

05.073

Message
concernant la Caisse fédérale de pensions
(Loi relative à PUBLICA et modification de la loi sur la CFP)

du 23 septembre 2005

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet de loi sur l'institution de prévoyance de la Confédération (loi relative à PUBLICA) et un projet de modification de la loi régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP).

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

- 2000 M 00.3179 *Caisse fédérale de pensions (N 06.06.00, Commission des institutions politiques CN 99.023; E 14.06.00) – auparavant: DFF/CFA*
- 1999 P 99.3571 *Changement en faveur de la primauté des cotisations (N 21.12.99, Commission des finances CN 99.023) – auparavant: DFF/CFA*

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

23 septembre 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

1. Contexte

Lors de l'adoption de la loi fédérale du 23 juin 2000 régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP, RS 172.222.0), la motion 00.3179 de la Commission des institutions politiques du Conseil national, du 30 mars 2000, a été transmise au Conseil fédéral. Ce dernier a ainsi été chargé de soumettre au Parlement, en 2006 au plus tard, un projet prévoyant la primauté des cotisations pour l'assurance-vieillesse du personnel de la Confédération. Le Conseil fédéral a étudié de manière intensive les questions de prévoyance professionnelle et de primauté des cotisations. Le 19 janvier 2005, il a demandé que le message concernant la révision totale de la loi sur la CFP, qui tient compte des objectifs décrits ci-après, soit soumis au Parlement.

2. Financement et consolidation de PUBLICA

a. Cotisations patronales

Le coût annuel des cotisations patronales versées par la Confédération au titre du financement du nouveau concept de prévoyance ne devra être ni supérieur ni inférieur aux charges actuelles, proportionnellement à la masse salariale assurable. Le Conseil fédéral a édicté cette consigne le 19 janvier 2005 en adoptant la note de discussion sur l'introduction de la primauté des cotisations et la consolidation de PUBLICA. Il a ainsi fixé le cadre financier du nouveau concept de prévoyance.

b. Abaissement du taux d'intérêt technique pour les assurés actifs

Etant donné que la Confédération a financé la Caisse fédérale de pensions lors du transfert des assurés, le 1^{er} juin 2003, et indépendamment du passage à la primauté des cotisations, il est dans l'intérêt de la Confédération de consolider durablement les finances de PUBLICA.

A l'occasion de l'introduction de la primauté des cotisations, le taux d'intérêt technique baissera à 3,5 % pour les assurés actifs et les nouveaux bénéficiaires de rentes. Cette mesure, qui serait également prise sans le passage à la primauté des cotisations, augmente la réserve mathématique nécessaire de plus d'un milliard de francs. Une réduction des prestations de vieillesse des assurés, notamment dans le cas des retraites anticipées volontaires, et une hausse des cotisations financeront cette augmentation.

Dans le système de prévoyance actuel, le risque d'inflation est financé aux deux tiers environ par l'employeur. Le régime de primauté des cotisations prévoit que ce risque sera désormais pris en charge à parts égales par l'employeur et par l'employé.

Une réduction du taux d'intérêt technique de même ampleur pour l'ensemble des bénéficiaires de rentes de PUBLICA, effectuée lors du passage à la primauté des cotisations, entraînerait une augmentation immédiate de 778,7 millions de francs de la réserve mathématique nécessaire du point de vue actuariel. Or, les assurés actifs

ne peuvent supporter cette charge: ils contribuent déjà largement à la consolidation de PUBLICA en assumant d'une part une augmentation des cotisations, conséquence de l'abaissement du taux d'intérêt technique, et d'autre part une diminution des prestations en cas de retraite anticipée volontaire, conséquence de l'évolution démographique. Au niveau de la politique du personnel, il serait par ailleurs injuste que la génération active contribue au financement des rentes de bénéficiaires qui ont pu profiter pendant des décennies d'un système de prévoyance dont ni les assurés ni les employeurs n'ont jamais dû financer entièrement les prestations grâce à une garantie absolue de la Confédération.

c. Caisse de prévoyance fermée réservée aux bénéficiaires de rentes de PUBLICA (Caisse de prévoyance fermée)

La forte proportion de bénéficiaires de rentes de la caisse (43 000 pour 50 000 actifs, dont quelque 8 000 anciens employés de Swisscom et 4 000 anciens employés des entreprises d'armement [aujourd'hui RUAG]) et l'augmentation constante de l'espérance de vie constituent des obstacles à une consolidation durable de PUBLICA. Vu que les prestations des bénéficiaires de rentes ne peuvent être réduites qu'à des conditions très strictes en cas d'assainissement conformément à la LPP, un abaissement du taux d'intérêt technique entraînerait la hausse de la réserve mathématique de quelque 780 millions de francs évoquée précédemment. PUBLICA ne tarderait pas à se trouver en sous-couverture et tant les employeurs que les assurés actifs seraient alors tenus, en vertu de la LPP, de verser des cotisations d'assainissement.

C'est la raison pour laquelle la révision totale de la loi sur la CFP prévoit de créer une caisse de prévoyance avec garantie des prestations de la Confédération et d'y regrouper tous les bénéficiaires d'une rente de vieillesse et de survivant de PUBLICA touchant cette rente au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi relative à PUBLICA. Avec une probabilité légèrement supérieure à 50 %, des simulations ont montré que, dans les vingt années à venir, on pouvait tabler sur des excédents et que la garantie des prestations n'aurait donc pas à être fournie. Néanmoins, la probabilité d'un découvert technique augmente, surtout durant les cinq premières années. Si ces découverts ne sont pas compensés, la caisse risque de s'enfoncer dans une spirale déficitaire. Pour cette raison, en cas de découvert technique de la Caisse de prévoyance fermée, la Confédération devrait déjà pouvoir alimenter un fonds spécial avec des moyens de la Confédération selon une réglementation précise. Les versements du fonds à la Caisse de prévoyance fermée ne pourraient toutefois être réalisés que si celle-ci venait à manquer de liquidités ou si la politique de placement nécessitait une adaptation radicale suite à la détérioration de son taux de couverture. Si, en cas de dissolution de la Caisse de prévoyance fermée, les fonds de prévoyance disponibles ne suffisent pas pour le transfert des rentiers dans une nouvelle caisse ou institution de prévoyance, la Confédération fournit les ressources financières nécessaires en recourant à la garantie des prestations. Pour ce faire, elle utilise en priorité la fortune du fonds. Comme ce dernier ne constitue pas une institution de prévoyance professionnelle, son excédent éventuel peut être reversé à la Confédération. En contrepartie de la création d'une caisse réservée aux bénéficiaires de rentes assortie d'une garantie des prestations de la

Confédération, PUBLICA renonce à la garantie de la Confédération sur les réserves pour fluctuations que lui accorde le droit en vigueur, ainsi qu'aux obligations de garantie souscrites par la Confédération en faveur de PUBLICA lors de la fixation du découvert technique, dans le cadre du bilan d'ouverture. Par conséquent, PUBLICA assume seule les risques de placement et prend aussi en charge les risques suivants: non-recouvrement, par la voie judiciaire, de la réserve mathématique manquante suite au départ à la retraite de femmes de la génération d'entrée dans les organisations affiliées; procès relevant de l'ancien droit, à l'exception des cas, définis dans la loi, portés devant les tribunaux et ayant une grande portée financière; réserve mathématique manquante en rapport avec des cas d'invalidité relevant de l'ancien droit; pertes dues aux retraites anticipées volontaires jusqu'à l'introduction de la primauté des cotisations. Enfin, PUBLICA assure également le financement de la garantie statique des acquis pour la génération transitoire et le financement des rentes AI (coûts induits par la réduction du taux d'intérêt technique à 3,5 %). Par ailleurs, les assurés actifs sont libérés du risque de cofinancement des prestations en faveur des bénéficiaires de rentes.

