs de la CFP conformément aux principes d'une gestion de portefeuille moderne. Nous vous soumettons en outre un projet d'arrêté fédéral par le biais duquel sera approuvée l'adaptation, découlant de la nouvelle politique de placement, des statuts de la CFP.

Par décision du 21 février 1996, le Conseil fédéral a chargé le DFF de proposer, dans le cadre de la révision des statuts de la Caisse fédérale de pensions, des assouplissements des prescriptions relatives aux placements. Le DFF a demandé à l'Administration fédérale des finances (AFF) de mettre sur pied un groupe de travail réunissant des représentants de la CFA et de la Commission de la caisse (salariés et employeurs) ainsi que l'un des auteurs de l'étude «Système de prévoyance». Placé sous la direction de l'AFF, ce groupe de travail a eu pour tâche d'étudier des variantes quant à la politique et aux modalités de placement des avoirs de la CFP; il a remis son rapport sur une nouvelle politique de placement de la CFP en novembre 1996.

Le Conseil fédéral a pris acte de ce rapport par décision du 25 novembre 1996, et chargé le DFF de rédiger un message à l'intention du Parlement, concernant une modification de la loi sur les finances de la Confédération ainsi qu'une révision des statuts de la Caisse fédérale de pensions, afin de créer la base légale d'une gestion moderne des avoirs de la CFP.

## **12 Politique de placement et mode de rémunération des avoirs en vigueur**

### **121 Introduction**

La politique de placement actuelle est régie par l'article 60 des statuts de la CFP. La Confédération gère les fonds de la CFP. Elle lui garantit un intérêt équivalant au rendement moyen de ses propres obligations, mais s'élevant au moins à 4 pour cent par an.

Lorsque le rendement moyen des obligations de la Confédération est supérieur à 4 pour cent, le produit des intérêts provenant du dépassement de ce taux est affecté à l'adaptation des rentes au renchérissement. Le Conseil fédéral peut prévoir d'autres affectations du produit des intérêts, à savoir des avantages pour les employeurs qui ont amorti le découvert technique.

Lors de l'incorporation des augmentations générales de salaire dans le gain assuré, l'employeur verse une contribution unique correspondant à 50 pour cent de ces augmentations. La Confédération, par contre, ne prend pas à sa charge le surplus de réserve mathématique nécessaire à cet effet (art. 29, 3<sup>e</sup> al., statuts de la CFP), de sorte que le découvert technique augmente. La Confédération est tenue de rémunérer ce dernier à un taux d'intérêt de 4 pour cent (garantie d'intérêt).

La Caisse de pensions est par ailleurs gérée selon le principe de la capitalisation au taux d'intérêt technique de 4 pour cent et sur la base, à long terme, d'un taux de couverture des deux tiers (art. 58 des statuts de la CFP).

De 1985 à 1997, la CFP a réalisé sur ses avoirs totaux un rendement moyen de 4,5 pour cent. Ce rendement atteignait 4,8 pour cent en ce qui concerne les avoirs placés

auprès de la Confédération (21,5 mrd de fr. à fin 1997). Le découvert technique (11,5 mrd de fr. à fin 1996) est rémunéré à un taux d'intérêt constant de 4 pour cent. Une part des avoirs de la CFP (env. 3,5 mrd de fr. à fin 1997) est investie sous forme de prêts au personnel fédéral pour la construction de logements. Conformément à l'article 4, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, de l'ordonnance du 28 juin 1989 sur les prêts hypothécaires de la CFA (état le 1<sup>er</sup> janv. 1995; RS 172.222.17), ces prêts destinés à la construction de logements sont rémunérés comme suit: «Lorsque le taux d'intérêt applicable aux anciennes hypothèques en premier rang de la Banque cantonale bernoise (taux d'intérêt de référence) est de 5,75 pour cent ou plus, les taux pour les prêts de la CFA se situent de 0,75 et 0,5 point de pourcentage au-dessous de ce taux d'intérêt pour les prêts en premier et deuxième rangs respectivement. Lorsque le taux d'intérêt de référence est inférieur à 5,75 pour cent, les taux pour les prêts de la CFA se situent respectivement de 0,5 et de 0,25 point de pourcentage au-dessous de ce taux d'intérêt pour les prêts en premier et deuxième rangs. Les taux des prêts de la CFA en premier et deuxième rangs ne doivent toutefois pas être inférieurs à 4 pour cent et 4,25 pour cent respectivement». Les taux d'intérêt applicables depuis le 1<sup>er</sup> mai 1997 sont respectivement de 4 pour cent pour les prêts en premier rang, et de 4,25 pour cent pour les prêts en deuxième rang.

## **122 Avantages et inconvénients du système en vigueur**

Le système en vigueur est relativement simple et entraîne peu de charges administratives.

Le rendement a constamment été positif. Comme la CFP ne gère pas elle-même son portefeuille de placements, seul le rendement peut varier et non la valeur des placements.

Le principal inconvénient du système actuel réside dans le rendement relativement modeste des avoirs de la CFP, alors même que ceux-ci représentent une source de financement relativement coûteuse pour la Confédération, en particulier lorsque les taux d'intérêts sont bas sur les marchés de l'argent et des capitaux. De plus, la Trésorerie n'est pas en mesure de gérer ces avoirs.

Les variations des taux d'intérêt ont des répercussions sur le compte financier de la Confédération. L'incorporation du renchérissement dans les rentes a également des incidences sur ce compte si l'opération n'est pas couverte par le produit de l'intérêt.

