

## **Suivi de la CEP CFP** **Rapport de la Commission de gestion au Conseil des Etats**

du 2 septembre 1998

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Durant le premier semestre 1998, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE) a procédé au suivi des propositions faites par la Commission d'enquête parlementaire sur la Caisse fédérale de pensions (CEP CFP) dans son rapport du 7 octobre 1996.

Le but de cette démarche était de suivre les mesures prises par le Conseil fédéral, le Département fédéral des finances (DFF) et la Caisse fédérale d'assurance (CFA) en application des propositions de la CEP CFP et de s'assurer que les faiblesses décelées alors ont été corrigées ou sont en passe de l'être.

La commission vous invite à prendre connaissance du présent rapport.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre très haute considération.

2 septembre 1998

Au nom de la Commission de gestion:

Le président: Peter Bieri, député au Conseil des Etats

Le président de la section «ressources»:  
Hans Uhlmann, député au Conseil des Etats

Le secrétaire suppléant des Commissions de gestion:  
Philippe Schwab

# Rapport

## 1 Situation de départ et démarche

Le 7 octobre 1996, la Commission d'enquête parlementaire sur la Caisse fédérale de pensions (CEP CFP) a publié son rapport sur l'organisation et la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi que sur le rôle du Département fédéral des finances en relation avec la CFP (FF 1996 V 133). A cette occasion, la CEP a déposé un certain nombre de propositions qui ont fait l'objet de motions, de postulats et d'initiatives parlementaires. Les Chambres fédérales ont pris connaissance du rapport lors de la session d'hiver 1996 et ont approuvé l'ensemble des propositions.

Conformément aux dispositions légales, la CEP CFP a été dissoute au terme de l'examen de son rapport au sein des conseils. Dès lors, les Commissions de gestion (CdG), les Commissions des finances (CdF) et la Délégation des finances ont pu reprendre leurs tâches de surveillance relatives à ce dossier, non sans avoir au préalable procédé à une répartition des tâches. Le 29 janvier 1997, les présidents des Commissions de gestion, des Commissions des finances et de la Délégation des finances ont convenu ensemble de confier le suivi des propositions de la CEP CFP à la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE). Cette décision se justifiait pleinement eu égard aux efforts extraordinaires déployés par le Parlement lors de l'enquête et de l'importance politique que la CFP revêt encore sur le plan politique. Relevons aussi que la CdG-CE était toute prédestinée à s'occuper de cette tâche puisqu'elle a été la première commission à dénoncer les insuffisances de la Caisse fédérale d'assurance (CFA). La décision prise correspond par ailleurs à la pratique: dans le cas de l'affaire des fiches (CEP DFJP) et de celui des organisations secrètes (CEP DMF), ce fut également les Commissions de gestion qui se sont chargées du suivi.

La Commission de gestion du Conseil des Etats a diligenté sa section «ressources» pour effectuer le travail de détail. La section, présidée par Monsieur le député au Conseil des Etats Hans Uhlmann, et composée des députés au Conseil des Etats Rolf Büttiker et Andreas Iten, a été renforcée pour l'occasion par deux anciens membres de la CEP CFP: l'ancien président de la CEP CFP, le député au Conseil des Etats Fritz Schiesser, et le député au Conseil des Etats Paul Gemperli, par ailleurs membre de la Commission des finances. Cette solution a permis à la section de disposer des connaissances de deux spécialistes du dossier, connaissances sans lesquelles un examen critique n'aurait pas été possible. Qu'ils en soient remerciés ici.

La section a siégé à neuf reprises. Elle a procédé à l'audition de seize personnes entre les mois de février et juillet 1998. La section a entendu plusieurs personnes et responsables de la CFA, d'échelons hiérarchiques différents, ainsi que des représentants du Département fédéral des finances (DFF), de l'Office fédéral de l'informatique (OFI) ainsi que des personnes extérieures à l'administration, dont Peter Arbenz. La section s'est également entretenue, le 11 mai 1998, avec le chef du DFF, le Conseiller fédéral Kaspar Villiger, accompagné de son secrétaire général Peter Grütter.

Le présent rapport a été soumis pour prise de position au conseiller fédéral Villiger. Ce dernier a fait savoir à la section qu'il partageait l'appréciation générale de la situation de la CFP, en particulier en ce qui concerne les problèmes en matière de personnel.

La commission plénière de la CdG-CE a été informée régulièrement de l'avancement des travaux de la section. Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité le 2 septembre 1998. Il rend compte de l'état des travaux à fin juillet 1998.

## **2 But du suivi**

Dans son rapport, la CEP CFP a formulé un grand nombre de propositions. Le but du présent examen est triple. Il s'agit de vérifier:

1. si le Conseil fédéral, le Département fédéral des finances et la Caisse fédérale d'assurance ont tenu compte des recommandations de la CEP CFP,
2. s'ils ont introduit les mesures correctrices nécessaires, et
3. si les faiblesses décelées par la CEP CFP ont été corrigées ou si elles sont en passe de l'être.

La commission a renoncé par contre à effectuer de nouvelles investigations estimant que les travaux d'enquête de la CEP avait été suffisamment importants. Il ne faut donc pas chercher dans ce rapport de nouvelles révélations, ni de nouvelles propositions. Contrairement au rapport de la CEP CFP, le présent document ne constitue pas un travail de réflexion ou d'analyse, mais représente une synthèse des informations obtenues lors des auditions.

En effectuant son travail, la CdG-CE a été amenée à observer un processus en cours. Le contrôle parlementaire s'est donc déroulé de manière concomitante. La commission a été informée régulièrement par le département des projets mis en chantier et a reçu à cet effet les données de gestion et de contrôle du DFF. Etant donné que de nombreuses décisions relatives à la caisse n'ont pas encore été formellement prises par le Conseil fédéral ou par le département, la commission se garde ici de porter un jugement, positif ou négatif, sur le processus en cours, et ce afin de ne pas entraver la liberté de décision de l'exécutif.

Un tel contrôle concomitant n'est pas sans poser des problèmes quant au rapport entre le législatif et l'exécutif. On pourrait craindre en théorie qu'un tel développement de l'activité parlementaire n'empiète sur les compétences de gestion de l'exécutif. Dans la pratique, cela n'a posé aucun problème dans la mesure où la commission n'a en aucune manière participé au processus de prise de décision. Dès lors, la CdG-CE ne partage pas la responsabilité des décisions arrêtées et la responsabilité du Conseil fédéral et du DFF par rapport à la CFA demeure intacte.

Cette évolution du rôle de la haute surveillance en direction du contrôle concomitant répond par ailleurs aux vœux exprimés par la CEP CFP dans son initiative parlementaire 96.488/96.453 «Accès des commissions parlementaires de contrôle aux données de gestion et de contrôle des départements ainsi qu'aux dossiers de procédures qui ne sont pas encore closes». Nous y reviendrons au chiffre 3.10.3. *infra*.

## **3 Mise en œuvre des propositions de la CEP et constatations de la CdG**

### **31 Remarque liminaire**

La commission a reçu dans son travail la pleine et entière coopération du chef du DFF. Les entretiens que la section a eus avec le conseiller fédéral Villiger ont été

empres de franchise; la section a obtenu tous les renseignements utiles à son travail. Les relations avec la CFA furent par contre plus difficiles et la section n'est pas toujours parvenue à instaurer le climat de confiance nécessaire. Les informations données, notamment par la directrice de la CFA, étaient souvent très générales, vagues, incomplètes, voire fuyantes. La section n'a pas pu se départir de l'idée que l'on cherchait parfois à enjoliver la situation. Parfois, lors des auditions, la section a perçu un fossé entre la perception qu'avait la direction des problèmes et la manière dont les employés de la CFA les appréciaient. Souvent, la section a constaté des avis divergents entre la direction de la caisse et les employés. Les informations étaient parfois si contradictoires qu'il est difficile de se faire une idée précise de l'ampleur et de la nature réelle des problèmes de la CFA comme d'évaluer les progrès réalisés ou non. Mais ces contradictions sont également éloquentes de la confusion existant encore actuellement à la caisse.

## 32 Propositions dans le domaine informatique

### 321 Texte du postulat 96.3539/96.3547

Le postulat invite le Conseil fédéral à mettre en œuvre, le plus rapidement possible, les vingt-huit recommandations élaborées par la CEP CFP dans le domaine informatique. Ces dernières doivent permettre d'améliorer l'informatique de la Confédération en général et de la Caisse fédérale de pensions en particulier.