3. Renforcement de la concordance entre la politique du personnel et la prévoyance

Le modèle de prévoyance et de retraite prévu s'inscrit dans le mouvement d'individualisation des rapports de travail voulue par la loi sur le personnel de la Confédération. Les directives du Conseil fédéral du 19 janvier 2005 concernant le volume des cotisations, conjuguées aux mesures de consolidation indispensables du fait de la persistance des faibles taux d'intérêt, entraînent, en matière de prévoyance professionnelle en faveur du personnel de la Confédération, des réductions de prestations substantielles et une progression des cotisations. La renonciation aux garanties de la Confédération accordées dans le cadre du bilan d'ouverture, en contrepartie de la création de la Caisse de prévoyance fermée assortie d'une garantie des prestations de la Confédération, grève PUBLICA – et par conséquent les assurés actifs – de coûts de l'ordre de 650 à 700 millions de francs. Le Conseil fédéral est d'avis que la baisse du taux d'intérêt technique pour les assurés actifs à 3,5 %, le relèvement de l'âge du début des cotisations de 22 à 25 ans, le nouvel âge technique de la retraite à 65 ans, et la hausse des cotisations – notamment dès l'âge de 45 ans – assortie de rentes moins élevées représentent le maximum de ce que les assurés peuvent accepter. Les bénéficiaires de rentes apportent aussi leur contribution à une consolidation à long terme, puisque les ressources financières ne permettront pas d'adapter les rentes au renchérissement dans un proche avenir. Dans le contexte financier actuel, le seul objectif possible est la conception d'une prévoyance vieillesse financièrement supportable à long terme pour toutes les parties et qui n'implique pas de solidarité entre actifs et bénéficiaires de rentes. L'évolution démographique appelle en outre à modérer les incitations du système actuel de prévoyance en faveur d'un retrait prématuré de la vie active, raison pour laquelle le nouveau concept de prévoyance prévoit des cotisations de prévoyance constitutives de rente jusqu'à la retraite. Le passage à la primauté des cotisations garantit en outre le financement intégral des prestations de vieillesse perçues par l'assuré, quel que soit l'âge de son départ à la retraite. Enfin, grâce à une rente transitoire finan-

cée de manière socialement acceptable, les salariés à bas revenus pourront prendre une retraite anticipée volontaire.

En proposant au moins trois plans de prévoyance (plan standard, plan pour cadres 1 et plan pour cadres 2) qui tiennent compte des risques et se fondent sur des critères techniques et financiers, le projet prend en considération la flexibilisation du droit régissant le personnel de la Confédération et les besoins des différentes catégories de personnel en matière de prévoyance. Une réglementation transitoire garantit aux assurés qui auront plus de 55 ans et moins de 65 ans au moment du passage à la primauté des cotisations 95 % de la prestation de vieillesse qu'ils auraient pu toucher selon le droit actuel à 62 ans, mais au minimum les prestations dues selon le nouveau droit.¹ Il s'agit donc d'une garantie statique, à savoir que les acquis seront calculés sur la base du dernier salaire perçu avant l'entrée en vigueur de la loi et que ce montant sera garanti.

4. Réforme de l'organisation et de la structure de PUBLICA

La loi fédérale, entièrement révisée, régissant la Caisse fédérale de pensions (loi relative à PUBLICA), est une loi d'organisation. Elle désigne les organes de PUBLICA, définit leurs tâches et leurs attributions et fixe les principes de présentation des comptes et de placement de la fortune. Le bilan est établi en caisse fermée. La fortune de PUBLICA est placée entièrement et les revenus générés sont répartis entre les caisses de prévoyance proportionnellement à leur fortune et à leur stratégie de placement.

Les employeurs adhèrent à PUBLICA à travers des contrats d'affiliation. Les règlements de prévoyance, qui définissent notamment l'aménagement de la prévoyance professionnelle des employés, font partie intégrante de ces contrats. PUBLICA conclut les contrats d'affiliation avec les employeurs qui ne font pas partie de l'administration fédérale et élabore les règlements de prévoyance en accord avec l'employeur et son personnel.

Les aspects de la prévoyance importants pour la Confédération sont régis dorénavant par la loi sur le personnel de la Confédération (LPers). Pour ce qui est des employeurs faisant partie de l'administration fédérale, la LPers définit les unités administratives qui ont des fonctions d'employeur au sens de la loi relative à PUBLICA. Elle fixe les principes de la politique de prévoyance, notamment le montant des cotisations, la durée de cotisation, les conditions régissant les prestations et l'adaptation des rentes au renchérissement.

Alors que la loi relative à PUBLICA ne précise pas si les règlements de prévoyance doivent s'inspirer du principe de la primauté des prestations ou de celui de la primauté des cotisations, la LPers mentionne clairement que les prestations sont fonction des cotisations capitalisées, et qu'ainsi la primauté des cotisations est le principe déterminant en matière de prévoyance vieillesse à la Confédération.

¹ Phrase corrigée selon la FF 2005 6469.

5. Caisses de pensions des entreprises proches de la Confédération

A l'instar de PUBLICA, les caisses de pensions des CFF et de la Poste ont aussi un nombre élevé de bénéficiaires de rentes. Dans le cas des CFF en particulier, ce facteur – associé à l'insuffisance de couverture – implique que l'assainissement de la caisse par les assurés actifs ne peut pas être exigé. De plus, pour les deux caisses, les calculs reposent sur un taux d'intérêt technique de 4 %. Par la suite, des solutions devront également être proposées pour les CFF et de la Poste.² Ce projet n'est cependant pas abordé dans le cadre de la révision totale qui fait l'objet du présent message.

6. Prolongation de la durée de validité de la révision urgente de la loi sur la CFP

Un projet B a été joint à la révision totale de la loi sur la CFP. Il vise à introduire dans le droit ordinaire les réglementations limitées dans le temps qui ont été adoptées lors de la révision partielle urgente de décembre 2004 de la loi sur la CFP (RO 2004 5265; FF 2004 5073). A défaut, les dispositions mises en place lors de cette procédure urgente expireraient en cas de report de l'entrée en vigueur de la révision totale de la loi sur la CFP. Il s'agit des dispositions concernant la constitution de réserves pour fluctuations, la suppression de l'adaptation garantie des rentes au renchérissement et l'abolition du principe de l'égalité de traitement, en matière d'adaptation des rentes au renchérissement, entre les anciens employés de l'administration fédérale et les bénéficiaires de rentes qui ont pris leur retraite avant que les régies ne deviennent autonomes (anciens bénéficiaires de rentes de la Confédération).

² Phrase corrigée selon la FF 2005 6469.