## **13 Propositions concernant la CFP**

### **131 Accroissement de l'intérêt versé par la Confédération**

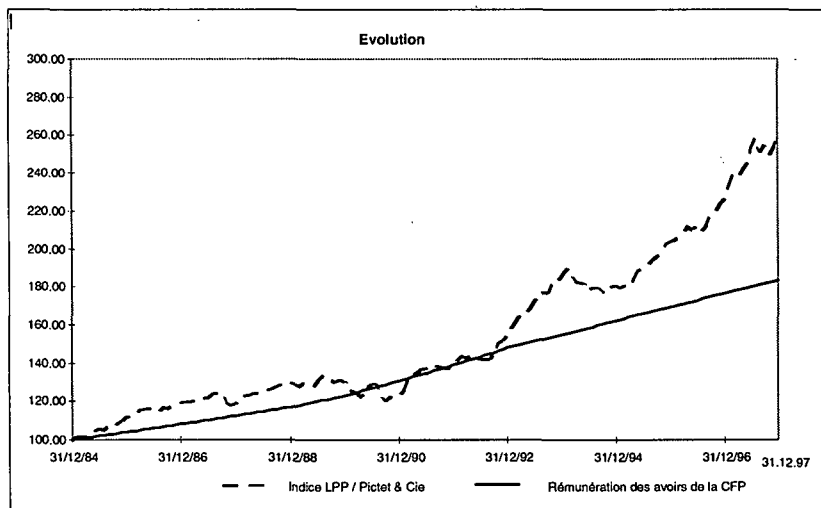
La rémunération des placements auprès de la Confédération et celle du découvert technique déterminent la rentabilité de la fortune de la CFP. Le rendement du capital investi auprès de la Confédération dépend du rendement moyen des obligations de cette dernière. De 1985 à 1997, le rendement moyen des capitaux placés auprès de la Confédération a atteint 4,8 pour cent environ. Le découvert technique est rémunéré au taux constant de 4 pour cent.

Le rendement global se détermine en fonction de la part relative des rendements susmentionnés dans le portefeuille ( $\frac{2}{3}$  en placements auprès de la Confédération,  $\frac{1}{3}$  en découvert technique). La CFP a réalisé sur sa fortune un rendement moyen de 4,5 pour cent pour la période de 1985 à 1997.

Durant la même période, un capital investi selon les prescriptions de la LPP a fourni un rendement moyen de 7,6 pour cent (indice LPP). Les 4,8 pour cent obtenus par la CFP se situent ainsi nettement au-dessous du rendement de référence. Il convient cependant de relever que les rendements, mesurés à l'aune de l'indice LPP, auraient fluctué dans une large fourchette: -6,1 pour cent (1990) à +19,4 pour cent (1993). Le tableau ci-dessous présente les rendements et la volatilité (exprimée sous forme d'écart type) des diverses catégories de placement au cours des années 1985 à 1997:

Données annuelles	Performance														Ecart type	
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	*1985 - 31.12.97	**1985 - 31.12.97	
Indice LPP (OPP2 1993)	11,9	6,5	-0,6	9,5	0,8	-6,1	12,8	12,7	19,4	-2,9	12,8	11,2	14,6	7,8	5,0	
Sous Indices:																
Obligations suisses en CHF	5,8	6,1	4,8	4,4	-4,0	1,2	8,2	12,0	13,0	-0,6	12,3	5,4	5,7	5,6	2,8	
Obligations étrangères en CHF	7,0	6,4	5,1	5,7	-5,4	2,5	8,5	13,7	12,3	0,0	11,6	5,9	5,2	5,9	2,9	
Obligations en monnaies étrangères	-2,0	-2,2	-7,9	21,2	8,1	-8,9	23,2	12,0	15,9	-10,5	4,1	20,9	9,3	5,8	9,7	
Actions suisses	61,3	9,7	-27,5	23,6	22,6	-19,3	17,7	17,6	50,8	-7,6	23,1	16,3	55,2	15,9	17,5	
Actions étrangères	12,2	11,5	-8,8	45,1	19,6	-31,2	26,1	2,0	24,0	-7,4	6,2	32,4	25,8	10,2	16,2	
Rémunération des avoirs de la CFP (placements auprès de la Confédération)	4,0	4,0	4,0	***4,01	5,13	6,38	6,23	6,42	4,58	4,93	4,57	4,0	4,0			

\* Performance annualisée  
 \*\* Ecart type annualisé basé sur les chiffres de performance constants  
 \*\*\* Nouvelle réglementation



Il serait possible à l'avenir de faire dépendre, entièrement ou partiellement, le montant des allocations de renchérissement versées aux rentiers du niveau de rendement de la fortune des caisses de pensions. Dans ce cas, les assurés auraient eux aussi intérêt à voir s'instaurer une nouvelle politique de placement permettant d'accroître les rendements.

Les auteurs de l'étude «Système de prévoyance» recommandent entre autres une meilleure rémunération de la réserve mathématique et du découvert technique. Comme il en résulterait une charge financière accrue pour la Confédération, le groupe de travail de l'AFF n'a pas creusé plus à fond cette possibilité.

### **132 Placement des avoirs de la CFP sur le marché des capitaux**

Au lieu d'opter pour une rémunération accrue des avoirs de la CFP par la Confédération, on pourrait placer cet argent sur le marché des capitaux. Le rapport remis au Conseil fédéral par le groupe de travail placé sous la direction de l'AFF contient une recommandation dans ce sens.

L'étude «Système de prévoyance» montre également qu'une gestion de portefeuille moderne – caractérisée par une meilleure diversification des placements, notamment par la prise en compte d'actions – permettrait d'obtenir un rendement accru à risque égal.

L'entrée en vigueur, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1995, de la loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage (LLP; RS 831.42) et de la loi sur l'encouragement à la propriété du logement (RS 831.411) a eu des répercussions sur la situation financière de la CFP. D'aucuns estiment par ailleurs de concert avec la tendance générale que la CFP se doit de garantir le pouvoir d'achat des rentes davantage en accroissant le rendement des placements qu'en recourant à des prestations directes de l'employeur.

L'augmentation des versements de la CFP, résultant notamment de l'accroissement de l'espérance de vie des assurés, ne saurait être financée exclusivement par des hausses de cotisations des salariés et des employeurs. Une stratégie de placement efficace contribuera à financer au moins partiellement l'accroissement des prestations de la caisse par le biais du produit du capital. Une gestion de fortune performante servira notamment les intérêts de la Confédération. Plus le rendement obtenu sera élevé, moins l'incorporation du renchérissement dans le gain assuré pèsera sur le compte financier de la Confédération et des autres employeurs. A cet effet, il est indispensable de placer la fortune de la CFP de façon diversifiée sur le marché des capitaux, de manière à obtenir le rendement que ce marché est à même de fournir.