*Ces recommandations demandent:*

1. *L'arrêt du développement du système informatique de gestion des assurés actifs SUPIS (recommandation 1);* ✓
2. *L'assainissement des interfaces entre les systèmes informatiques de traitement des salaires et le système de gestion des assurés actifs SUPIS (recommandation 2);* (✓)
3. *La mise en place des conditions permettant d'accélérer l'apurement des dossiers (recommandations 3 à 8);* (✓)
4. *La répartition des données informatiques sur plusieurs ordinateurs (recommandation 9);* (✓)
5. *L'arrêt de l'engagement et des mutations de personnel intervenant dans le courant d'un mois (recommandation 10);* ✓
6. *La simplification des procédures permettant la gestion des assurés soumis à des rapports de service multiples (recommandation 11);* (✓)
7. *La suppression de toutes les données inutiles dans la base de SUPIS (recommandation 12);* (✓)
8. *L'abandon de la fusion de la CFP avec la Caisse de pensions et de secours des CFF (recommandation 13);* ✓
9. *La réduction du nombre des organisations affiliées à la CFP (recommandations 14, 16 et 17);* (✓)
10. *La scission de la caisse de pensions des PTT de la CFP (recommandations 15, 16 et 17);* (✓)
11. *La mise en place d'une documentation informatique et le recensement des processus de travail des services (recommandations 18 et 19);* (✓)

12. L'élaboration de critères pour la réception du système SUPIS et la mise en place d'une direction de projet (recommandations 20, 21 et 22); ✓
13. L'élaboration d'un cahier des charges pour le système destiné à remplacer SUPIS (recommandation 23); ☒
14. La réalisation conjointe de la révision des statuts de la CFP avec la mise en service du système destiné à remplacer SUPIS (recommandation 24); ☒
15. Le transfert de la responsabilité du calcul des retenues statutaire de la CFP aux bureaux des salaires (recommandation 25); ☒
16. Une meilleure application de l'ordonnance portant création de l'Office fédéral de l'informatique et réglant la coordination de l'informatique au sein de l'administration fédérale (OINFAF)(recommandation 26); (✓)
17. La redéfinition des rôles de l'Office fédéral de l'informatique et de la Conférence informatique de la Confédération (recommandation 27); (✓)
18. La mise en place, à la Confédération, d'un système de contrôle de gestion et de qualité dans le domaine informatique (recommandation 28). (✓)

**Légende:**

- ✓ Proposition réglée définitivement ou devenue caduque
- (✓) Proposition en voie de règlement
- ☒ Proposition non réglée

## **322 Constatations de la commission**

Les propositions faites par la CEP CFP dans le domaine informatique sont très détaillées. Elles sont d'importance et de nature diverses. La commission renonce à les commenter une à une et se borne ici à relever les points les plus importants:

### **322.1 Stratégie informatique**

La CFA a fixé pour la première fois en 1997 les grandes lignes de sa stratégie informatique. La stratégie adoptée règle les axes principaux de la politique informatique de l'office pour la période 1998 à 2001: pour autant que faire ce peu, la réalisation des projets informatiques sera dorénavant sous-traitée («outsourcing»); la CFA renonce ainsi à développer elle-même des applications informatiques complexes. Le nombre des projets informatiques essentiels a été réduit et des priorités ont été fixées. A l'avenir, la CFA fera en sorte d'installer des applications standardisées. En sus, il est prévu d'introduire un système de contrôle de gestion pour tous les projets informatiques (ch. 18).

### **322.2 Système informatique de gestion des assurés actifs (SUPIS)**

Les infrastructures techniques ainsi que l'organisation propres à garantir un déroulement efficace du travail de gestion des actifs ont été améliorées. Selon les informations fournies par l'administration, le système informatique SUPIS fonctionne maintenant à peu près normalement et les risques que le système ne s'effondre tota-

lement ont apparemment été écartés (ch. 1). Des problèmes subsistent pourtant; certaines fonctionnalités font défaut et le système produit encore des erreurs.

Depuis le 1<sup>er</sup> février 1998, la CFP est responsable de l'exploitation de SUPIS et la réception du système a été effectuée (ch. 12). Des conventions de prestations ont été conclues avec le fournisseur du logiciel (IBM) et avec l'Office fédéral de l'informatique (OFI). La documentation concernant le système est en voie d'élaboration définitive. Les règles pour le traitement des affaires sont décrites. Les processus d'organisation sont actuellement établis et documentés; ils sont sur le point d'être introduits (ch. 11).

La question fondamentale des interfaces entre le système de traitement des salaires PERIBU et le système SUPIS n'est toujours pas réglée (ch. 2); les interfaces avec les autres systèmes de traitement des salaires fonctionnent à satisfaction. De nouvelles interfaces avec le système de salaire de Swisscom, de La Poste et du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ont pu être introduites comme prévu au 1<sup>er</sup> janvier 1998, et ce sans difficultés particulières. Les engagements et mutations intervenant au cours d'un mois ne sont traitées qu'une seule fois mensuellement (ch. 5). La décision relative au transfert – de la CFP aux bureaux des salaires – de la responsabilité du calcul des retenues statutaire n'a pas encore été prise (ch. 15).

Le personnel soumis à des relations de travail multiples – et payé par diverses sources de financement – pose toujours problème (ch. 6). Des investigations menées en 1997 par la Délégation des finances ont montré qu'en moyenne mensuelle 3 à 5% des décomptes de traitement et de caisse de pensions pour l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich présentait des erreurs.

S'agissant de l'élimination des données inutiles dans la base de SUPIS (personnes présentant un degré d'activité égal à 0%, personnes âgées de plus de 65 ans, etc.), il semble que ce ne soit pas encore entièrement chose faite (ch. 7). Les informations données sur ce point sont d'ailleurs contradictoires.

L'introduction des nouveaux statuts de la caisse devra se faire conjointement avec l'introduction d'un nouveau système informatique appelé à remplacer SUPIS. Les travaux d'évaluation relatifs à ce système n'ont pas encore débuté (ch. 13 et 14).

### **322.3 Apurement des dossiers**

La caisse a commencé à créer les conditions devant permettre un apurement accéléré des dossiers (ch. 3). C'est ainsi qu'ont été développés deux systèmes destinés d'une part à simplifier l'examen des dossiers («Workflow») et d'autre part à étendre la consultation des données en mode direct au delà de 48 mois («Hilfs-SUPIS»). L'informatisation de toutes les collections de données (cartes perforées, microfiches, livres de sommes de rachat, etc.) et le transfert de ces dernières dans des banques de données modernes sont en cours. Initialement prévus pour entrer en production au printemps 1998, ces instruments ne seront pleinement opérationnels qu'à partir du mois de septembre de cette année.

Toutes ces mesures n'ont pas encore débouché sur une augmentation aussi bien quantitative que qualitative des dossiers contrôlés. En 1997, la CFP a vérifié env. 45 000 dossiers des PTT. Le contrôle de ces dossiers a été effectué cependant de manière sommaire. C'est ainsi que les dossiers des employés ayant 55 ans et plus ainsi que les dossiers des assurés qui sont entrés dans la caisse et qui ont commencé à cotiser avant l'âge de 25 ans n'ont été vérifiés que sur deux points: l'éventuel

paiement des sommes de rachat et le début d'assurance. Finalement, ce ne sont que 9000 dossiers des PTT qui ont fait l'objet d'un examen approfondi. Cela étant, il n'est pas exclu que des erreurs subsistent dans les 36 000 dossiers des PTT et qu'elles apparaîtront plus tard. La convention passée avec Swisscom prévoit d'ailleurs que la Confédération assume tous les coûts liés à la découverte ultérieure d'erreurs dans les dossiers des assurés de Swisscom. Tant que les certificats d'assurance n'auront pas été envoyés aux assurés, il ne sera pas possible de se prononcer sur la validité de la procédure de contrôle sommaire des dossiers.

Selon les indications de la directrice, il reste encore à contrôler 40 000 dossiers d'assurés, dossiers auxquels pourraient s'ajouter, dans le pire des cas, 40 000 dossiers supplémentaires. L'apurement de l'ensemble des dossiers devrait être chose faite d'ici à l'an 2000. Les progrès sont donc modestes puisqu'en juin 1996, il restait encore 90 000 dossiers à contrôler (cf. rapport CEP CFP, FF 1996 V 300) et la CFP partait de l'idée que l'ensemble des dossiers seraient contrôlés d'ici à septembre 1998. C'est dire si l'objectif n'a pas encore été atteint.

#### **322.4            Système informatique de gestion des rentes**

Les travaux de mise en place d'un nouveau système pour les rentes ont pris un sérieux retard. Le système actuel qui date des années soixante-dix – et dont la CEP CFP exigeait le remplacement immédiat – restera opérationnel au moins jusqu'en 2001, et ce pour des motifs de sécurité (un fonctionnement en parallèle avec le nouveau système est envisagé). Cela nécessitera des modifications liées au passage à l'an 2000. Il est prévu que le système modifié entre en production à la fin 1998. La documentation et les connaissances relatives au système devraient également être disponibles à ce moment (ch. 11).