Table des matières

Condensé	5458
1 Présentation de l'objet	5465
1.1 Contexte	5465
1.1.1 Caisse fédérale de pensions	5465
1.1.2 Caisses de pensions des CFF et de la Poste	5466
1.1.3 Nombre élevé de bénéficiaires de rentes, taux de couverture différents	5467
1.2 Nouvelle réglementation proposée	5469
1.2.1 Financement et consolidation de PUBLICA	5469
1.2.2 Caisse de prévoyance fermée réservée aux bénéficiaires de rentes de PUBLICA (Caisse de prévoyance fermée)	5469
1.2.3 Age et retraite	5471
1.2.4 Plans de prévoyance	5472
1.2.5 Organisation et orientation structurelle de PUBLICA	5472
1.3 Justification et évaluation de la solution proposée	5473
1.3.1 Flexibilité de la prévoyance	5473
1.3.2 Transparence	5475
1.3.3 Modification des conditions démographiques	5476
1.4 Comparaison juridique et relation avec le droit européen	5476
1.5 Mise en œuvre	5477
1.6 Classement d'interventions parlementaires	5477
1.7 Position des partenaires sociaux et de la Commission de la caisse	5477
1.7.1 Avis de la Commission de la caisse	5477
1.7.2 Avis des partenaires sociaux	5479
2 Projet A: Explications relatives aux propositions de modification de la loi	5481
2.1 Loi relative à PUBLICA	5481
2.1.1 Section 1 Dispositions générales	5481
2.1.2 Section 2 Caisses de prévoyance	5484
2.1.3 Section 3 Organisation	5488
2.1.4 Section 4 Placement de la fortune et présentation des comptes	5491
2.1.5 Section 5 Dispositions transitoires	5492
2.1.6 Section 6 Dispositions finales	5508
2.2 Loi sur le personnel de la Confédération	5508
3 Projet B: Introduction de la révision partielle urgente de la loi du 17 décembre 2004 sur la CFP dans le droit ordinaire	5534
4 Conséquences	5534
4.1 Conséquences pour la Confédération	5534
4.1.1 Conséquences financières	5534
4.1.1.1 Généralités	5534
4.1.1.2 Cotisations patronales	5535
4.1.1.3 Caisse de prévoyance fermée réservée aux bénéficiaires de rentes de PUBLICA (Caisse de prévoyance fermée)	5536

4.1.1.4	Garantie des réserves pour fluctuations	5542
4.1.1.5	Financement des retraites anticipées volontaires jusqu'au passage à la primauté des cotisations	5543
4.1.1.6	Financement de la garantie statique des acquis pour la génération transitoire	5543
4.1.1.7	Garantie pour les risques de procès	5544
4.1.1.8	Garantie pour les cas d'invalidité relevant de l'ancien droit	5544
4.1.1.9	Taux d'intérêt technique	5544
4.1.1.10	Coûts du passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations	5545
4.1.1.11	Frein aux dépenses	5545
4.1.2	Conséquences pour le personnel	5547
4.1.3	Conséquences pour l'informatique	5547
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes	5547
4.3	Conséquences économiques	5547
5	Liens avec le programme de législation	5547
6	Aspects juridiques	5548
6.1	Constitutionnalité et conformité aux lois	5548
6.2	Délégation de compétences législatives	5548
6.3	Relation avec la LPP	5549
6.4	Relation avec le droit européen	5549
A	Loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (Projet)	5551
B	Loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (Projet)	5569

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

1.1.1 Caisse fédérale de pensions

A l'occasion de l'adoption de la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP, RS 172.222.0), la motion 00.3179 déposée le 30 mars 2000 par la Commission des institutions politiques du Conseil national a été transmise au Conseil fédéral. Celui-ci a ainsi été chargé de présenter au Parlement, pour la fin 2006 au plus tard, une révision de la loi sur la CFP prévoyant la primauté des cotisations pour les prestations de vieillesse.

Lors de l'entrée en activité opérationnelle de PUBLICA en juin 2003, la Confédération a pris en charge, conformément à l'art. 26 de la loi sur la CFP, le découvert technique (au 31 mai 2003; ACF du 19 décembre 2003, ch. 2) s'élevant à 11,95 milliards de francs (y compris près de 5 milliards de pertes subies par la Caisse fédérale de pensions sur ses placements entre 1999 et 2003). Pour décharger rapidement la Confédération de ses obligations résultant du transfert et assurer la consolidation de PUBLICA à long terme, le Conseil fédéral a décidé, le 29 octobre 2003, de réviser partiellement la loi sur la CFP. Cette révision partielle, qui aurait dû être suivie d'une révision totale introduisant la primauté des cotisations, a été repoussée en faveur d'une révision partielle urgente. Cette dernière a supprimé, au 1^{er} janvier 2005, la garantie d'adaptation des rentes au renchérissement et l'a remplacée par une disposition potestative. En outre, elle a supprimé l'égalité de traitement au niveau de l'adaptation au renchérissement entre les bénéficiaires de rentes ayant pris leur retraite avant que les régies fédérales ou les unités administratives ne deviennent autonomes (anciens bénéficiaires de rentes de la Confédération) et les anciens employés de l'administration fédérale. Finalement, une nouvelle disposition de la loi sur la CFP permet à PUBLICA de cumuler, malgré la garantie de la Confédération, des réserves pour fluctuations même si toutes les provisions et autres réserves ne sont pas encore constituées dans la mesure requise.

En été 2004, le DFF s'est entretenu à diverses reprises avec les associations de personnel de la Confédération. De même que les représentants des employés, il avait pour objectif principal de trouver une solution où le personnel fournit certes une contribution supplémentaire à l'assainissement du budget de la Confédération, mais où la politique du personnel de la Confédération peut également retrouver la fiabilité urgemment requise. Le cumul, en quelques années, de mesures entraînant une dégradation de la sécurité de l'emploi (mesures d'allègement, abandon de certaines tâches, réduction des effectifs), des conditions salariales et de la prévoyance professionnelle avait généré un certain danger d'imprévisibilité. Un accord a pu être trouvé avec les représentants du personnel. Il prévoit la renonciation à l'adaptation des salaires au renchérissement en 2005 et 2006. En contrepartie, le personnel recevra une allocation unique non assurée et la mise en place du régime de primauté des cotisations sera accélérée.

1.1.2

Caisses de pensions des CFF et de la Poste

En janvier 2003, le DFF avait confié à la société Aon Chuard Consulting SA un mandat d'analyse des risques de la Caisse fédérale de pensions et des caisses de pensions des entreprises autonomes proches de la Confédération. Le consultant a dressé l'état des lieux de ces caisses à fin 2002 et, dans son rapport, il a exposé en détail la situation de PUBLICA et des caisses de pensions des CFF, de la Poste et de RUAG, se limitant à des indications sommaires pour les caisses de pensions de Swisscom, skyguide et SRG SSR idée suisse.

En outre, le rapport énumère les prestations de la Confédération en faveur de ces caisses et des entreprises qui leur sont affiliées, et les engagements futurs pour lesquels il existe déjà une base légale (dans certains cas une disposition potestative), ainsi que les risques et les créances tangibles.

Il propose aussi différents scénarios d'évolution du taux de couverture et du découvert technique pour les quatre premières caisses citées, sur les dix années à venir. Ces scénarios se distinguent au niveau de l'hypothèse retenue pour le renchérissement, de l'évolution des salaires et des taux d'intérêt et du rendement des actions et des placements immobiliers.

L'analyse des risques a mis en évidence un découvert important des caisses de pensions des CFF et de la Poste et a montré que si les taux d'intérêt restaient bas, ces caisses pourraient avoir de la peine à dégager dans les années à venir des excédents d'intérêts suffisants pour améliorer sensiblement leurs taux de couverture. Par ailleurs, si la proportion de bénéficiaires de rentes est élevée, l'assainissement de ces caisses sans financement des découverts par l'employeur (ou par un tiers) ne paraît envisageable que si les autres facteurs évoluent de manière extrêmement favorable. Le taux de couverture de PUBLICA dépasse actuellement 100 % mais, à l'instar des autres caisses de pensions, son problème est la forte proportion de bénéficiaires de rentes.