Il ne faut pas sous-estimer les retombées financières d'une amélioration du rendement des placements. Si une caisse de pensions réussit par exemple à accroître le rendement de ses placements de 2,8 pour cent durant treize ans, cela se traduira par une croissance supplémentaire considérable de sa fortune. Si l'on admet que les rendements selon l'indice LPP et la rémunération des fonds de la CFP évolueront au cours des treize prochaines années de la même manière que durant la période de 1985 à 1997, les avoirs de la CFP placés auprès de la Confédération, qui s'élevaient à 21,5 milliards de francs à fin 1997, pourraient au bout de treize ans atteindre 55,7 milliards au lieu de 39,5 milliards. Un placement conforme à l'indice LPP produirait donc une augmentation de fortune qui dépasserait de 16,2 milliards de francs celle que l'on pourrait attendre de l'application du régime actuel.

## **14 Fondements de la future politique de placement**

### **141 Stratégie visant à instaurer une gestion de portefeuille moderne**

#### **141.1 Gestion des actifs et des passifs**

La stratégie de placement «idéale» devra permettre à l'institution de prévoyance d'assurer, à moyen et long terme, l'ensemble de ses prestations avec une grande sécurité et au moindre coût pour les salariés et l'employeur.

L'élaboration d'une telle stratégie de placement se fonde sur le principe de la gestion des actifs et des passifs (GAP) qui vise à assurer une adéquation optimale entre la structure de la liquidité et du rendement de la fortune et des risques inhérents à celle-ci et les besoins sur le plan des liquidités et du financement ainsi que des risques liés aux engagements. Ce mode de gestion tend à garantir une évolution du montant et de la structure des actifs qui soit parallèle à celle des passifs.

La maximisation du rendement est limitée par l'aptitude de la caisse de pensions à assumer le risque lié à la politique de placement. Cette aptitude est déterminée d'une part par les liquidités nécessaires pour verser les prestations dues aux assurés, et de l'autre par l'obligation de présenter en permanence un équilibre financier.

#### **141.2 Réserve de couverture des risques de fluctuation**

Une réserve sera nécessaire pour faire face aux fluctuations des cours sur les marchés volatils (actions et risques liés aux devises étrangères). Le volume «nécessaire» de cette réserve dépendra de la stratégie de placement adoptée. Inversement, plus les réserves latentes et ouvertes seront importantes et plus il sera possible d'investir dans des valeurs volatiles procurant un rendement plus élevé. La réserve pour le risque lié aux fluctuations des cours sera alimentée en fonction du rendement de la fortune.

## **142 Caractéristiques de la nouvelle politique de placement**

### **142.1 Haute surveillance**

La haute surveillance de la CFP incombera au Conseil fédéral. Celui-ci édictera les statuts et décidera de la stratégie de placement. Il recevra par ailleurs le rapport annuel de la CFP.

Le Conseil fédéral définira dans la *stratégie de placement* la manière de répartir les fonds à placer en différentes catégories – notamment actions, obligations ou devises étrangères; cette stratégie fixera par ailleurs les limites minimales et maximales adéquates pour chaque catégorie de placement. Elle devra tenir compte du niveau de risque assumable par la CFP en matière de politique de placement.

### **142.2 Département fédéral des finances**

Le DFF approuvera les directives de placement à la demande de la CFA. Par ces *directives de placement* le DFF pourra prescrire des règles portant notamment sur les points suivants: catégories et instruments de placement, limites des participations

dans des entreprises, critères sociaux, éthiques ou écologiques régissant le placement des avoirs de la CFP, directives concernant l'exercice du droit de vote des actionnaires.

### **142.3 Caisse fédérale d'assurance**

La CFA sera chargée d'élaborer la stratégie de placement et les directives de placement, qu'elle soumettra au Conseil fédéral pour décision et à l'agrément du DFF. Elle sera assistée dans cette tâche par l'AFF et pourra également faire appel à des experts.

Un comité de placement dirigé par la CFA, élaborera les directives de placement et la stratégie de placement. L'AFF participera également à ce comité. Celui-ci consultera la Commission de la caisse.

### **142.4 Administration fédérale des finances**

En vertu de l'article 35 de la LFC, l'AFF gère les actifs de la Confédération. Ceux-ci comprennent également les avoirs de la CFP. Ces avoirs devront à l'avenir être placés conformément aux dispositions relatives à la prévoyance professionnelle (OPP2).

L'AFF définira les modalités de placement. A ce titre, elle fixera notamment l'affectation des avoirs internes et externes. L'AFF décidera du recours à des conseillers et à des prestataires de services externes (p. ex. global custodian). Elle attribuera des mandats à des gérants de fortune indépendants et surveillera leur activité.

Au sein de l'AFF, la Trésorerie fédérale assumera la gestion du portefeuille; il est prévu sur le plan organisationnel de séparer cette tâche des autres tâches de la Trésorerie et de créer une nouvelle unité d'organisation «Gestion du portefeuille de la CFP». Cette section profitera des capacités dont dispose la Trésorerie fédérale, notamment en ce qui concerne l'infrastructure.

Une partie des avoirs sera gérée par l'AFF, et l'autre, par des gérants de fortune indépendants. La gestion externe de placements spéciaux sera confiée de préférence à des banques sous forme de mandats ou de fonds, à des assurances ou à des fondations de placement. Leur surveillance incombera à l'AFF.

Le global custodian jouera un rôle important au niveau de l'organisation des placements. Il s'occupera de la garde des titres en Suisse et à l'étranger, des opérations boursières effectuées par les gérants de portefeuille, de l'encaissement des coupons et des dividendes, de la gestion des liquidités dans le cas de la gestion de fortune, de la comptabilité, des rapports, ainsi que de la mesure et de l'analyse des performances. L'application de critères de performances uniformes permettra de comparer les résultats obtenus par tous les gérants de portefeuille. Grâce à des rapports détaillés, il sera en outre possible de vérifier si les directives de placement sont respectées. Le global custodian sera également compétent pour un éventuel prêt de titres.