Le nouveau système de gestion des rentes entrera progressivement en fonction dès le printemps 1999. L'appel d'offres conforme aux règles de l'OMC est achevé. Les préparatifs en vue de la conclusion du contrat sont en cours.

#### **322.5            Fusion de la CFP avec la Caisse de pensions et de secours des CFF**

Cette recommandation est devenue caduque (ch. 8). En effet l'article 16, 1<sup>er</sup> alinéa, de la nouvelle loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer prévoit que les CFF gèrent leur propre caisse de pensions (FF 1998 1191). Cette décision consacre l'abandon de la fusion des deux caisses de pensions. Le Conseil fédéral a par ailleurs d'ores et déjà décidé de réduire la taille de la CFP. Les CFF ont annoncé que leur caisse de pensions revêtirait, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1999, la forme d'une fondation autonome de droit privé. Le 20 août 1998, le Conseil d'administration des CFF a approuvé cette création ainsi que les statuts de la nouvelle caisse.

#### **322.6            Organisations affiliées**

Cette recommandation a été partiellement réalisée (ch. 9). Lors de la parution du rapport de la CEP CFP, en 1996, la CFP comptait 104 organisations affiliées; au 31 décembre 1997, selon le compte d'Etat, elle n'en comptait plus que 88. Cela cor-

respond à une diminution de 11% environ. Il n'est pas possible pour la commission d'évaluer si cette diminution est le résultat de décisions du Conseil fédéral ou si les organisations concernées ont quitté la caisse de leur plein gré.

Relevons aussi que, le 10 juin 1998, le groupe de l'Union démocratique du centre a déposé au Conseil national une motion (98.3236) qui charge le Conseil fédéral de réviser au 31 décembre 1999 l'ensemble des contrats liant des organisations affiliées à la CFP. Cette motion n'a pas encore été traitée par le conseil. La position du Conseil fédéral sur cette question n'est pas encore connue.

### **322.7           Création des caisses de pensions autonomes pour Swisscom et La Poste**

Le Conseil fédéral a donné suite à cette recommandation (ch. 10). Il a décidé, le 14 janvier 1998, de donner une nouvelle orientation stratégique et de nouvelles structures organisationnelles pour la prévoyance professionnelle de la Confédération et des entreprises. A l'avenir, Swisscom et La Poste assureront leur prévoyance professionnelle indépendamment de la CFP. Les travaux conceptuels sont en cours. Le Conseil fédéral ne s'est pas encore prononcé définitivement sur la forme exacte à donner à ces nouvelles caisses de pensions, certaines questions complexes devant encore être éclaircies. Une décision devrait être prise d'ici à l'hiver 1998. Selon la planification actuelle, la création de la caisse de pensions de Swisscom est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 1999, voire le 1<sup>er</sup> juillet 1999; celle de la Poste vraisemblablement au plus tôt le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

La séparation proposée des caisses de pensions permettra de réaliser l'exigence de la CEP demandant la répartition des données informatiques sur plusieurs ordinateurs (ch. 4).

### **322.8           Réorganisation du secteur informatique de la Confédération**

Le Conseil fédéral a donné suite à ces recommandations. Le 9 juin 1997, le Conseil fédéral a décidé de restructurer l'ensemble du secteur informatique de la Confédération (projet NOVE-IT). Il a confié la direction du projet à Dieter Syz, ancien président de la direction générale des PTT. Le but de la démarche est d'optimiser les centres de calcul et d'exploitation, d'instaurer la transparence des coûts, d'introduire une meilleure clef de répartition des ressources, de mettre en place un inspectorat de l'informatique au niveau de la Confédération et d'instaurer un système de contrôle de gestion à l'échelon du DFF. Un plan détaillé décrivant les nouvelles structures sera présenté au Conseil fédéral au mois de septembre 1998. Il est prévu de séparer les tâches de réglementation (politique de l'informatique et des télécommunications, directives techniques, plan général, etc.) de la fourniture de prestations (mise à disposition d'applications, exploitation des centres de calcul et des réseaux, entre autres).

La mise en œuvre de ces propositions est prévue pour la seconde moitié de 1998 et les structures devraient être opérationnelles à fin mars 1999. Il faudra attendre la réalisation de cette restructuration pour apprécier le degré de réalisation des recommandations mentionnées sous chiffres 16 à 18. Il est possible dès aujourd'hui de dire que les travaux entrepris répondent à l'esprit des propositions de la CEP CFP.

### 33 Propositions dans le domaine des finances

#### 331 Texte du postulat 96.3540/96.3548

Le postulat invite le Conseil fédéral à réaliser au plus vite les six recommandations formulées par la CEP CFP dans le domaine des finances.

*Ces recommandations demandent:*

1. *Le bouclement et la répartition des comptes à problèmes sur deux nouveaux comptes;* ✓
2. *Le relevé systématique des dommages rencontrés lors de l'apurement des dossiers;* (✓)
3. *La réévaluation de la position hiérarchique du comptable au sein de la CFP;* ✓
4. *Une nouvelle répartition des tâches entre la CFP et l'Office fédéral du personnel (OFPER) en ce qui concerne la représentation des intérêts de la Confédération comme employeur;* ☒
5. *L'élaboration d'une ordonnance réglant la répartition du découvert technique engendré par la loi sur le libre passage;* ☒
6. *L'évaluation des coûts engendrés pour la Confédération par la transformation du régime de prévoyance C 25 de La Poste;* ☒
7. *La présentation du rapport de révision des comptes de la CFP préalablement à l'adoption du compte d'Etat par les Chambres fédérales.* ✓

### 332 Constatations de la commission

#### 332.1 Ad. 1

Le DFF a donné suite à cette recommandation. Le plan comptable de la CFP a été adapté en conséquence.

#### 332.2 Ad. 2

Il n'a été que partiellement donné suite à cette recommandation. La CFA a mis en place un mécanisme destiné à relever les dommages constatés lors de l'apurement des dossiers. Ce relevé est cependant incomplet. Il ne comprend que les dommages subis par la CFP respectivement la Confédération (par exemple, prélèvement insuffisant de cotisations, paiement trop élevé de prestations de sortie, etc.). Les dommages touchant les assurés ou les employeurs ne sont en revanche pas recensés.

#### *Domages touchant les assurés ou les employeurs*

Lorsque la CFP constate qu'elle a perçu des sommes trop élevées ou qu'elle a versé des prestations insuffisantes, elle verse généralement les montants correspondant aux assurés ou aux employeurs concernés. Ces prestations sont versées même si elles sont frappées de prescription, à moins que la personne concernée eût été en mesure de reconnaître l'erreur. C'est pourquoi, la CFP ne recense pas les dommages subis par des tiers, et ce contrairement à l'exigence de la CEP.

La pratique de la CFP est loin d'être satisfaisante et elle frise même l'arbitraire. Prenons le cas d'une veuve qui voudrait contrôler les prestations d'assurance auxquelles

elle a droit mais qui ignore si son mari avait un compte bloqué ou s'il avait racheté des années d'assurance. Si la CFP n'identifie pas ce cas, il y a peu de chance que l'intéressée puisse le faire. Il est donc partiellement inexact de prétendre, comme le fait la CFA dans un communiqué adressé récemment aux assurés, que «les problèmes administratifs n'entraînent aucun préjudice pour les assurées et les assurés (. . .)».

#### *Dommages encourus par la CFP respectivement par la Confédération*

En 1997, la caisse a relevé des dommages pour un montant de quelque 500 000 francs. Ces montants ont fait l'objet d'une provision dans les comptes 1997. A cela s'ajoutent 620 000 francs pour des préjudices attendus ou présumés. Pour la période comprise entre janvier et mai 1998, les dommages constatés s'élèvent à quelque 5000 francs. A la question de savoir si ces chiffres pouvaient être extrapolés, la CFA n'a pas pu donner de réponse, préférant attendre l'apurement total des dossiers pour se prononcer. Dans la majeure partie des cas, les plus grosses sommes concernent des organisations affiliées (Swissaid, Institut suisse pour la santé publique, secrétariat des Suisses de l'étranger, section lucernoise de la Croix-Rouge suisse). Il n'a pas été possible à la commission de déterminer si cette situation est propre aux organisations affiliées et ou si elle est due au fait que la caisse se montre plus opiniâtre avec les organisations affiliées qu'avec d'autres employeurs (notamment la Confédération). Pour la commission, c'est certainement la seconde hypothèse qui est la bonne. Lorsque l'on sait, comme l'affirme une personne importante de la caisse, que toutes les cotisations facturées mensuellement par la CFP aux employeurs reliés à PERIBU sont fausses, il y a fort à croire que des dommages importants n'ont pas encore été identifiés.