Au printemps 2003, les CFF ont demandé à la Confédération de transférer dans PUBLICA leurs bénéficiaires de rentes existants à la date du passage à la primauté des cotisations, avec leurs droits et leur quote-part de la réserve mathématique. La caisse de pensions de la Poste a également signalé que les moyens que la Confédération lui avait alloués lors de sa création étaient insuffisants, notamment pour constituer les provisions actuarielles nécessaires pour garantir les rentes prévues du temps de la CFP. Le 29 octobre 2003, le Conseil fédéral a décidé d'entrer en matière sur les demandes des CFF et de la Poste.

Pour régler définitivement ces problèmes, l'expert en prévoyance a proposé deux stratégies:

- couvrir rapidement la totalité du capital, y compris les réserves pour fluctuations requises;
- obliger les caisses de pensions à maintenir à long terme la totalité de la couverture du capital, avec des garanties des prestations de la Confédération.

Un abaissement du taux d'intérêt technique non seulement pour les assurés actifs, mais aussi pour les bénéficiaires de rentes, se traduirait par une augmentation considérable de la réserve mathématique nécessaire, qui entraînerait une dégradation du taux de couverture de PUBLICA et des caisses de pensions des CFF et de la Poste.

Une solution où la Confédération reprendrait les bénéficiaires de rentes des caisses de pensions des CFF et de la Poste implique entre autres:

- le passage à la primauté des cotisations;
- des dispositions transitoires sur le passage à la primauté des cotisations n'entraînant pas de frais supplémentaires substantiels pour la Confédération;
- la suppression de tous les défauts de financement actuels et connus des caisses;
- le financement par les entreprises affiliées des frais administratifs et d'une éventuelle adaptation (extraordinaire) des rentes au renchérissement qui ne serait pas couverte par les revenus de la fortune des caisses;
- un concept persuasif et efficace pour assainir durablement les caisses de pensions des CFF et de la Poste sans soutien de la part de la Confédération.

Début 2005, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'élaborer des propositions en collaboration avec le DETEC et les anciennes entreprises fédérales concernées. Avant la fin mars 2006, le DFF élaborera un projet destiné à la consultation.³

1.1.3 Nombre élevé de bénéficiaires de rentes, taux de couverture différents

L'effectif des bénéficiaires de rentes est élevé, tant dans le cas de PUBLICA que dans celui des caisses de pensions des CFF et de la Poste. Cette situation découle aussi de l'affiliation à l'ancienne Caisse fédérale de pensions (CFP) de 8 000 bénéficiaires de rentes des entreprises PTT de Swisscom et de 400 de l'ancien département présidence des PTT lors de leur privatisation, ainsi que de quelque 4 000 bénéficiaires de rentes lors de la restructuration des entreprises d'armement de la Confédération en RUAG. La part de la réserve mathématique des bénéficiaires de rentes dans la réserve mathématique globale atteint 62 % pour PUBLICA, 65 % pour la caisse de pensions des CFF et 57 % pour celle de la Poste. Fin 2004, ces deux dernières caisses affichaient en outre un découvert technique. Par ailleurs, un abaissement du taux d'intérêt technique pour les bénéficiaires de rentes pourrait entrer en ligne de compte, ce qui réduirait encore le taux de couverture de ces caisses.

La proportion importante de bénéficiaires de rentes avec laquelle doivent compter PUBLICA et les caisses de pensions des CFF et de la Poste constitue une lourde charge. Vu la situation actuelle sur les marchés des capitaux, notamment le bas niveau des taux d'intérêt, seule une stratégie de placement relativement risquée (actions, immobilier) permettrait d'atteindre le taux de rentabilité requis sur la réserve mathématique. Le niveau de rendement nécessaire dépend non seulement du taux d'intérêt technique et de l'évolution de l'espérance de vie, mais aussi, et dans une très large mesure, du taux de couverture de la caisse. Plus le découvert est important, plus le rendement des placements doit être élevé pour accroître le taux de couverture. L'effet déstabilisant du découvert technique provient du fait que les rentes en cours sont versées comme si elles étaient entièrement couvertes alors que le capital de prévoyance correspondant ne suffira plus.

³ Paragraphe corrigé selon la FF 2005 6469.

La situation financière de PUBLICA et des caisses de pensions de la Poste et des CFF est contrastée. Cela tient essentiellement à ce qu'elles n'ont pas été financées au même moment. Fin 2004, le taux de couverture se montait à 104,5 % pour PUBLICA, à 83,4 % pour la caisse de pensions des CFF et à 94,5 % pour la caisse de pensions de la Poste.

Dans le cas particulier de la caisse de pensions des CFF, il est très improbable que même un relèvement des cotisations des actifs suffise pour assainir les comptes. Si l'on considère l'effectif des bénéficiaires de rentes isolément, il apparaît que le taux de couverture ne pourrait être maintenu malgré le rendement moyen de 4,8 % qui, compte tenu des hypothèses retenues par Aon Chuard Consulting SA, devrait pouvoir être réalisé avec la stratégie de placement actuelle. Cela tient au fait que ce taux de rendement n'est pas constant et surtout, qu'il pourrait être plus bas durant les premières années. Si l'on se base sur ces prévisions, le découvert technique de départ des bénéficiaires de rentes, qui se monte à environ 1,5 milliard de francs, pourrait ainsi se creuser jusqu'à plus de 3 milliards d'ici 2024. Mais comme les rendements des marchés financiers sont volatils, le résultat pourrait aussi être meilleur ou pire. Après vingt ans, le découvert technique ne devrait cependant pas dépasser 4,5 milliards de francs, avec une probabilité de 75 %. Pour maintenir le taux de couverture, voire pour le porter à 100 % au fil du temps, il faudrait réaliser un rendement constant de 6,7 %.

Une couverture systématique des découverts, intégrale ou partielle, au cours de l'exercice suivant leur apparition permettrait de limiter drastiquement les déficits. La charge qui en découlerait pour la Confédération dépendrait des revenus des placements, mais les injections devraient se situer, en moyenne, aux alentours de 1,6 milliard de francs.

La situation de la caisse de pensions de la Poste se présente sous un meilleur jour. Dans ce cas, il faudrait réaliser un rendement annuel constant de 5,4 % pour couvrir sur dix ans le découvert technique des bénéficiaires de rentes. Compte tenu de la volatilité des marchés des capitaux et en retenant l'hypothèse d'une tendance légèrement haussière des taux d'intérêt, on peut tabler sur une durée moyenne de vingt ans pour couvrir le déficit technique. En cas d'évolution défavorable, ce dernier augmenterait, mais sans toutefois dépasser les 2 milliards de francs, avec une probabilité de 75 %.

Si l'on envisageait comme mesure d'assainissement d'abaisser le taux d'intérêt technique de 4 à 3,5 % pour tous les bénéficiaires de rentes, il faudrait, pour garantir le versement des rentes en cours, relever la réserve mathématique requise de 778,7 millions de francs pour PUBLICA, de 400 millions pour la caisse de pensions des CFF et de 570 millions pour celle de la Poste. Ces charges devraient être financées soit par les employeurs, soit par les assurés actifs, par le biais de cotisations de solidarité. Dans ces circonstances, il faudrait adopter un train de mesures supportables sur les plans de la politique budgétaire ainsi que de la politique du personnel et de la prévoyance.

1.2 Nouvelle réglementation proposée

1.2.1 Financement et consolidation de PUBLICA

Le refinancement de PUBLICA, à l'occasion du transfert de juin 2003, a permis à cette institution de prévoyance de commencer son activité opérationnelle avec un taux de couverture de 100 %. Indépendamment de l'introduction d'un régime de prévoyance fondé sur la primauté des cotisations pour le personnel de la Confédération, des mesures doivent être prises dans le cadre de la révision totale de la loi pour éliminer les risques latents de sous-couverture.