Lors de la mise en place de la nouvelle organisation, les services d'un conseiller en placement pourraient être particulièrement précieux. Celui-ci fera des propositions relatives aux mandats externes et en négociera les modalités. Il pourra s'avérer très utile de faire appel à un consultant indépendant au moment de fixer les objectifs tactiques.

## 142.5 Commission de la caisse

A l'avenir, la Commission de la caisse s'occupera davantage de questions de politique de placement, étant donné qu'elle participera à l'examen de la stratégie de placement et des directives de placement. Elle pourra ainsi se préparer progressivement au nouveau rôle qu'elle devrait jouer au cas où la CFP deviendrait juridiquement autonome. Pour l'examen des questions relatives au placement de capitaux, la Commission de la caisse pourra désigner un comité de placement.

## 15 Placement de la fortune de la CFP sur le marché des capitaux

Une fois la stratégie de placement définie, il conviendra de la mettre en œuvre par étapes. La Trésorerie fédérale dispose de réserves relativement importantes qui pourront être affectées au financement des placements de la CFP. Avant le début des opérations de placement sur les marchés financiers, la Trésorerie aura la possibilité d'accroître ses liquidités de manière à être en mesure de mettre rapidement à disposition plusieurs milliards de francs pour les placements de la CFP.

A fin 2005, la totalité des avoirs de la CFP devra être placée conformément à la stratégie de placement définie par le Conseil fédéral. La Confédération continuera de rémunérer selon la réglementation actuelle les avoirs qui ne seront pas encore placés conformément à cette stratégie.

La décision de réorienter la politique de placement de la CFP dans le sens du présent message n'anticipe pas sur la forme juridique de la caisse. Si celle-ci était rendue juridiquement autonome, elle pourrait confier des mandats à la section «Gestion du portefeuille de la CFP» ou à des gérants de fortune indépendants, ou assumer elle-même les tâches du groupe «Gestion du portefeuille de la CFP».

## 16 Aspects économiques

L'étude «Système de prévoyance» aborde également les conséquences d'une nouvelle politique de placement au niveau du marché des capitaux; il souligne notamment qu'il conviendrait dans ce cas de prévoir un placement par étapes de la fortune. On pourrait alors admettre qu'aucune répercussion négative ne serait à craindre étant donné le volume du marché suisse des capitaux.

Pour constituer le portefeuille de titres de la CFP, la Trésorerie fédérale devra procéder à un refinancement sur le marché des capitaux. Comme la CFP placera ces fonds au moins partiellement en actions, il en résultera un transfert judicieux du point de vue économique du marché des capitaux vers celui des actions.

## 2 Partie spéciale

### 2.1 Situation juridique

La politique de placement actuelle se base sur l'article 60 des statuts de la CFP. La Confédération gère les fonds de la CFP et lui garantit un intérêt équivalent au rendement moyen de ses propres obligations, mais s'élevant au moins à 4 pour cent par an. Le découvert technique est rémunéré au taux de 4 pour cent.

Selon l'article 36, 2<sup>e</sup> alinéa, LFC, l'AFF n'est pas autorisée à effectuer des placements sous forme d'acquisition d'immeubles ou de prise de participations dans des entreprises à but lucratif. Cette règle s'applique également aux avoirs attribués à la CFP. Comme le placement de ces avoirs devra se faire à l'avenir selon les principes d'une gestion de portefeuille moderne dans le cadre des prescriptions de la LPP et de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP2; RS 831.441.1), l'article 36 LFC devra être complété par une disposition dérogatoire abrogeant pour les avoirs de la CFP la restriction en matière de placement stipulée au 2<sup>e</sup> alinéa. La nouvelle politique de placement requiert en même temps une modification des statuts de la CFP.

La législation actuelle autoriserait la constitution d'un portefeuille d'obligations. Tous les types de placement que la Trésorerie fédérale a le droit d'effectuer pourraient également s'utiliser pour les avoirs de la CFP. Mais il faudrait alors modifier l'article 60 des statuts de la CFP pour que le rendement supplémentaire revienne à la CFP et non à la Confédération en sa qualité d'employeur.

## **23                    Commentaire relatif aux modifications de la loi et des statuts**

### **231                    Modifications de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC)**

#### **231.1                Gestion des avoirs de la CFP**

#### **231.11              Généralités**

Pour être à même d'exploiter les possibilités de placement prévues par l'OPP2 et de gérer les avoirs de la CFP selon les principes d'une gestion de portefeuille moderne incluant des placements sous forme d'immeubles et d'actions, il est nécessaire de modifier l'article 36 de la LFC. Cette modification prendra la forme d'un nouveau 4<sup>e</sup> alinéa stipulant que la fortune attribuée à la CFP sera désormais placée dans le cadre des dispositions relatives à la prévoyance professionnelle. La terminologie adoptée exprime le fait que faute de personnalité juridique, la CFP ne possède pas de fortune propre.

Les raisons suivantes justifient une révision de l'article 36 LFC:

#### **231.12              Article 36, 1<sup>er</sup> alinéa**

L'article 36, 1<sup>er</sup> alinéa, LFC spécifie que les capitaux qui excèdent les besoins de trésorerie sont placés de manière à offrir toute garantie et à porter intérêt aux conditions du marché. Le Conseil fédéral édicte des directives pour le placement de capitaux à l'étranger (voir également art. 50 LFC).