Dans son rapport, la CEP CFP avait donné l'exemple de six organisations affiliées qui présentaient auprès de la CFP des créances pour un montant total d'environ 17,5 millions (état au 20 septembre 1996). Cette situation a été partiellement régularisée entre temps:

Nom de l'organisation	Solde débiteur selon rapport CEP CFP En francs	Solde débiteur au 31 décembre 1997 En francs
Société de radiodiffusion et de télévision	12 977 685.85	12 968 505.45
Tourisme Suisse	1 851 235.50	0.00
Fédération suisse d'élevage de la tachetée rouge	39 159.60	739 159.60
Sections de la Croix-Rouge suisse	809 073.25	809 073.25
Secrétariat central de la Croix-Rouge suisse	994 050.45	17 173.55
Fédération suisse pour l'insémination artificielle	876 983.50	23 594.85
<b>Total</b>	<b>17 548 188.15</b>	<b>14 557 506.70</b>

Il faut souligner finalement que plus long sera le temps nécessaire au contrôle des dossiers, plus grand sera aussi le risque que les montants dus soient prescrits. C'est surtout le cas pour les contributions et prestations périodiques où le délai de prescription est de cinq ans (art. 41 LPP et art. 129 à 142 CO). S'agissant des prestations

uniques, telles les prestations de sortie, le risque est moins élevé étant donné qu'elles se prescrivent après dix ans.

Il est vraisemblable que bien des dommages ne pourront jamais être identifiés. Quel que soit le chiffre obtenu, il faudra lui ajouter les 22,4 millions que la Confédération a dû libérer directement pour assurer l'assainissement de la caisse. On pourra également lui additionner tous les frais d'administration que la CFP n'a jamais facturés, et ce quand bien même l'article 62, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a, des statuts prévoit un recouvrement des frais de gestion.

### **332.3 Ad. 3**

Il a été donné suite à cette recommandation dans le cadre du projet «Change CFA». Le poste de comptable sera repourvu au mois de septembre 1998.

### **332.4 Ad. 4**

Le Conseil fédéral n'a pas encore donné suite à cette recommandation. Actuellement, c'est la CFP, en qualité d'institution de prévoyance, qui défend les intérêts de la Confédération en tant qu'employeur, et non l'Office fédéral du personnel (OFPER). Cette situation est inadéquate. La CEP CFP, mais aussi le Contrôle fédéral des finances, ont critiqué cette situation. Tous deux sont d'avis que les factures établies par la CFP à l'attention de la Confédération, notamment les cotisations patronales, ainsi que toute augmentation du découvert technique à la charge de la Confédération, devraient faire l'objet d'un contrôle par un représentant de l'employeur avant d'être portées au débit des articles budgétaires du compte financier. Dans son rapport de révision pour l'exercice 1996, le CDF a invité le secrétariat général du DFF à séparer ces deux tâches au plus vite, mais sans succès. La Commission de gestion attend un règlement rapide de ce problème.

### **332.5 Ad. 5**

Le Conseil fédéral n'a pas encore donné suite à cette recommandation. En décembre 1997, une demande de crédit supplémentaire a été présentée aux Commissions des finances afin de prendre en charge, pour les entreprises d'armement et les organisations affiliées, l'augmentation du déficit technique généré par la loi sur le libre passage. A la suite des discussions qui ont eu lieu, le projet a été retiré par le Conseil fédéral afin d'en examiner les fondements juridiques. Les travaux ne sont pas encore terminés.

### **332.6 Ad. 6**

Le Conseil fédéral n'a pas encore donné suite à cette recommandation. Il propose d'attendre la création de la nouvelle caisse de pensions de La Poste pour régler la question du régime de prévoyance C 25. Un transfert des employés soumis à ce régime dans la caisse de pensions de La Poste est envisagé. Aussi longtemps que ce transfert n'aura pas eu lieu et que le plan de prestations n'aura pas été fixé, il ne sera pas possible d'évaluer les coûts générés.

La CdG-CE part du principe que les coûts de ce transfert seront à la charge de La Poste comme le prévoit par ailleurs le développement de la motion «Dissolution du régime de prévoyance C 25 de l'Entreprise des PTT et intégration des assurés de la Poste dans la Caisse fédérale de pensions». Celle-ci charge le Conseil fédéral de dissoudre le régime de prévoyance C 25 de l'Entreprise des PTT dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP). Le Conseil des Etats a adopté la motion le 9 juin 1997 laissant au Conseil fédéral le soin de déterminer la manière avec laquelle il compte dissoudre la C 25 et dans quel délai. Le 3 mars 1998, le Conseil national s'est rallié à la solution du Conseil des Etats.

Relevons finalement que, dans son message concernant la politique de placement de la Caisse fédérale de pensions, le Conseil fédéral propose une modification rédactionnelle discrète des statuts de la CFP (art. 2, 2<sup>e</sup> al., let. d: «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 la prévoyance de la Confédération: d. le régime de prévoyance de La Poste Suisse (C 25)»). Bien que mineure, cette modification formelle pérennise l'existence du régime de prévoyance C25. Il n'en reste pas moins que ce régime dispose d'une base légale discutable.

### 332.7 Ad. 7

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a donné suite à cette recommandation. Dès la révision des comptes de l'exercice 1995, le CDF a adressé le rapport de révision aux Commissions des finances avant la date de la séance plénière de la commission de la Chambre prioritaire. Ces rapports établis en application des normes professionnelles (normes de la Chambre fiduciaire) ont été traités par les commissions respectives en même temps que le rapport de révision du compte d'Etat de l'exercice correspondant. Par ailleurs, le directeur du CDF s'est tenu à disposition des commissions pour présenter et commenter le rapport de révision. Cette pratique devra impérativement être poursuivie à l'avenir. Si le Conseil national devait suivre le Conseil des Etats et décider que la gestion et les comptes de la CFP seront contrôlés dès 1999 par un organe de révision externe à l'administration, le DFF devra veiller à ce que les travaux de révision soient toujours bouclés avant la session d'été. Cela semble d'autant plus justifié que la révision des comptes 1998 constituera une échéance extrêmement importante pour la caisse (cf. ch. 5 *infra*).

## 34 Propositions dans le domaine de la conduite et de l'organisation

### 341 Texte du postulat 96.3541/96.3549

Le postulat invite le Conseil fédéral à réaliser au plus vite les cinq recommandations formulées par la CEP CFP dans le domaine de la conduite et de l'organisation.

*Ces recommandations demandent:*

1. *La mise en place au DFF d'un système de contrôle de gestion destiné à surveiller et gérer les activités de la CFA;* ✓
2. *La suppression de la fonction de préposé spécial pour les affaires de la CFA;* ✓

3. *La mise en place de mesures destinées à supprimer tous conflits d'intérêts* (✓)  
*dans l'octroi de mandats à la même personne ou à la même entreprise;*
4. *L'abandon du système de prélèvements sur les rentes;* (✓)
5. *La mise en œuvre d'une prévoyance professionnelle davantage axée sur* (✓)  
*les besoins d'information et de conseils des assurés.*

## **342 Constatations de la commission**

### **342.1 Ad. 1**

Le DFF a donné suite à cette recommandation et a mis en place un système de contrôle de gestion stratégique pour les activités de la CFA. Celui-ci est assuré par un rapporteur («Referent») qui assure l'interface entre la caisse et le chef du DFF. Dans son travail, le rapporteur s'appuie sur les activités du contrôleur de gestion de la CFA. Ce dernier est actif depuis le début de l'année 1998 et a été libéré à cette date de ses responsabilités au sein du projet SUPIS.

Le DFF dispose par ailleurs dans le projet «Change CFA» d'un organe de controlling particulier qui assure le suivi des recommandations de la CEP CFP.

### **342.2 Ad. 2**

Le DFF a donné suite à cette recommandation et a supprimé la fonction de préposé spécial en août 1996.

### **342.3 Ad. 3**

Cette recommandation a été partiellement satisfaite. Le département a introduit notamment des règles de récusation et veille à éviter le cumul de mandats. Il reste que la position de l'entreprise PRASA pose problème: le directeur de PRASA est membre de la haute direction du projet «Change CFA», alors que c'est son entreprise qui est responsable des contrôles actuariels de la CFP. Dans ces conditions, la commission est d'avis que l'indépendance de la maison PRASA n'est pas garantie comme expert actuariel du moment qu'un de ses administrateurs participe directement à la gestion la CFA.

La CEP CFP avait déjà critiqué les diverses fonctions exercées par la maison PRASA en relation avec la CFP. Pour la commission, ce cumul est problématique en dépit des règles de récusation introduites. Il convient de remédier à cette situation soit en renonçant à ce que PRASA participe à la haute direction de projet, soit en mandant une autre société pour effectuer les contrôles actuariels.