Le taux d'intérêt technique de 4 % utilisé actuellement pour déterminer les cotisations et les droits aux prestations empêche la consolidation durable de PUBLICA. Un abaissement du taux d'intérêt technique augmente la probabilité de financer, avec les revenus obtenus, les réserves requises et, le cas échéant, une partie de l'adaptation des rentes au renchérissement, à condition toutefois que ces revenus restent durablement supérieurs à la moyenne. Par ailleurs, cette mesure, qui devrait être prise indépendamment du passage à la primauté des cotisations, entraînerait une augmentation de la réserve mathématique de plus d'un milliard de francs, financés conjointement par une réduction des prestations de vieillesse des assurés, notamment dans le cas des retraites anticipées volontaires, et une hausse des cotisations.

Avec le passage à la primauté des cotisations, le risque financier d'une inflation supérieure à la moyenne, soit d'une inflation de plus de 1,5 % (tous les calculs du présent message se fondent sur une inflation présumée de 1,5 %), est transmis de l'employeur à l'employé. Dans le système de prévoyance actuel, le risque d'inflation est financé aux deux tiers environ par l'employeur. Le régime de primauté des cotisations prévoit que ce risque sera désormais pris en charge à parts égales par l'employeur et par l'employé.

La situation financière actuelle de la Confédération ne permet pas de garantir sans réserve les prestations en vigueur par une augmentation des cotisations. Le Conseil fédéral a donc décidé que, dans le nouveau système de prévoyance, le volume actuel des cotisations ne sera ni augmenté ni réduit.

Sur le plan de la politique du personnel, le maintien du système de primauté des prestations en vigueur ne paraît pas opportun. En effet, il n'anticipe pas assez l'évolution démographique. Dans un proche avenir, la génération du baby-boom va prendre sa retraite et ne pourra pas être complètement remplacée par les générations suivantes. Les incitations à la retraite anticipée doivent donc céder le pas à des incitations à rester dans la vie active plus longtemps. Simultanément, il faut toutefois mettre en place des mesures financièrement soutenables qui permettent aux employés ayant une profession physiquement ou psychiquement éprouvante (p. ex. dans le domaine de la sécurité) de prendre une retraite anticipée à des conditions acceptables du point de vue social, comme c'est le cas aujourd'hui.

1.2.2 Caisse de prévoyance fermée réservée aux bénéficiaires de rentes de PUBLICA (Caisse de prévoyance fermée)

Le Conseil fédéral propose de transférer des effectifs définis de bénéficiaires de rentes de PUBLICA dans une caisse de prévoyance autonome qui n'admettrait pas

d'autres assurés et ferait partie de PUBLICA. Un élément essentiel de cette solution est une garantie de ces rentes par la Confédération. Contrairement au régime de garantie des prestations de la CFP, la nouvelle réglementation proposée oblige PUBLICA à couvrir intégralement le capital pour les autres assurés (actifs, nouveaux bénéficiaires d'une rente de vieillesse, bénéficiaires d'une rente d'invalidité). Le nombre élevé d'assurés percevant une rente ne doit pas constituer une charge supplémentaire pour les assurés actifs qui, du fait de la modification de la loi, subiront déjà une dégradation dans certains domaines (p. ex. contributions récurrentes plus élevées et prestations diminuées en cas de retraite anticipée volontaire).

La garantie des prestations de la Confédération se rapporte à des montants. Elle est donc statique et n'implique aucune garantie d'adaptation des rentes au renchérissement ou de maintien de la valeur réelle des rentes. Elle porte sur les rentes de vieillesse et de survivant en cours lors de l'entrée en vigueur de la loi relative à PUBLICA. Les bénéficiaires de rentes contribueront à la consolidation de PUBLICA puisque leurs rentes ne seront vraisemblablement pas adaptées au renchérissement pendant les prochaines années. Les éventuels excédents dégagés par la Caisse de prévoyance fermée serviront en premier lieu à réduire le taux d'intérêt technique et à alimenter les réserves pour fluctuations.

Les projections d'Aon Chuard Consulting SA ont montré que la Caisse de prévoyance fermée n'aurait pas besoin de recourir à la garantie des prestations de la Confédération si elle parvient à réaliser un rendement constant de 4,25 %. Le taux de couverture de cette caisse de prévoyance dépend toutefois des conditions des marchés financiers et il est donc possible que des découverts techniques apparaissent.

Pour la Confédération, qui est garante des prestations, il serait judicieux de couvrir les déficits le plus rapidement possible, afin de briser à temps la tendance à l'accélération du découvert technique. Les fonds ne seront cependant pas injectés directement dans la Caisse de prévoyance fermée, mais dans un fonds spécial qui ne sera pas soumis à la LPP et sans personnalité juridique, selon une réglementation précise et prédéfinie (fonds de garantie; art. 24 loi relative à PUBLICA et commentaire). Il n'est prévu de reverser ces fonds à la caisse que si celle-ci est à court de liquidités ou qu'elle est acculée à modifier sa politique de placement en raison de la détérioration de son taux de couverture (art. 23 loi relative à PUBLICA et commentaire).

Les fonds pourraient être versés en principe sous la forme de réserve de cotisations d'employeur avec renonciation à leur utilisation dans la caisse de prévoyance, à une fondation de financement ou encore à un fonds de garantie sans personnalité juridique, conformément à la proposition, en vertu de l'art. 12 LFC. Deux raisons parlent en faveur de la création d'un fonds de garantie: premièrement, c'est une manière d'assurer que la Confédération n'injectera pas plus que les fonds strictement nécessaires dans la caisse de prévoyance. Si la caisse présentait par exemple dans les premières années un découvert que la Confédération compenserait sous la forme d'une réserve de cotisations d'employeur avec renonciation à leur utilisation dans la caisse de prévoyance, la Confédération n'aurait en principe aucun droit sur ces fonds si la caisse de prévoyance réalisait par la suite des excédents. Deuxièmement, une réglementation adéquate permet de prévenir, en cas d'apports dans le fonds de garantie, l'apparition de nouveaux déficits, contrairement à ce qui s'est passé avec l'ancienne Caisse fédérale de pension. Il est de notoriété publique que les employeurs n'étaient pas tenus de verser 100 % des cotisations d'employeur.

Le placement de la fortune de cette caisse incombe à la Confédération. Le Conseil fédéral doit décider explicitement s'il adopte la même politique de placement que celle appliquée par PUBLICA pour les assurés actifs ou s'il opte pour une autre stratégie. La Caisse de prévoyance fermée se verra créditer les revenus de la fortune proportionnellement à sa quote-part de la fortune globale et en fonction de la stratégie de placement choisie. Un comité de placement assurera la surveillance des placements.

En ce qui concerne la ventilation des revenus excédentaires de la fortune, il s'agit en premier lieu de créer les réserves requises par la baisse du taux d'intérêt technique. Deuxièmement, il faudra alimenter les réserves pour fluctuations. On pourra envisager en troisième priorité seulement de compenser le renchérissement.

Pour PUBLICA, la délimitation des effectifs de bénéficiaires de rentes et le transfert des assurés concernés dans une Caisse de prévoyance fermée auront lieu lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi relative à PUBLICA. Cette caisse comprendra tous les bénéficiaires d'une rente de vieillesse ou de survivant assurés auprès de PUBLICA, dont la rente court déjà le jour précédant l'entrée en vigueur de la loi relative à PUBLICA. Plus aucun assuré n'y sera admis après la répartition devenue effective au jour du transfert (sous réserve des nouvelles rentes de survivant dues au décès du bénéficiaire d'une rente de vieillesse et des rentes pour enfant de retraité). Par contre, les bénéficiaires de prestations d'invalidité et leurs futures – éventuelles – rentes de survivant ne seront pas transférés dans la Caisse de prévoyance fermée, mais resteront, de même que les assurés actifs, dans la caisse de l'employeur dont ils relèvent.