#### **231.13              Article 36, 2<sup>e</sup> alinéa**

En vertu de l'article 36, 2<sup>e</sup> alinéa, LFC, l'acquisition d'immeubles ou la prise de participations dans des entreprises à but lucratif n'est pas autorisée à des fins de

placement (voir le message du 24 août 1988 sur la LFC, FF 1988 III 793, 831 concernant l'art. 35, et le message du 21 fév. 1968 sur la LFC, FF 1968 I 491 ss, 524 s. concernant l'art. 34). Cette restriction englobe l'interdiction de placements indirects (notamment participation à des fonds en valeurs mobilières et immobilières). L'article 36, 2<sup>e</sup> alinéa, LFC est également applicable à la CFP, celle-ci n'ayant pas de personnalité juridique et ne pouvant donc pas, légalement, posséder de fortune; la Confédération est propriétaire légale des avoirs de la CFP. Elle en tient un compte séparé en vertu de l'article 61, 2<sup>e</sup> alinéa, statuts de la CFP, mais la LFC soumet ces actifs comptabilisés séparément aux mêmes prescriptions administratives que le reste de la fortune de la Confédération (art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al. et art. 33 ss LFC).

### **231.14      Restriction en matière de placement prévue actuellement par la LFC**

Le fait que ni la LPP ni l'OPP2 ne contiennent de disposition dont la teneur corresponde à celle de l'article 36, 2<sup>e</sup> alinéa, LFC ne permet pas de déduire que la LPP – en tant que loi spéciale – prévaut sur la LFC et rend ainsi caduc le 4<sup>e</sup> alinéa nouvellement proposé. La CFP n'ayant pas de personnalité juridique, la disposition de l'article 36, 2<sup>e</sup> alinéa, LFC représente au contraire une norme spéciale par rapport aux directives de placement de la prévoyance professionnelle: selon un avis de l'Office fédéral de la justice du 11 juillet 1996, les dispositions de la LPP et de l'OPP2 en matière de placement doivent être considérées comme un cadre légal que les institutions de prévoyance peuvent (encore) restreindre davantage de leur propre chef. Il est donc admissible – et compatible également avec l'article 50, 3<sup>e</sup> alinéa, LFC – qu'une institution de prévoyance renonce à certains placements que l'OPP2 admettrait. Une telle restriction peut résulter des statuts ou des dispositions réglementaires de l'institution en question. Ses raisons peuvent parfaitement être autres que les motifs actuariels régissant l'OPP2 (sécurité, rendement suffisant). Par conséquent, les dispositions du droit fédéral excluant pour la CFP certains placements admis par l'OPP2 sont compatibles avec la législation sur la prévoyance professionnelle. Elles ont ainsi valeur, comme déjà mentionné, de normes spéciales par rapport à la LPP et elles ne contredisent pas la LPP et l'OPP2 dans la mesure où ces dernières ne fixent pas un cadre minimal. L'actuel article 36, 2<sup>e</sup> alinéa, LFC constitue une restriction de ce genre par rapport aux placements admis par l'OPP2. L'ajout d'un 4<sup>e</sup> alinéa à l'article 36 LFC supprimera cette clause limitative.

### **231.15      Placements futurs selon les principes de la LPP**

De ce fait, les dispositions de la LPP et de l'OPP2 relatives aux placements prime-ront à l'avenir, pour ce qui est des avoirs de la CFP, sur toutes les dispositions contraires de la LFC et de l'OFC; il deviendra donc possible de placer la fortune attribuée à la CFP par le biais de l'acquisition d'immeubles et de la prise de participations dans des entreprises, cela dans les limites fixées par l'OPP2.

Il serait envisageable en principe de ne pas exclure entièrement l'application de l'article 36, 2<sup>e</sup> alinéa, LFC, mais d'en assouplir simplement le caractère restrictif en matière de placements (par exemple sous forme de limites en pour cent plus sévères que celles fixées par l'OPP2). Mais le nouveau 4<sup>e</sup> alinéa de l'article 36 LFC admet toute la gamme des placements prévus par les dispositions de la prévoyance professionnelle, afin que l'on puisse opérer avec souplesse à l'intérieur des limites fixées

par la LPP et l'OPP2. En cas de nécessité, des restrictions accrues pourront être apportées dans le cadre des directives et de la stratégie de placement.

L'instauration d'une norme spéciale relative au placement des avoirs de la CFP garantira que l'article 36, 2<sup>e</sup> alinéa reste applicable aux placements de la Trésorerie.

## 231.2 Gestion des fonds spéciaux

Une nouvelle réglementation pour les fonds spéciaux est proposée conjointement par le biais du 4<sup>e</sup> alinéa qu'il est prévu d'ajouter à l'article 36 LFC. Selon l'article 12, 1<sup>er</sup> alinéa, LFC, les fonds spéciaux sont principalement des fonds légués à la Confédération par des tiers qui les ont grevés de charges (héritages, legs, donations). Le Conseil fédéral règle la gestion des fonds spéciaux en tenant compte des charges (art. 12, 2<sup>e</sup> al., LFC). Les dépenses et les recettes ne sont pas comptabilisées dans le compte financier (art. 12, 3<sup>e</sup> al., LFC). L'article 35, 1<sup>er</sup> alinéa, LFC, prévoit que l'AFF gère les actifs et les passifs des fonds spéciaux. Selon l'article 7, 1<sup>er</sup> alinéa, LFC, les actifs de ces fonds figurent dans le compte capital. Les fonds spéciaux sont dépourvus de la personnalité juridique, la Confédération demeure par conséquent propriétaire de leurs actifs. Dans la pratique, les fonds spéciaux ne résultent pas uniquement d'attributions de tiers, mais également d'actes législatifs spéciaux. Dans ces cas, la fortune du fonds peut atteindre un montant considérable. Les fonds suivants résultent d'une loi fédérale, d'un arrêté fédéral de portée générale ou d'une ordonnance:

- le fonds visant à assurer le financement de l'aide selon l'article 10 de l'arrêté fédéral du 3 mai 1991 (RS 451.51) accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels,
- le fonds pour dommages d'origine nucléaire selon l'article 15 de la loi du 18 mars 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCN; RS 732.44).