La commission a identifié un autre problème potentiel qui concerne le choix de l'entreprise qui sera chargée de la révision des comptes de la CFP dès 1999. En effet, à partir de cette date, la révision de la CFP sera effectuée par un organe extérieur à l'administration fédérale et non plus, comme auparavant, par le Contrôle fédéral des finances. Or de nombreuses fiduciaires participent ou ont participé à la restructuration de la caisse et de sa comptabilité. Si le choix du Conseil fédéral devait se porter sur une entreprise déjà impliquée, on pourrait à juste titre se poser la question de

l'impartialité du rapport de révision. A l'heure actuelle, la commission n'a pas constaté de problèmes concrets, mais elle estime que cette question doit être examinée très attentivement par le DFF pour éviter toute équivoque au moment de l'examen des comptes 1998.

#### **342.4 Ad. 4**

Le DFF a donné suite à cette recommandation. Dès la fin de l'année 1998, la caisse n'effectuera pratiquement plus aucun prélèvement sur les rentes. Le nombre d'organisations pouvant bénéficier de ce système sera réduit de 199 à 6.

#### **342.5 Ad. 5**

La caisse a donné partiellement suite à cette recommandation. La CFP a amélioré ses prestations dans le domaine des réponses aux assurés. Selon les informations fournies, la CFP serait en mesure de satisfaire aujourd'hui toutes les demandes des assurés dans un délai d'un mois et demi. C'est un net progrès par rapport aux délais de huit mois qui étaient la règle lors de la parution du rapport de la CEP CFP. Chaque assuré qui en fait la demande peut recevoir un certificat d'assurance. La CFP n'est cependant pas en mesure de renseigner tous les assurés, à la fin de chaque année, sur le montant du salaire assuré, le montant et les bases de calcul de la cotisation de salarié, le montant des bonifications et l'état de l'avoir de vieillesse, ni sur le montant des prestations d'assurance en cas de décès ou d'invalidité. Il en va de même en ce qui concerne les informations relatives aux droits aux prestations individuelles au titre de l'article 24 de la loi sur le libre passage. Il n'est pas encore possible de dire précisément à partir de quand la CFP sera en mesure d'envoyer aux assurés des certificats d'assurance, et ce de manière automatique et régulière.

### **35 Propositions relatives au statut organique de la Caisse fédérale de pensions**

#### **351 Texte du postulat 96.3542/96.3550**

*Le postulat charge le Conseil fédéral de faire rapport au Parlement sur les possibilités:*

1. *de donner plus d'autonomie et de compétences à la Caisse fédérale de pensions;* (✓)
2. *de rendre la Caisse fédérale de pensions indépendante sur le plan juridique conformément aux modèles de plusieurs caisses de pensions d'administrations cantonales;* (✓)
3. *de transférer la compétence de gestion de la fortune de la caisse de la Confédération à la Caisse fédérale de pensions.* ✓

## **352 Constatations de la commission**

### **352.1 Ad. 1 et 2**

Le Conseil fédéral n'a pas encore donné suite aux deux premiers points du postulat. Par contre il a déjà fixé, le 13 août 1997, les grandes lignes du futur système de prévoyance de la Confédération; le 14 janvier 1998, il a discuté de l'organisation future de la CFA et de la CFP.

Il est prévu que la CFP concentre désormais ses activités sur l'administration générale de la Confédération, sur les écoles polytechniques fédérales et sur d'autres institutions proches de la Confédération. La Caisse fédérale de compensation (CFC), qui traite les affaires d'AVS du personnel fédéral, sera séparée de la CFA. Swisscom et La Poste quitteront la CFP pour créer leur propre caisse de pensions à l'instar des CFF. Cette nouvelle orientation stratégique et les nouvelles structures organisationnelles prévues visent en premier lieu à réduire la complexité des tâches de la CFA et de la CFP. Actuellement, la CFP est la plus grande caisse de pensions de Suisse avec le même plan de prestations. Elle compte quelque 120 000 assurés (1997), alors que le nombre moyen d'assurés par institution enregistrée est de l'ordre de 950 (1996). Il est prévu de donner à la future CFP la forme d'un établissement autonome de droit public doté d'un mandat de prestations de la Confédération.

Les bases légales consacrant la nouvelle organisation de la caisse doivent encore être créées. Le Conseil fédéral n'a pas encore pris de décision définitive à ce sujet. Il est prévu de soumettre le message correspondant aux Chambres fédérales d'ici à la fin 1998.

Relevons que le 10 juin 1998, le groupe de l'Union démocratique du centre a déposé au Conseil national une motion (98.3238) qui charge le Conseil fédéral de créer les bases légales nécessaires au transfert dans des caisses de pensions privées des actifs de la CFP. Cette motion n'a pas encore été traitée par le conseil et la position du Conseil fédéral sur cette question n'est pas encore connue. Il en va de même du postulat (98.3328) déposé par le député au Conseil des Etats Gemperli le 25 juin 1998. Ce dernier demande au Conseil fédéral d'examiner la possibilité de donner une autonomie juridique à la CFP.

### **352.2 Ad. 3**

Le Conseil fédéral a donné suite à ce point du postulat. Le 22 avril, il a remis aux Chambres fédérales son message sur la politique de placement de la Caisse fédérale de pensions (FF 1998 III 2677). Le message propose de moderniser la gestion du portefeuille de la CFP et de permettre une diversification des placements susceptible d'élever le rendement des avoirs de la caisse. Cet objet a été traité par le Conseil des Etats au cours de la session d'été 1998; il est prévu de l'examiner durant la session d'automne 1998 au Conseil national.

## **36 Mesures destinées à rétablir la confiance des assurés**

### **361 Texte du postulat 96.3544/96.3552**

*Le postulat prie le Conseil fédéral d'examiner l'idée d'instituer, pour une période appropriée, un médiateur (ombudsman) auquel les personnes qui ont des*

problèmes avec la Caisse fédérale de pensions (CFP) pourraient s'adresser gratuitement pour toute question liée à leur prévoyance professionnelle.

## 362 Constatations de la commission

Le Conseil fédéral n'a pas donné suite au postulat. Il est opposé à l'engagement d'un médiateur pour le motif que ce dernier devrait recourir à l'infrastructure de la caisse pour effectuer son mandat. Le Conseil fédéral partage en revanche l'esprit du postulat selon lequel il faut rétablir la confiance des assurés dans leur caisse. Il faut relever que la qualité des prestations de la CFP s'est améliorée depuis la parution du rapport de la CEP CFP et qu'une centre d'information téléphonique a été mis en place. Mises à part les questions relatives aux divorces et au financement de l'accession à la propriété, les assurés obtiennent en règle générale les renseignements souhaités au bout d'un mois et demi environ. Il reste que c'est encore insuffisant. Sur le plan de l'information et de la communication, des efforts substantiels sont encore à faire afin d'améliorer l'image de la caisse et d'instaurer ainsi un climat de confiance.

## 37 Propositions de modification de la législation sur la prévoyance professionnelle, survivants et invalidité

### 371 Texte de la motion 96.3545/96.3553

*La motion charge le Conseil fédéral de proposer les modifications législatives suivantes:*

1. *La haute surveillance sur les autorités de surveillance LPP, qui est exercée aujourd'hui par le Conseil fédéral – et déléguée partiellement à l'Office fédéral des affaires sociales –, doit être transférée à une autorité qui soit à même de garantir l'exercice efficace de la haute surveillance prévue à l'article 64 LPP.* (✓)
2. *La surveillance que le Département fédéral des finances exerce sur la Caisse fédérale de pensions et sur les autres institutions de prévoyance de la Confédération doit être transférée à une autorité qui n'est en aucune manière liée hiérarchiquement aux institutions de prévoyance à surveiller (art. 3, 2<sup>e</sup> al., OPP 1).* ✓
3. *Le contrôle sur la Caisse fédérale de pensions selon l'article 53 LPP doit être retiré au Contrôle fédéral des finances et confié à un autre organe de contrôle. Ce nouvel organe de contrôle doit satisfaire pleinement aux exigences légales en matière d'indépendance et de compétences professionnelles. Il est envisageable de recourir également à un organe qui soit extérieur à l'administration fédérale (art. 63, 1<sup>er</sup> al., statuts CFP).* ✓

## 372 Constatations de la commission

### 372.1 Ad. 1

Le Conseil fédéral n'a pas encore donné suite à cette proposition. Il est prévu d'examiner ce point lors de la première révision de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP; RS 831.40). L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a ins-

titué un groupe de travail interne chargé d'examiner en détail les dispositions actuelles régissant la surveillance LPP des caisses de pensions et la haute surveillance dévolue au Conseil fédéral. Les résultats ne sont pas encore connus. Il est prévu de mettre en consultation l'avant-projet de révision de la LPP dans le courant du deuxième semestre de 1998.