La liquidation partielle nécessaire du fait de la création de la Caisse de prévoyance fermée s'effectuera de telle sorte qu'à son lancement elle affiche le même taux de couverture que PUBLICA. L'organisation de cette caisse, les modalités de placement de sa fortune et les autres questions organisationnelles sont régies par la loi, si nécessaire, ou seront réglées dans une ordonnance et dans le contrat d'affiliation.

1.2.3 Age et retraite

Les calculs actuariels effectués au printemps 2004 par l'expert de PUBLICA ont montré que les objectifs en matière de prestations ne pouvaient pas être financés entièrement par les cotisations réglementaires. Les hypothèses posées en 1988 à l'occasion de l'introduction de la retraite anticipée volontaire (FF 1987 II 501; RO 1987 1228) ne sont plus valables aujourd'hui. L'âge technique de 63,5 ans pour la retraite, sur lequel se basaient les calculs de l'époque, se situe effectivement aujourd'hui à 61,4 ans (retraites sans mises à l'invalidité ni plan social). Des mesures de consolidation à court terme seraient de toute façon inévitables, indépendamment du changement de primauté. La fixation à 65 ans du nouvel âge technique de la retraite et un grand échelonnement des bonifications de vieillesse réduisent au minimum les coûts résultant du passage à la primauté des cotisations. L'augmentation à 65 ans de l'âge ordinaire de la retraite tient compte de l'évolution démographique. La possibilité de prendre une retraite anticipée volontaire et de toucher une rente transitoire financée de manière socialement acceptable subsiste. De la sorte, même les employés ayant un faible revenu pourront profiter d'une retraite anticipée volontaire.

1.2.4 Plans de prévoyance

Dans un contexte de flexibilisation du droit du personnel et d'abandon des schémas dépassés d'égalité de traitement, trois plans de prévoyance au moins sont prévus (plan standard, plan pour cadres 1 et plan pour cadres 2; cf. commentaire de l'art. 32c LPers). Ceux-ci tiennent compte des besoins des différentes catégories de personnel en matière de prévoyance, différenciés selon des critères techniques et financiers, ainsi que selon les risques, et évitent les solidarités non justifiables.

1.2.5 Organisation et orientation structurelle de PUBLICA

Du fait de la loi sur la CFP, PUBLICA est devenue un établissement de droit public. Par sa forme actuelle, l'institution de prévoyance de la Confédération se place entre une caisse intégrée dans l'administration et une institution autonome de prévoyance. Cette situation se traduit, par exemple, par le fait que le Conseil fédéral édicte toutes les dispositions d'exécution importantes, c'est-à-dire qu'il élabore notamment les règlements de prévoyance et la stratégie de placement. La Commission de la caisse, qui, selon l'art. 11 de la loi sur la CFP, est l'organe suprême de direction, de gestion, de surveillance et de contrôle de PUBLICA, ne peut ainsi exercer son influence que sur les actes législatifs importants du point de vue de la gestion opérationnelle et financière de l'institution de prévoyance. Toutefois, elle est responsable au sens de l'art. 52 de la loi du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40) et soumise aux strictes dispositions relatives à la responsabilité figurant dans la LPP (art. 13 loi sur la CFP).

Outre ses dispositions organisationnelles, la loi sur la CFP porte également sur des questions de conception des règlements. Ainsi, les art. 5 et 6, par exemple, énumèrent des dispositions détaillées, d'ordre actuariel, concernant l'aménagement des prestations et des cotisations et déclarent obligatoire le principe de la primauté des prestations. Il est ainsi difficile, voire impossible, d'harmoniser la prévoyance professionnelle et la flexibilisation de la politique du personnel voulue par la loi sur le personnel de la Confédération.

Le message concernant la loi régissant la Caisse fédérale de pensions justifiait l'autonomie restreinte de PUBLICA surtout par les garanties de la Confédération (art. 25 et 26, al. 6, de la loi sur la CFP; FF 1999 4823). PUBLICA ne s'est ouverte au marché que de manière indirecte et modérée. Malgré cela, elle est soumise à une concurrence accrue, amplifiée par les médias, qui débattent de l'efficacité des coûts et de la question d'une politique professionnelle de placement. De par sa position particulière, PUBLICA a d'autre part aussi une fonction de modèle sur le marché. Ces deux faits ont de répercussions considérables sur l'entreprise PUBLICA. Après des années de stabilité, le marché de la prévoyance professionnelle est devenu nettement plus mouvementé. De nouveaux intervenants se sont ajoutés aux entreprises concurrentes, d'autres se sont retirés du marché.

La même loi régit les questions concernant l'employeur (étendue des prestations, financement, intégration de la prévoyance à la politique du personnel) et les aspects techniques de la prévoyance. Il en résulte un profond mélange de tâches, de compétences et de responsabilités, défavorable et coûteux sur le plan opérationnel et ralentissant les prises de décision.

La loi relative à PUBLICA ne change pas la forme juridique de cet établissement de droit public. Elle sépare toutefois nettement la politique de prévoyance des employeurs et l'exécution effective de la prévoyance. En outre, elle délimite clairement les attributions et les compétences des organes de l'institution de prévoyance, d'une part, et celles du Conseil fédéral, d'autre part.

1.3 Justification et évaluation de la solution proposée

Le passage à la primauté des cotisations représente une modification fondamentale du système de prévoyance de la Confédération. Ce système est resté pratiquement inchangé pour les assurés depuis 1921, si l'on excepte les améliorations quantitatives des prestations. Les droits des assurés dans le cas des risques de vieillesse, d'invalidité et de décès ont d'abord été régis par la loi fédérale concernant la caisse d'assurance des fonctionnaires, employés et ouvriers fédéraux (RS 1 827), puis plus tard, du fait de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires (RS 1 459), par l'art. 48 de cette loi. Les obligations de cotiser et les droits aux prestations ont été définies dans des ordonnances du Conseil fédéral qui nécessitaient l'approbation du Parlement. La primauté des prestations s'est appliquée sans réserve aux assurés jusqu'au 1^{er} juin 2003. C'est seulement avec le début des activités opérationnelles de PUBLICA qu'un plan de prévoyance en primauté des cotisations a été proposé aux personnes employées irrégulièrement ou à titre temporaire, ainsi qu'aux cadres supérieurs pour la partie de leur salaire dépassant 177 240 francs.

Le concept prévu pour régler les départs à la retraite et l'aménagement souple des plans de prévoyance combine les mesures inévitables de consolidation avec l'introduction de la primauté des cotisations. Si des comparaisons entre les prestations accordées avant et après le changement de système font apparaître des différences, celles-ci sont dues en premier lieu aux mesures de consolidation, lesquelles visent à optimiser la prévoyance professionnelle en faveur du personnel fédéral avec le volume moyen des cotisations versées jusqu'au changement de système par la Confédération et les employés. Dans ce contexte, le passage à la primauté des cotisations sert à mettre sur pied un système de retraites qui soit finançable, transparent et souple, et qui corresponde aux souhaits de l'employeur et des assurés en matière de politique du personnel et de politique sociale.

Du point de vue de la politique du personnel, trois objectifs principaux sont liés au passage à la primauté des cotisations.

1.3.1 Flexibilité de la prévoyance

Les droits résultant de la prévoyance découlent du contrat de travail et non l'inverse. Dans un souci de diversité, la prestation de vieillesse perçue doit refléter la carrière professionnelle.