Par ailleurs, la création d'un fonds couvrant la responsabilité civile en matière d'ouvrages d'accumulation de manière analogue à la responsabilité civile en matière nucléaire est en préparation. Etant donné que l'AFF doit également placer la fortune de ces fonds conformément à l'article 36 LFC, elle connaît souvent des problèmes semblables à ceux qui se posent dans le cas du placement des avoirs de la CFP. Régulièrement, le taux d'intérêt n'équivaut qu'au rendement moyen des obligations de la Confédération. Il s'agit par conséquent d'inscrire dans le nouvel article 36, 4<sup>e</sup> alinéa, LFC, la base permettant à l'avenir de placer également de tels avoirs de manière à dégager un rendement plus élevé. Cette possibilité doit rester limitée aux fonds spéciaux découlant d'une base légale. La condition de la base légale sera d'ordre matériel: elle devra pouvoir être remplie par le biais d'actes législatifs (lois fédérales, arrêtés fédéraux de portée générale) et d'ordonnances du Conseil fédéral. Nous sommes conscients du fait qu'il n'y a pas de rapport direct entre les fonds spéciaux susmentionnés et la prévoyance professionnelle. Toutefois, nous estimons que la solution retenue pour les avoirs de la CFP peut convenir également pour la fortune des fonds. Le renvoi aux dispositions de la prévoyance professionnelle vise uniquement à fixer des conditions générales uniformes concernant une politique de placement tenant compte des risques. S'il fallait définir les conditions pour chaque fortune de fonds cela se traduirait par un travail administratif excessif et guère justifiable.

## **232 Modifications des statuts de la CFP**

### **232.1 Adaptations rédactionnelles en raison de la réforme des PTT**

Diverses adaptations rédactionnelles sont nécessaires du fait de la réforme des PTT qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1998. Le terme «Entreprise des PTT» est en règle générale remplacé par «La Poste Suisse» et par l'«Entreprise fédérale de télécommunications». Diverses lois et ordonnances ont déjà été adaptées en conséquence.

### **232.2 Article 13, 3<sup>e</sup> alinéa**

Le 3<sup>e</sup> alinéa de cet article précise que le versement anticipé peut être demandé au maximum deux fois. Initialement prévue dans l'avant-projet de l'ordonnance du 3 octobre 1994 sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle (OEPL; RS 832.411), cette restriction a été ensuite supprimée. Comme les statuts de la CFP ont été élaborés parallèlement à la législation relative à l'encouragement à la propriété du logement, cette disposition a été introduite dans les statuts lors de leur révision du 24 août 1994. La suppression du 3<sup>e</sup> alinéa constitue ainsi une simple adaptation à l'OEPL.

### **232.3 Article 60 Placement des avoirs de la CFP**

#### **232.31 1<sup>er</sup> alinéa**

Aux termes de l'article 60, 1<sup>er</sup> alinéa, des statuts de la CFP, la Confédération garantit actuellement à celle-ci un intérêt équivalant au rendement moyen de ses propres obligations, mais s'élevant au moins à 4 pour cent par an. A l'avenir, les avoirs de la CFP ne seront plus rémunérés de la sorte par la Confédération, mais placés selon les dispositions relatives à la prévoyance professionnelle.

Conformément à la nouvelle version de l'article 60, 1<sup>er</sup> alinéa, des statuts de la CFP, les rendements accrus découlant de la nouvelle politique de placement seront crédités à la CFP. Mais la garantie de l'intérêt de 4 pour cent par an que lui assurait jusqu'ici la Confédération disparaîtra simultanément. D'éventuels résultats annuels négatifs résultant du placement de la fortune se répercuteront sur le compte de la CFP.

La nouvelle politique de placement autorisera également des placements auprès de la Confédération, par exemple sous forme de dépôts à terme. Ces placements devront se faire aux conditions du marché.

#### **232.32 2<sup>e</sup> alinéa**

A l'avenir, les avoirs de la CFP seront placés par l'AFF en vertu de la compétence que lui confère l'article 35 LFC, conformément à une stratégie de placement définie par un arrêté du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral définira dans la *stratégie de placement* la manière de répartir les fonds à placer en différentes catégories – notamment actions, obligations ou devises

étrangères; cette stratégie fixera par ailleurs les limites minimales et maximales adéquates pour chaque catégorie de placement.

Le DFF approuvera les directives de placement sur proposition de la CFA. Par ces *directives de placement* le DFF pourra prescrire des règles applicables notamment aux catégories et aux instruments de placement, aux participations autorisées dans des entreprises, aux critères sociaux, éthiques ou écologiques déterminants pour le placement des avoirs de la CFP, et aux directives concernant le droit de vote des actionnaires.

### **232.33 3<sup>e</sup> alinéa**

Cet alinéa correspond quant au fond à la première phrase de l'actuel 2<sup>e</sup> alinéa.

### **232.34 4<sup>e</sup> alinéa**

Cet alinéa correspond à l'actuel 4<sup>e</sup> alinéa.

## **232.4 Article 60a Affectation du rendement de la fortune**

### **232.41 1<sup>er</sup> alinéa**

A l'avenir, le rendement de la fortune ne comprendra plus exclusivement les intérêts versés par la Confédération, mais également les intérêts des placements et les dividendes ainsi que les bénéfices et pertes sur les cours. C'est pourquoi le «produit des intérêts» sera désormais remplacé par le «rendement de la fortune». Le rendement de la fortune excédant le taux de 4 pour cent sera affecté à l'adaptation des rentes au renchérissement. Cette formulation correspond quant au fond à la deuxième phrase du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 60 en vigueur.

Ces modifications ne touchent pas les prescriptions relatives au montant de la compensation du renchérissement accordée aux bénéficiaires de rentes. La compensation continuera ainsi d'être régie ces prochaines années par l'article 45, alinéa 3<sup>bis</sup>, StF, et par l'ordonnance du 18 octobre 1995 réglant la compensation du renchérissement accordée au personnel fédéral et aux bénéficiaires de rentes de la Confédération (RS 172.221.153.01). Le deuxième message annoncé sous le chiffre 111 et consacré à la prévoyance professionnelle de la Confédération présentera probablement de nouvelles dispositions à ce sujet. Celles-ci pourraient subordonner entièrement ou partiellement l'adaptation des rentes au renchérissement au rendement de la fortune des caisses de pensions.