### **372.2 Ad. 2**

Le Conseil fédéral a donné suite à cette proposition. Le 1<sup>er</sup> juillet 1998, il a approuvé une modification de l'ordonnance du 29 juin 1983 sur la surveillance et l'enregistrement des institutions de prévoyance professionnelle (OPP1; RS 831.435.1). Ce changement permet de soumettre la CFP à la surveillance de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), et non plus au Département fédéral des finances comme cela était le cas jusqu'à présent. Le Conseil fédéral suit ainsi la proposition de la CEP CFP qui estimait contraire à l'esprit de la LPP que le DFF soit à la fois responsable et autorité de surveillance de la CFP. Pour l'avenir, les compétences sont réparties de la manière suivante: l'application de la prévoyance professionnelle reste du ressort de la CFP et du DFF. Ces derniers restent responsables de l'assainissement et de la restructuration de la caisse ainsi que de l'exécution des affaires courantes. Par contre, l'OFAS, en qualité d'autorité de surveillance, veillera à ce que la CFP respecte les dispositions légales, et qu'elle prenne à temps les mesures propres à éliminer les insuffisances constatées. Cette modification est entrée en vigueur de manière rétroactive au 1<sup>er</sup> janvier 1998.

### **372.3 Ad. 3**

Le Conseil fédéral a donné suite à cette proposition. Dans son message du 22 avril 1998 concernant la politique de placement de la Caisse fédérale de pensions, le Conseil fédéral propose de soumettre la gestion, les comptes ainsi que les placements de la CFP à un organe de contrôle externe à l'administration. Cet organe effectuera ses contrôles conformément à la LPP (art. 53, 1<sup>er</sup> al.), le CDF se limitant dorénavant à vérifier uniquement le compte financier de l'office CFA. Cette modification permettra de renforcer l'indépendance de l'organe de contrôle vis-à-vis du DFF, la CEP CFP ayant constaté qu'elle avait été insuffisante par le passé. Les modifications de loi et des statuts proposées ont été adoptées par le Conseil des Etats au cours de la session d'été 1998. Le Conseil national devrait prendre une décision durant la session d'automne 1998.

## **38 Proposition relative à la responsabilité des organes de surveillance**

### **381 Texte du postulat 96.3543/96.3551**

*Le Conseil fédéral est invité à examiner si la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la (✓) prévoyance professionnelle, survivants et invalidité (LPP) doit être complétée de manière à créer une base légale qui permette, à l'instar de l'article 52 LPP,*

*de faire supporter aux autorités de surveillance instituées par l'article 61 LPP la responsabilité du dommage causé à une institution de prévoyance professionnelle.*

### **382 Constatations de la commission**

Le Conseil fédéral n'a pas encore donné suite au postulat. Il est prévu d'examiner cette question lors de la première révision de la loi sur la prévoyance professionnelle. Le calendrier des travaux prévoit de mettre en consultation l'avant-projet de révision de la LPP dans le courant du deuxième semestre de 1998.

### **39 Proposition relative à l'indépendance du Contrôle fédéral des finances**

#### **391 Texte de la motion 96.3546/96.3554**

*La motion charge le Conseil fédéral de modifier la loi fédérale du 28 juin 1967 ✓ sur le Contrôle fédéral des finances de manière à ce que ce dernier puisse exercer son mandat dans la plus grande indépendance sans être influencé par sa subordination administrative au Département fédéral des finances.*

### **392 Constatations de la commission**

Le Conseil fédéral a donné suite à la motion et soumis le message correspondant au Parlement (Message du 22 juin 1998 concernant la révision de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances). Selon le projet du Conseil fédéral, le Contrôle fédéral des finances (CDF) doit être renforcé et jouir d'une plus grande indépendance, notamment en matière de budget et de personnel. Le Conseil fédéral veut également améliorer la prise en compte politique des critiques du CDF.

Les grandes lignes du projet sont les suivantes:

- confirmation de la nomination du directeur par l'Assemblée fédérale,
- compétence plus large du directeur du CDF quant à la nomination et à la promotion de collaborateurs,
- droit de regard direct du CDF en matière d'attribution des ressources,
- obligation du Conseil fédéral de surveiller l'exécution des mesures prises à la suite des contestations et des recommandations du CDF,
- renforcement de l'efficacité des rapports et réaménagement des voies de service.

La question de la subordination administrative du CDF – Département fédéral des finances ou Présidence de la Confédération – est reportée à la réforme des institutions de direction de l'Etat. Le Conseil fédéral rejette d'ores et déjà la création d'une cour des comptes indépendante estimant qu'un quatrième pouvoir nuirait à l'équilibre de la répartition des pouvoirs au niveau fédéral.

L'objet a été attribuée aux Commissions des finances. Il sera traité au Conseil national durant la session d'automne 1998 et au Conseil des Etats à la session d'hiver 1998.

### **3.10 Initiatives parlementaires touchant à la haute surveillance parlementaire**

La Commission de gestion n'avait pas pour mandat d'examiner l'état des travaux relatifs aux initiatives parlementaires proposées par la CEP CFP. Il s'agit d'affaires qui sont du ressort du Parlement exclusivement, domaine qui est soustrait – pour des raisons évidentes – à la haute surveillance de la Commission de gestion. Afin que le présent rapport soit néanmoins complet, la commission donne ici quelles indications sur l'état des travaux.

#### **3.10.1 Procédure des commissions d'enquête parlementaire (Iv. pa. 96.446/96.451)**

L'initiative demande de modifier la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC) de manière à clarifier les compétences des experts mandatés par une commission d'enquête parlementaire. L'initiative propose aussi d'introduire une obligation au silence pour les personnes entendues par une commission d'enquête parlementaire.

L'examen de l'initiative a été attribuée aux Commissions des institutions politiques qui discuteront cette question dans le cadre de la révision totale de la LREC.

#### **3.10.2 Directives de l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral (Iv. pa. 96.447/96.452)**

L'initiative demande une modification de la Constitution fédérale et de la LREC qui permette au Parlement, dans les domaines de compétences du Conseil fédéral, de donner au Gouvernement des mandats qui ont la forme de directives.

L'examen de l'initiative a été attribuée aux Commissions des institutions politiques qui discuteront cette question dans le cadre de la révision totale de la LREC. A noter que lors des débats sur la réforme de la Constitution, le Conseil des Etats a refusé, en première lecture, l'inscription du mandat à l'article 159, 3<sup>e</sup> alinéa, du projet de nouvelle constitution (BO E 1998 127). Le Conseil national l'a en revanche adopté (BO N 1998 1438). La procédure d'élimination des divergences n'est pas encore close.

#### **3.10.3 Accès aux informations de gestion des départements et aux dossiers de procédure non closes (Iv. pa. 96.448/96.453)**

L'initiative parlementaire propose de modifier la LREC afin que les Commissions de gestion puissent, sous une forme adéquate, avoir accès aux données de gestion et de contrôle des départements ainsi qu'aux dossiers de procédures qui ne sont pas encore closes.

Cette initiative consacre la compétence des Commissions de gestion d'effectuer la haute surveillance parlementaire de manière concomitante, compétence qu'elles possèdent déjà dans les domaines de la sécurité de l'Etat et du renseignement. L'examen de l'initiative a été attribuée aux Commissions de gestion. Ces dernières ont été

chargées d'élaborer un projet de loi d'ici au printemps 1999. Il est possible aussi que cette question soit abordée en marge de la révision totale de la LREC. Aucune décision n'a encore été prise. A noter que, dans le cadre de la réforme de la Constitution, la compétence pour le Parlement d'effectuer des contrôles concomitants a été expressément reconnue par le rapporteur de la Commission de révision de la Constitution (BO E 1998 127).

### **3.10.4          Coordination des activités des commissions de contrôle (Iv. pa. 96.449/96.454)**

L'initiative demande une modification de la LREC permettant d'améliorer la coordination entre les commissions parlementaires de contrôle (Commissions de gestion, Commissions des finances, Délégation des finances).

Cette initiative parlementaire a été confiée aux Bureaux des deux chambres. Les bureaux ont été chargés d'élaborer un projet correspondant d'ici à la session de printemps 1999, à moins qu'ils ne décident d'aborder cette question dans le cadre de la révision totale de la LREC. Aucune décision n'a encore été prise à la connaissance de la CdG-CE. Il convient de relever que depuis la parution du rapport de la CEP CFP les présidents des Commissions de gestion, des Commissions des finances et de la Délégation des finances se rencontrent régulièrement pour coordonner leurs travaux et s'informer mutuellement. En cas de besoin, ils se réunissent durant les sessions, notamment lorsqu'il s'agit d'aplanir des difficultés procédurales.

La CdG-CE salue l'initiative de la CEP CFP qui permettra d'institutionnaliser et d'intensifier les contacts entre les commissions de contrôle. Ces contacts sont absolument nécessaires pour affirmer la prééminence de la haute surveillance parlementaire sur l'administration.