Lorsque les anciens statuts de la CFA du 2 mars 1987 (RO 1987 1228; RO 1995 533) étaient en vigueur, il existait déjà différents plans de prévoyance, dont certains étaient définis dans d'autres textes législatifs, mais étaient exécutés par la CFA. Ils

prévoient la caisse de pensions, des règlements de prévoyance (p. ex. pour les magistrats, les professeurs de l'EPF et les tailleurs militaires travaillant à domicile) et la caisse de déposants (cf. art. 2 et 3 des statuts de la CFA). Des régimes de prévoyance au sens étroit existent aujourd'hui encore pour les magistrats (loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats, RS 172.121, et ordonnance de l'Assemblée fédérale du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats, RS 172.121.1).

Malgré cette diversité, le système de prévoyance de l'époque était conçu pour les carrières constantes des fonctionnaires. Afin de pouvoir prendre en compte les conditions particulières et, notamment, les aspects de la politique du personnel, la Confédération a prévu, pour certaines catégories d'employés, des prestations patronales complémentaires aux prestations de prévoyance ordinaires (art. 33 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération [OPers], RS 172.220.111.3) ou des dérogations au système ordinaire de prévoyance (art. 34 OPers). Ce bref aperçu montre qu'en tant qu'employeur, la Confédération a depuis toujours éprouvé le besoin d'assurer différentes catégories de personnel contre les risques de vieillesse, d'invalidité et de décès par le biais de divers systèmes de prévoyance.

Le système dual de prévoyance, en vigueur depuis juin 2003, a apporté un certain progrès au niveau de la flexibilité. Un plan de prévoyance complet, permettant de tenir compte de la flexibilité des nouveaux rapports de travail, a été introduit à travers le plan complémentaire fondé sur le principe de la primauté des cotisations. Toutefois, la «double appartenance» possible aujourd'hui, à la fois au plan de base (primauté des prestations) et au plan complémentaire (primauté des cotisations), rend difficile une exécution de la prévoyance qui soit rationnelle et, surtout, transparente pour les personnes concernées. C'est pourquoi un système répartissant la prévoyance entre divers plans est souhaité. Des plans de prévoyance distincts pour des catégories de personnel différentes permettent de tenir compte de manière différenciée des besoins en la matière. Malgré cette diversité, une délimitation claire des différents plans de prévoyance est possible au niveau technique et financier ainsi que sur le plan des risques. En outre, la primauté des cotisations facilite la gestion informatique de plans différents.

Le passage à la primauté des cotisations ne vise pas à réduire les prestations de manière générale (BO 2000 N 6.6.00 515 Intervention Weyeneth; BO 2000 E 14.6.00 338 Intervention David). Du fait du récent transfert des assurés dans PUBLICA, qui a nécessité le refinancement par la Confédération du découvert technique et des pertes sur placements, et compte tenu de la précarité de la situation financière de la Confédération, il serait cependant malhonnête du point de vue de la politique du personnel, et tout simplement irréalisable sur le plan de la politique financière, de vouloir garantir, dans tous les cas et dans toutes les circonstances, à la génération active les droits en matière de prestations prévus dans la loi actuelle.

Dans le contexte de la flexibilisation du droit du personnel et de l'abandon des schémas dépassés d'égalité de traitement, il s'agit d'avoir une prévoyance «taillée sur mesure». La diversité qui en résulte ne trouve plus sa justification dans des circonstances historiques, elle ne doit pas non plus servir à garantir des privilèges (considérés autrefois comme acquis). Elle découle des différents besoins, apparents aujourd'hui, des employés et de l'employeur en matière de prévoyance.

1.3.2

Transparence

Les prestations sont en rapport direct avec les cotisations patronales et salariales payées. Il y a lieu d'éviter les fausses solidarités, de manière par exemple que les départs à la retraite ne se fassent pas au détriment des générations suivantes encore actives.

L'introduction de la primauté des cotisations découle de l'individualisation des rapports de travail encouragée par la loi sur le personnel de la Confédération. Le financement individualisé assure que les modifications des rapports de travail se répercutent directement sur les droits en matière de prestations, sans qu'il soit nécessaire de prendre des mesures au niveau actuariel. Les emplois irréguliers ne nécessiteront plus, comme c'est le cas actuellement avec la primauté des prestations, de calcul de taux d'occupation moyen, de paiement de prestations de libre passage ou d'achat actuariel. Toute modification des rapports de travail aura ainsi seulement une influence sur la constitution de l'avoir individuel de vieillesse et donc sur les prestations à attendre.

Du point de vue des employeurs, le régime de prévoyance actuel ne permet pas d'utiliser de manière optimale les cotisations payées. Lors du passage à la primauté des cotisations, diverses améliorations seront introduites. Au lieu de servir au financement de pseudo-solidarités, les cotisations seront utilisées de manière ciblée pour le financement de plans de prévoyance répondant aux besoins des assurés et de l'employeur. La flexibilité et la transparence de la prévoyance professionnelle en seront ainsi améliorées.

Le nouveau système de prévoyance conserve quelques-unes des formes de solidarité actuelles (p. ex. entre les célibataires et les personnes mariées ou entre les assurés en bonne santé et les assurés malades). Le financement collectif actuel cache toutefois des formes de solidarité qui sont souvent douteuses du point de vue de la politique du personnel. Citons par exemple le financement collectif des augmentations de salaire des cadres, auquel doivent participer les jeunes assurés faisant partie des basses classes salariales sans jamais pouvoir profiter de ces «cotisations de solidarité». Citons aussi le cas des personnes dont la durée de cotisation est complète et qui continuent de travailler après avoir atteint 62 ans. Ces personnes continuent, tout comme leur employeur, de payer des cotisations, lesquelles n'ont toutefois plus aucun effet sur leurs rentes. A l'avenir, il s'agit d'éviter ce genre de solidarités irréalisables.

A moyen et à long termes, une certaine solidarité entre les actifs et les retraités découlera du fait que dans le système actuel de la primauté des prestations, la réserve mathématique des bénéficiaires de rentes est rémunérée au taux d'intérêt technique de 4 %. Cela signifie que les revenus de la fortune de PUBLICA doivent d'abord servir à verser l'intérêt sur cette réserve mathématique. Les capitaux de PUBLICA placés sur le marché comprennent toutefois aussi la réserve mathématique des assurés actifs. Au vu de la situation actuelle des marchés financiers, il n'est pas exclu que des revenus provenant du placement de la réserve mathématique des actifs doivent être utilisés pour rémunérer la réserve mathématique des bénéficiaires de rentes, si les droits à ces dernières doivent être respectés sans réduction. Il en résulterait une rémunération moyenne moins élevée des placements, un fait inadmissible du point de vue de la LPP. Une caisse de prévoyance réservée aux bénéficiaires

de rentes est donc nécessaire pour prévenir une solidarité irréalisable sur le plan légal et qui va au détriment des assurés actifs.

1.3.3 Modification des conditions démographiques

Il s'agit d'enrayer la tendance à quitter la vie active toujours plus tôt. Des conditions de travail et de prévoyance attrayantes doivent aider à maintenir dans la vie professionnelle les employés plus âgés et expérimentés, mais ne pouvant parfois plus travailler que dans une mesure réduite. Simultanément, il y a lieu d'offrir, malgré les restrictions financières, un système de prévoyance soutenant la comparaison avec ceux d'autres grands employeurs comparables à la Confédération.