### **232.42 2<sup>e</sup> alinéa**

La partie du rendement de la fortune excédant le taux de 4 pour cent non requise pour l'adaptation des rentes au renchérissement devra servir à alimenter chaque année des provisions à hauteur de 0,5 pour cent de la réserve mathématique des assurés actifs et des retraités, en vue de financer les prestations découlant de l'accroissement de l'espérance de vie. Ces provisions seront alimentées jusqu'à concurrence du niveau de couverture approprié.

### **232.43 3<sup>e</sup> alinéa**

Le reste du rendement de la fortune servira à alimenter en premier lieu la réserve destinée à couvrir le risque lié aux fluctuations des cours et en deuxième lieu une réserve technique.

### **232.44 4<sup>e</sup> alinéa**

La réserve pour couvrir le risque lié aux fluctuations des cours des titres permettra de compenser les effets de ces fluctuations. Son volume dépendra donc de la volatilité des placements. La réserve technique servira à alimenter des provisions en vue de l'adaptation future des rentes au renchérissement, et à financer des améliorations des prestations aux assurés. Le Conseil fédéral statuera, sur proposition de la CFA, sur l'alimentation et l'affectation de la réserve pour couvrir le risque lié aux fluctuations des cours et de la réserve technique.

### **232.45 5<sup>e</sup> alinéa**

Cette disposition, qui n'a pas été modifiée, correspond à l'actuel 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 60.

### **232.5 Article 63, 1<sup>er</sup> alinéa**

L'article 63, 1<sup>er</sup> alinéa, statuts de la CFP doit être révisé afin que le contrôle de la Caisse fédérale de pensions puisse être transféré du CDF à une instance indépendante. Aux termes de l'article 53, 1<sup>er</sup> alinéa, LPP, l'institution de prévoyance désigne un organe de contrôle qui vérifie chaque année la gestion, les comptes et les placements. L'article 63, 1<sup>er</sup> alinéa, statuts de la CFP a été modifié en conséquence.

Le Département fédéral des finances désignera, après avoir consulté la commission paritaire de la caisse, l'organe de contrôle de la Caisse fédérale de pensions, à titre de solution transitoire jusqu'au moment où la CFP deviendra autonome.

Bien que la Caisse de déposants mentionnée dans les articles 47 ss des statuts de la CFP ne soit pas une caisse au sens de la LPP, elle sera également soumise au contrôle prévu à l'article 53, 1<sup>er</sup> alinéa. Cette disposition peut se justifier par le fait que la Caisse de déposants est étroitement liée à la Caisse de pensions sur le plan administratif. De plus, il importe que l'indépendance de l'organe de contrôle soit également assurée sur ce plan.

### **232.6 Dispositions transitoires**

La CFP remplacera progressivement les placements selon la réglementation actuelle par des placements conformes à la stratégie prévue à l'article 60, 2<sup>e</sup> alinéa. A la fin de 2005 tous les avoirs devront être placés conformément à la stratégie définie par le Conseil fédéral. Les avoirs qui ne seront pas encore gérés selon la stratégie de placement durant la période transitoire continueront d'être rémunérés aux conditions actuelles.

## **232.7            Entrée en vigueur**

La nouvelle politique de placement ne pourra être mise en œuvre qu'avec l'entrée en vigueur de l'amendement de l'article 36 de la LFC par un 4<sup>e</sup> alinéa. La modification des statuts devrait également entrer en vigueur à ce moment.

La modification de l'article 63 des statuts de la CFP prendra effet avant les modifications des autres articles de ces statuts, à savoir le premier jour du deuxième mois suivant l'adoption par l'Assemblée fédérale.

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

### **31                  Conséquences pour la Confédération**

Les frais d'aménagement sont estimés à environ 1 million de francs au maximum, frais informatiques compris. Les charges d'exploitation annuelles devraient osciller entre 700 000 et 1 000 000 de francs en tenant compte des salaires de quatre à six personnes. Une évaluation préalable montrera si le nombre de postes demandés peut être réduit au cas où la gestion de la fortune, exception faite des placements auprès de la Confédération, est assurée intégralement par des gérants de portefeuille externes. Les économies ainsi réalisées devraient être comparées au surcroît de charges lié aux mandats supplémentaires.

Il convient de souligner que le compte de la CFP se verra imputer l'ensemble des frais de gestion de fortune qui comprennent les taxes administratives, les commissions, la rémunération du global custodian, les frais du contrôle de gestion, le coût des conseillers indépendants, les frais de l'unité d'organisation «Gestion du portefeuille de la CFP» et de la section «financière et du logement» du Service des immeubles de l'AFF, chargée d'accorder aux assurés de la CFP des prêts pour la construction de logements.

Parallèlement à ces frais supplémentaires, le rendement augmentera également. Le rendement de la fortune devrait s'améliorer en moyenne de 50 à 200 millions de francs par année durant la phase d'aménagement. Cette amélioration devrait être nettement plus importante à plus long terme, après le passage intégral à la nouvelle politique de placement.

Le fait de déléguer le contrôle à une instance indépendante entraînera des frais supplémentaires de l'ordre de 250 000 francs par année, qui seront imputés au compte de la Confédération. Il y aura simultanément une diminution de la charge de travail du CDF. Cette délégation n'aura pas d'effet sur l'état du personnel.

### **32                  Conséquences pour les cantons**

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

## **4                    Programme de la législature**

Le présent projet n'est pas explicitement prévu dans le rapport sur le programme de la législature 1995–1999 (FF 1996 II 289). Les raisons exposées sous les chiffres 122 et 13 ont incité le Conseil fédéral à modifier la politique de placement de la

CFP. La modification de l'article 63 des statuts de la CFP a été demandée par voie de motion par les Chambres fédérales.

## **5 Bases légales; légalité et constitutionnalité**

La modification proposée de la LFC est conforme à l'article 85, chiffres 1, 2 et 10 de la constitution.

La révision des statuts de la CFP se fonde sur le 1<sup>er</sup> alinéa de la disposition finale de la modification du 24 mars 1995 du statut des fonctionnaires (RS 172.221.10; RO 1993 5061) et sur l'article 50 LPP.