### **3.10.5          Rééligibilité dans les commissions de contrôle du Conseil des Etats (Iv. pa. 96.450)**

L'initiative parlementaire demande une modification du règlement du Conseil des Etats du 24 septembre 1986 permettant la rééligibilité des membres de la Commission des finances et de la Commission de gestion.

Une telle disposition a été adoptée par le Conseil des Etats le 20 juin 1997. Elle est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> août 1997 (RO 1997 1475).

## **4                  Quelques remarques et conclusions**

### **41                Appréciation d'ensemble**

De façon générale, le DFF et la CFA ont tenu compte, en bonne partie, des propositions de la CEP CFP. La faisabilité des propositions a été évaluée et les travaux correspondants mis en chantier. De nombreuses propositions de la CEP ont d'ores et déjà été définitivement satisfaites. Les autres propositions sont sur le point de l'être prochainement. Dans la plupart des cas, il n'y a pas de divergences entre les propositions faites par la CEP CFP et les constatations de la Commission de gestion d'une part, et les intentions du Département fédéral des finances d'autre part. La question

du médiateur (ombudsman) constitue une exception, mais sa portée est mineure du moment que des progrès sensibles ont été constatés dans l'information des assurés.

De manière générale, les travaux de mise en œuvre des propositions ont progressé. Depuis la parution du rapport de la CEP CFP en octobre 1996, il s'est écoulé pratiquement deux années. La fin de l'année 1996 et toute l'année 1997 ont été mises essentiellement à profit pour examiner la faisabilité des propositions de la CEP CFP, pour procéder à une analyse de la situation et initialiser les projets correspondants. Les besoins financiers nécessaires à l'assainissement de la caisse ont été définis et un crédit extraordinaire a été adopté par les Chambres fédérales en 1997. Depuis 1998, le DFF et la CFA sont entrés dans la phase de concrétisation des projets, projets dont le chef du DFF attend des progrès importants.

## **42 Evolution de la Caisse fédérale de pensions depuis le rapport de la CEP CFP**

### **421 Introduction**

Dans le cadre de son examen, la commission a recueilli de nombreuses informations sur les progrès réalisés par la caisse depuis la parution du rapport de la CEP CFP. Elle a aussi identifié de nouveaux problèmes. La commission livre ici quelques-unes de ces constatations. Cela doit permettre de préciser le contexte difficile dans lequel la caisse se meut actuellement et d'expliquer aussi le retard intervenu dans le traitement de certaines propositions de la CEP CFP. Les éléments présentés ici ont valeur d'illustration et ne sont pas exhaustifs.

### **422 Progrès réalisés**

Depuis fin 1996 la CFA a réalisé des progrès, notamment dans le domaine stratégique. Dans le domaine opérationnel, l'amélioration majeure réside pour la commission dans la prise de conscience que les problèmes de la CFA et de la CFP ne sont pas en premier lieu d'ordre informatique ou actuariel, mais sont liés essentiellement et depuis longtemps à la conduite et à l'organisation. Des mesures ont donc été prises pour renforcer les structures de conduite et d'organisation. Le nombre des cadres est passé de 41 à fin 1995 à 49 à fin 1997. Durant le premier trimestre 1998 tous les cadres ont été soumis à une évaluation («assessment») destinée à mesurer leurs compétences. Sur le plan de l'organisation, la direction de la caisse a été scindée en deux au 1er mai 1998: la directrice de la CFA s'occupe des affaires courantes alors qu'une haute direction de projet, présidée par Peter Arbenz, assume le processus d'assainissement de l'office et prépare son avenir (projet «Change CFA»). Des spécialistes reconnus du secteur privé ont été appelés à la rescousse aussi bien comme experts que pour assumer des tâches opérationnelles. Grâce au crédit spécial de 42,7 millions de francs décidé par le Parlement en 1997, la CFA possède maintenant une importante latitude pour engager des spécialistes compétents et dispose de toutes les ressources nécessaires pour assainir la caisse. Les postes clefs sont pourvus. A lui seul, le projet «Qualité des données» devra réunir à terme pas moins de 45 collaborateurs.

Autre point positif, la caisse s'est donnée une vision et des plans d'action annuels. Elle a conduit une réflexion approfondie sur ses activités et a identifié les problèmes.

Une stratégie a été définie: à l'avenir la CFP assurera la prévoyance professionnelle de l'administration fédérale, des écoles polytechniques et des organisations qui sont proches de la Confédération. Swisscom et La Poste régleront dorénavant leur prévoyance professionnelle de manière autonome comme c'est déjà le cas pour les CFF. Quant à la caisse de compensation, il est prévu de la séparer de la CFA. Les décisions correspondantes devraient être prises d'ici à la fin de cette année. En outre, un message a été remis aux Chambres fédérales permettant une gestion plus dynamique des fonds de la CFP.

Sur le plan du fonctionnement, la CFP a fait quelques progrès selon la direction de la caisse: en 1997, la CFP est arrivée à régler toutes les sorties d'assurés intervenues en 1995 et 1996 ainsi qu'une partie des sorties de 1997. La durée du traitement des demandes a été réduite de huit mois à un mois et demi. La CFP a procédé en 1997 à l'apurement de quelque 10 000 dossiers ainsi qu'au contrôle sommaire de 36 000 dossiers d'assurés de Swisscom et de la Poste. A cela s'ajoutent environ 12 000 dossiers qui ont été contrôlés à la suite des événements suivants: départ, sollicitation d'une rente, versement anticipé ou mise en gage selon la loi fédérale sur l'encouragement à la propriété du logement, divorce. La comptabilité pour les affaires courantes semble être à jour. Les flux financiers avec les organisations affiliées fonctionnent normalement. 50% des comptes en attente ont pu être soldés. Le décompte avec le fonds de garantie LPP est réglé.

Sur le plan technique, le fonctionnement du système SUPIS paraît s'être régularisé. Les mesures destinées à accélérer l'apurement des dossiers ont été prises.

## 423 Problèmes rencontrés

Il n'est pas douteux que la caisse ait fait des progrès, notamment sur le plan stratégique. Il reste que les résultats concrets et globaux tardent à se matérialiser. C'est notamment le cas en matière de comptes. L'objectif principal de la CFP – l'approbation du compte 1997 sous réserve des arriérés – n'a pas été atteint. La révision effectuée par le CDF a fait apparaître de très nombreuses carences. Au bilan, la plupart des postes débiteurs «employeurs» (132 millions de francs) et débiteurs «sommes de rachat» (110 millions) ne font pas l'objet d'une justification de soldes. Il existe encore 15 500 comptes bloqués dont la caisse ne peut garantir le solde (145 millions). En conséquence, le solde des comptes bloqués figurant au bilan ne peut pas être justifié. De plus, la caisse ne connaît pas le nombre exact des assurés actifs, ce qui est extrêmement grave. Les données relatives aux 112 811 assurés actifs, et qui sont à la base des calculs actuariels de la caisse, ne peuvent pas être reconstituées et apparaissent peu plausibles aux yeux du CDF. Pour 1997, la commission a relevé que le nombre des assurés actifs avaient augmenté de près de trois mille unités alors que le nombre des agents de la Confédération et le nombre des organisations affiliées ne cessent de diminuer. La caisse ne sait pas non plus si chaque assuré dispose d'un dossier, ni si le chiffre des rentiers est exact. On ne peut pas exclure que la caisse paie des rentes à des personnes décédées.

Les dossiers en souffrance sont également nombreux et les facturations aux employeurs reliés à PERIBU sont fausses. A titre d'exemple, il y a chaque mois une différence de 150 000 francs entre les indications fournies par le système des salaires de l'Entreprise suisse d'aéronautique et de systèmes d'Emmen et les cotisations facturées selon SUPIS. Autre exemples, les réserves manquantes pour les retraites anticipées des instructeurs n'ont pas été facturés des années durant. Pour la seule période

comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 1996 et le 30 juin 1997, cela correspond à une somme de 9,6 millions de francs. La caisse a exigé le remboursement de ces montants dans le courant du mois de juillet 1998.

Durant ces deux dernières années, les objectifs de la caisse ont changé plusieurs fois. De nombreux délais ont été reportés à plusieurs reprises. En outre, certaines décisions politiques, notamment la privatisation de Swisscom et l'autonomie nouvelle donnée à La Poste et aux entreprises d'armement, ont nécessité de modifier certaines priorités. De nouveaux systèmes de salaires ont été introduits. Par ailleurs des problèmes inconnus jusqu'alors sont apparus appelant des mesures correctrices (manque de plausibilité de la base de données sur les assurés actifs, non prise en compte des assurés volontaires dans le bilan technique, gestion des rentes présentant des lacunes, etc.).

La commission a souligné plus haut les progrès réalisés par la caisse dans le domaine de la conduite et de l'organisation. Ces progrès ne se sont malheureusement pas encore répercutés sur tout le personnel. En effet, si les organes dirigeants du département et de la caisse sont confiants dans l'avenir, la commission a constaté un désarroi important aux échelons inférieurs de la hiérarchie. Dans certains services, la motivation du personnel est au plus bas. Le climat de travail est délétère et les fluctuations de personnel sont importantes. Pour avoir une idée de l'ampleur du phénomène, la commission a demandé à la caisse un court rapport statistique sur les fluctuations de personnel au sein de la CFA pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 1994 et le 30 mars 1998. La CFA a indiqué que le taux de fluctuation effectif, sans les départs naturels, était de l'ordre de 10% (administration fédérale sans les EPF: env. 5%), mais a admis que ce chiffre n'était qu'une estimation, la caisse n'étant pas en mesure de donner des indications précises sur les agents qui ont quitté son service. Les auditions effectuées par la section semble montrer que, suivant les services, ce taux est vraisemblablement beaucoup plus élevé. Ceci est dû pour beaucoup au fait que de nombreux emplois sont de durée limitée, une situation que la CdG-CE avait critiqué en 1992 déjà. Mais cela ne concerne pas seulement les postes de durée limitée; au niveau du personnel qualifié et des cadres, la commission a pu constater également de nombreux départs: la responsable du personnel et sa suppléante, la responsable du service juridique et un juriste, le responsable des arriérés, la responsable de la facturation aux organisations affiliées, etc. Chaque départ constitue une perte de connaissances et conduit irrémédiablement à des retards supplémentaires.

L'absentéisme est également important, renforcé qu'il est par l'incertitude qui règne quant à l'avenir de la CFA. A terme, il est prévu de procéder à la suppression de cent postes de travail sans que des plans concrets soient encore établis.

*De l'avis de la commission et de la grande majorité des personnes entendues, le problème du personnel représente un risque très important, si ce n'est le plus important pour le fonctionnement de la CFP. La motivation du personnel doit s'améliorer et les cadres doivent travailler sans relâche à son développement. Les responsables de la caisse semblent être conscients du problème. Un projet de développement du personnel et de l'organisation sera mis en route en septembre 1998.*

S'agissant de la conduite, il faut constater aussi qu'il existe au sein du personnel une certaine confusion dans le partage des rôles et des responsabilités entre la direction de la CFA et la haute direction de projet «Change CFA».

Un autre problème se profile en relation avec le degré de couverture de la caisse. Le déficit technique n'est pas connu avec exactitude par la caisse et le taux de couverture est actuellement inférieur aux dispositions statutaires. Le degré de couverture a

diminué au cours de ces dernières années. La détérioration du taux de couverture est essentiellement due aux corrections effectuées dans le cadre de l'apurement des dossiers. Ces corrections ont entraîné une hausse des engagements de la caisse. A cela s'ajoute le fait que le nombre d'assurés, qui n'est pas connu exactement, est plus élevé que ce que l'on pensait jusqu'alors. Par ailleurs, la CFA a constaté que, durant des années, la réserve mathématique des assurés volontaires n'avait pas été prise en considération dans le bilan technique.

La commission s'inquiète de l'évolution du degré de couverture. Une expertise diligente par le DFF en 1995 montre que le degré de couverture devrait évoluer de manière positive dans les dix prochaines années. Il n'en demeure pas moins que, chaque année, à la suite de diverses corrections (corrections des réserves mathématiques des comptes 1995, contrôle des dossiers, non prise en compte des assurés volontaires, etc.), le découvert technique est chaque fois revu à la baisse. C'est en plus sans compter les effets qu'auront d'éventuels rachats d'années d'assurance. En effet l'article 71, 2<sup>e</sup> alinéa, des statuts permet aux assurés qui ont été admis dans la CFP avant le 1<sup>er</sup> janvier 1995 de procéder au rachat d'années d'assurance supplémentaires en fonction de leur âge et de leur gain assuré au moment de l'entrée. Cette possibilité n'a pas encore été offerte aux assurés et nul ne sait combien d'assurés chercheront à bénéficier de cette possibilité, mais il y a fort à croire qu'elle induira également un diminution du degré de couverture.

Aussi longtemps que tous les dossiers n'auront pas été contrôlés, que le nombre des assurés ne sera pas connu et que l'action de rachat d'années d'assurance n'aura pas été entreprise, il ne sera pas possible d'exclure que le degré de couverture soit inférieur à ce que l'on suppose actuellement. L'ampleur de ces modifications ne peut pas être évaluée pour l'instant. Pis: il n'est pas possible actuellement d'obtenir des informations fiables sur l'évolution du degré de couverture.

Il n'est guère besoin de longs développements pour conclure que la situation de la CFP reste très préoccupante. Selon la planification actuelle, il est prévu que les problèmes de la CFA soit résolus d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2001 et que le processus de restructuration soit terminé d'ici là.

## **5 Perspectives pour la haute surveillance parlementaire**

A ce stade, la Commission de gestion ne peut pas juger si les mesures prises, qui correspondent pour l'essentiel aux recommandations de la CEP CFP, sont appliquées avec suffisamment de fermeté et si elles déboucheront sur les résultats escomptés. C'est aux progrès réalisés que le Parlement devra apprécier le bien-fondé des décisions prises. Mais le Parlement ne peut pas, et ne doit pas, se substituer au Conseil fédéral: le processus d'assainissement est du ressort de l'exécutif et la commission espère qu'il saura montrer toute la détermination voulue pour mener à bien les mesures prévues.

Pour la commission, il importe que le Parlement prenne maintenant de la distance par rapport à la CFA. Aussi longtemps que la caisse continuera à présenter autant de déficiences, la haute surveillance ne pourra que se borner à les relever sous réserve de meilleure fortune.

A l'avenir, la CdG-CE suivra avec attention les progrès réalisés. Elles les mesurera à l'aune des critères suivants:

- l'apurement de tous les dossiers d'ici à mi-2000,

- l'envoi à tous les assurés de certificat d'assurance corrects,
- l'approbation sans aucune réserve ni remarque des comptes de l'an 2000,
- la connaissance exact du nombre d'assurés et de rentiers,
- le passage sans heurts du cap de l'an 2000 pour l'informatique de la CFP,
- la réalisation au 1<sup>er</sup> janvier 2001 de la nouvelle CFP parallèlement à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le personnel fédéral.

Pour la commission comme pour le chef de département le résultat de la révision des comptes 1998 sera un indice capital pour savoir si les mesures engagées commencent à porter leurs fruits ou non. *Si d'aventure, au printemps 1999, les comptes pour l'ensemble de l'année 1998 ne devaient pas être adoptés (sous réserve des arriérés), alors il sera indispensable de prendre des mesures drastiques. Dans ce cas-là, le Conseil fédéral devra en tirer les conséquences politiques et proposer une solution globale aux problèmes de la CFP.*

## Liste des personnes entendues

- Monsieur Kaspar Villiger, conseiller fédéral, chef du Département fédéral des finances
- Monsieur Peter Arbenz, ancien président du groupe d'experts CFA, président de la haute direction de projet «Change CFA»
- Madame Elisabeth Baumann, directrice de la Caisse fédérale d'assurance
- Monsieur Maurice Bourguet, réviseur, Caisse fédérale d'assurance
- Monsieur Gaston Cotting, ancien chef du service de comptabilité de la Caisse fédérale de pensions, Caisse fédérale d'assurance
- Monsieur Andreas Dietrich, chef de projet «Change CFA», Caisse fédérale d'assurance
- Monsieur Daniel Dubler, STG-Coopers & Lybrand SA, ancien membre du groupe d'experts CFA
- Monsieur François Faessler, directeur suppléant du Contrôle fédéral des finances
- Monsieur Stefan Freiburghaus, chef de la section informatique, Caisse fédérale d'assurance
- Madame Jacqueline Gafner, rapporteur, état-major controlling, secrétariat général du Département fédéral des finances
- Monsieur Rolf Habegger, chef de la section I, Caisse fédérale d'assurance
- Monsieur Michel Huissoud, chef de la section 1.2., Contrôle fédéral des finances
- Monsieur Hans-Rudolf May, chef ad intérim de la Caisse fédérale de compensation, Caisse fédérale d'assurance
- Monsieur Roger Mudry, contrôleur de gestion, Caisse fédérale d'assurance
- Monsieur Marius Redli, directeur suppléant de l'Office fédéral de l'informatique, ancien membre du groupe d'experts CFA
- Monsieur Vitus Schönenberger, directeur de PRASA, ancien suppléant du président du groupe d'experts CFA, membre de la haute direction de projet «Change CFA»
- Monsieur Dieter Wäber, chef de la Caisse fédérale de pensions, Caisse fédérale d'assurance

40183

## **Suivi de la CEP CFP Rapport de la Commission de gestion au Conseil des Etats du 2 septembre 1998**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.043
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.12.1998
Date	
Data	
Seite	4704-4729
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 634

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.