39988

# Loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC)

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 22 avril 1998<sup>1</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi fédérale sur les finances de la Confédération<sup>2</sup> est modifiée comme suit:

#### *Art. 36, 4<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>4</sup> Le placement des avoirs de la Caisse fédérale de pensions est régi par les dispositions de la législation sur la prévoyance professionnelle. Les avoirs de fonds spéciaux créés par le biais d'un acte législatif peuvent également être placés conformément à ces dispositions.

### II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

39988

<sup>1</sup> FF 1998 2677  
<sup>2</sup> RS 611.0; RO 1997 2022 2465

# Arrêté fédéral concernant l'approbation d'une modification des statuts de la CFP

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le chiffre 2, 1<sup>er</sup> alinéa, des dispositions finales de la modification du 24 mars 1995<sup>1</sup> du statut des fonctionnaires du 30 juin 1927<sup>2</sup>;  
vu le message du Conseil fédéral du 22 avril 1998<sup>3</sup>,

*arrête:*

## Article premier

La modification du 22 avril 1998<sup>4</sup> des statuts de la CFP du 24 août 1994<sup>5</sup> (annexe) est approuvée.

## Art. 2

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.

39988

- 1 RO 1995 5061
- 2 RS 172.222.10
- 3 FF 1998 2677
- 4 RO ... (FF 1998 2701)
- 5 RS 172.222.1

# Ordonnance régissant la Caisse fédérale de pensions (Statuts de la CFP)

## Modification du 22 avril 1998

Approuvée par l'Assemblée fédérale le

---

*Le Conseil fédéral suisse  
arrête:*

1

Les statuts de la CFP du 24 août 1994<sup>1</sup> sont modifiés comme suit:

### *Art. 1er, 1er al., première abréviation*

<sup>1</sup> Les abréviations suivantes sont utilisées dans la présente ordonnance:

SM Service médical de l'administration générale de la Confédération, de La Poste Suisse et de l'entreprise fédérale de télécommunications.

### *Art. 2, 2<sup>e</sup> al., let. d*

<sup>2</sup> En sa qualité d'institution de prévoyance enregistrée, la CFP applique l'assurance obligatoire prévue par la LPP pour le compte des membres de la Caisse de pensions et des personnes soumises à l'un des régimes suivants de prévoyance de la Confédération:

d. le régime de prévoyance de La Poste Suisse (C 25);

### *Art. 13, 3<sup>e</sup> al.*

*Abrogé*

### *Art. 60* Placement des avoirs de la CFP

<sup>1</sup> Les avoirs de la CFP sont investis conformément aux dispositions de la législation sur la prévoyance professionnelle. Les placements effectués auprès de la Confédération sont rémunérés aux conditions du marché.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la stratégie de placement. La CFA élabore les directives de placement et les soumet à l'approbation du DFF.

<sup>3</sup> La CFP dresse chaque année un bilan technique.

<sup>1</sup> RS 172.222.1; RO 1997 2779

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral définit la part de la fortune que la CFP peut affecter à l'octroi de prêts pour la construction et l'achat de logements ainsi que pour le financement de la propriété du logement. Il fixe les conditions et les taux d'intérêt.

*Art. 60a* Affectation du rendement de la fortune (*nouveau*)

<sup>1</sup> Le rendement de la fortune excédant 4 pour cent est affecté à l'adaptation des rentes au renchérissement.

<sup>2</sup> La part du rendement de la fortune excédant 4 pour cent, qui n'est pas utilisée pour l'adaptation des rentes au renchérissement est versée chaque année sur des provisions à raison d'un pourcentage équivalant à 0,5 pour cent de la réserve mathématique des assurés actifs et des retraités en vue du financement des prestations découlant de l'accroissement de l'espérance de vie. Ces provisions sont alimentées jusqu'à concurrence du niveau de couverture requis.

<sup>3</sup> La part restante du rendement de la fortune est affectée dans l'ordre suivant à:

- a. la réserve de couverture des risques de fluctuation;
- b. des réserves techniques.

<sup>4</sup> La réserve de couverture des risques de fluctuation sert à compenser les effets des fluctuations des cours des titres. Les réserves techniques servent à constituer des provisions en vue des adaptations futures des rentes au renchérissement et du financement des améliorations des prestations aux assurés. Le Conseil fédéral statue, sur proposition de la CFA, sur le financement et l'affectation de la réserve de couverture des risques de fluctuation et des réserves techniques.

<sup>5</sup> Les coûts techniques résultant de l'adaptation des rentes au renchérissement sont imputés à la Confédération, aux établissements en régie dotés d'une comptabilité en propre et aux organisations affiliées selon la réserve mathématique requise pour leurs retraités.

*Art. 63, 1<sup>er</sup> al. (nouveau)*

<sup>1</sup> Le contrôle prévu à l'article 53 de la LPP est effectué par un organe de contrôle agréé selon la LPP.

## II

### *Dispositions transitoires*

<sup>1</sup> La totalité des avoirs de la CFP sera placée d'ici au 31 décembre 2005 conformément à la stratégie de placement fixée par le Conseil fédéral.

<sup>2</sup> Pour les avoirs qui ne sont pas encore placés conformément à cette stratégie, la Confédération garantit à la CFP un intérêt équivalent au rendement moyen de ses propres obligations, mais s'élevant au moins à 4 pour cent par an.

III

*Entrée en vigueur*

<sup>1</sup> La présente modification entre en vigueur, sous réserve du 2<sup>e</sup> alinéa, en même temps que celle de l'article 36 de la loi sur les finances de la Confédération<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> La modification de l'article 63 des statuts de la CFP entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant son approbation par l'Assemblée fédérale.

22 avril 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

39988

<sup>2</sup> RS 611.0; RO 1997 2022 2465

**Message concernant la politique de placement de la Caisse fédérale de pensions  
(Modification de la loi sur les finances de la Confédération et des statuts de la Caisse  
fédérale de pensions) du 22 avril 1998**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.020
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.06.1998
Date	
Data	
Seite	2677-2703
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 463

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.