Le passage à la primauté des cotisations introduit un système de prévoyance moderne et souple, conforme au nouveau droit du personnel et aux nouvelles conceptions en matière d'organisation de la vie et du travail. L'élévation de l'âge donnant droit à une rente complète, l'augmentation des cotisations et une réduction du taux d'intérêt technique impliquent, il est vrai, des conditions moins avantageuses pour les assurés actifs et les futurs bénéficiaires de rentes. La primauté des cotisations élimine aussi les incitations à quitter la vie professionnelle dès que le maximum des prestations garanties d'avance est atteint. Le nouveau système conserve toutefois le principe de la retraite anticipée. Il offre en outre la possibilité de payer, au-delà de la limite d'âge, et pour autant que des rapports de travail existent, des cotisations constitutives de rente, de sorte que les assurés entrés plus tard peuvent aussi se constituer une rente plus élevée, sans devoir racheter des années de cotisations.

Les cotisations patronales prévues dans le cas de la primauté des cotisations correspondent à celles que les employeurs paient déjà aujourd'hui dans le cas de la primauté des prestations. Du fait de l'autonomie intégrale octroyée à la caisse et du passage simultané à la primauté des cotisations, le risque de placement et notamment le risque d'inflation sont transférés de PUBLICA, et indirectement de la Confédération en tant qu'employeur, aux assurés actifs. Si les principes de la primauté des cotisations ne peuvent pas être respectés, par exemple parce que le potentiel de rendement prévu n'est pas atteint, les prestations offertes aux assurés subissent une érosion progressive, pour autant qu'aucune compensation ne soit effectuée à travers une hausse des cotisations. Si une telle hausse se révèle nécessaire, la question se pose d'une éventuelle adaptation du système de prévoyance. La Confédération devra alors en particulier se demander si une diminution des prestations ou une hausse des cotisations ne réduit pas son attrait en tant qu'employeur sur le marché du travail dans une proportion telle que des efforts redoublés de sa part pourraient paraître indiqués.

1.4 Comparaison juridique et relation avec le droit européen

La révision totale proposée n'est pas en contradiction avec les dispositions du droit européen. Nous renvoyons ici le lecteur au ch. 6.4 du présent message et au ch. 5 du message du 1^{er} mars 1999 concernant la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (FF 1999 4869).

1.5 **Mise en œuvre**

Afin de pouvoir garantir le passage à la primauté des cotisations le 1^{er} juillet 2007 ou à la fin de l'année 2007 au plus tard, le premier conseil devra traiter le projet pendant la session d'hiver 2005. Au milieu de l'an 2006, les bases légales et les dispositions d'exécution nécessaires devraient être disponibles. Ces dernières seront élaborées et négociées avec les partenaires sociaux, parallèlement aux travaux législatifs.

1.6 **Classement d'interventions parlementaires**

2000 M 00.3179 *Caisse fédérale de pensions (N 6.6.00, Commission des institutions politiques CN 99.023; E 14.06.00) – précédemment: DFF/CFA*

La révision totale de la loi sur la CFP (RS 172.222.0), en cours actuellement, répond à l'objectif formulé dans la motion et introduit intégralement la primauté des cotisations pour toute l'administration fédérale. La loi prévoit, indépendamment du changement de primauté, des mesures de consolidation en vertu desquelles les cotisations patronales à l'institution de prévoyance de la Confédération ne dépassent pas les valeurs actuelles. De plus, ces mesures sont conçues de manière que la prévoyance professionnelle soit financée entièrement par les cotisations patronales et salariales. La baisse de 4 à 3,5 % du taux d'intérêt technique pour les personnes actives rapproche ce paramètre mathématique des rendements pouvant effectivement être obtenus sur les marchés financiers. Ainsi, la solvabilité de PUBLICA est améliorée à long terme et la protection en matière de prévoyance est garantie. La révision totale de la loi sur la CFP établit, au niveau de la prévoyance professionnelle, une séparation claire entre les questions de prévoyance et d'organisation. Les conditions-cadres de la prévoyance du personnel de la Confédération sont définies dans la LPers, alors que la nouvelle loi relative à PUBLICA règle les questions d'ordre organisationnel (y compris la présentation des comptes et le financement) et les compétences des organes de la caisse.

1999 P 99.3571 *Changement en faveur de la primauté de cotisations (N 21.12.99, Commission des finances CN 99.023) – précédemment: DFF/CFA*

Ce postulat exige que soit élaboré, dans un délai de six ans, un rapport sur le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations. Le présent message répond aux exigences du postulat, qui peut donc être classé (cf. les explications concernant la motion 00.3179 de la CIP N).

1.7 **Position des partenaires sociaux et de la Commission de la caisse**

1.7.1 **Avis de la Commission de la caisse**

La Commission de la caisse a donné son avis sur le présent projet de loi dans les termes suivants:

Le projet de loi a été élaboré sur la base des directives du Conseil fédéral. Il est le produit d'intenses négociations entre l'Office fédéral du personnel et l'Administration fédérale des finances, d'une part, et la direction et la Commission de la caisse PUBLICA, d'autre part. Les directives du Conseil fédéral du 19 janvier 2005 (cf. condensé), conjuguées aux mesures de consolidation indispensables du fait de la persistance de taux d'intérêt faibles, entraînent, en matière de prévoyance professionnelle en faveur du personnel de la Confédération, des réductions de prestations substantielles et une forte progression des cotisations. PUBLICA prend en charge des coûts de l'ordre de 650 à 700 millions de francs et elle renonce à la garantie des réserves pour fluctuations, mais, en contrepartie, le Conseil fédéral propose la création d'une caisse de prévoyance réservée aux bénéficiaires de rentes de PUBLICA, à laquelle sera accordée une garantie des prestations de la Confédération. Le transfert vers la Confédération des risques liés à l'effectif des bénéficiaires de rentes allège la charge de PUBLICA, ce qui lui permet d'assumer les coûts évoqués.

- Les réductions de prestations et l'augmentation simultanée des cotisations confinent aux limites du supportable pour les assurés. Les employeurs partagent aussi cette analyse, dans la perspective de leur compétitivité sur le marché du travail, en particulier pour le recrutement et la fidélisation du personnel qualifié.
- La garantie des prestations de la Confédération est une condition *sine qua non* à la création d'une caisse de prévoyance réservée aux bénéficiaires de rentes de PUBLICA. L'absence de cette garantie se solderait par une solidarité inacceptable entre assurés actifs et bénéficiaires de rentes, ce qui serait de surcroît en totale contradiction avec la LPP. D'autant qu'environ 12 000 des quelque 50 000 bénéficiaires de rentes sont issus de l'ancienne Télécom PTT (aujourd'hui Swisscom) et des anciennes entreprises d'armement (actuellement RUAG).
- Les piliers de la révision (autonomie de la caisse constituée en institution collective, primauté des cotisations assortie d'objectifs de performance, rente transitoire, taux d'intérêt technique de 3,5 % pour les assurés, réglementation relative au découvert technique [art. 19], Caisse de prévoyance fermée [art. 23], réglementation relative à la génération transitoire [art. 26]) forment un tout indissociable avec, d'une part, la répartition des charges entre PUBLICA et la Confédération et, d'autre part, l'abandon des garanties légales octroyées par le Conseil fédéral. La dissociation de certains éléments constitutifs de cette solution se traduirait, pour les assurés, les bénéficiaires de rentes et PUBLICA en sa qualité d'entreprise, par une situation que la Commission de la caisse ne pourrait plus gérer.

La Commission de la caisse relève que le financement du régime de prévoyance actuel ne couvre pas les coûts. Selon les spécialistes des marchés financiers et de la prévoyance, il est peu probable que les revenus effectifs de la fortune permettent de financer durablement les prestations assurées (calculées sur la base de l'actuel taux d'intérêt technique de 4 %) et les provisions et les réserves requises.

La Commission de la caisse estime que l'abaissement du taux d'intérêt technique à 3,5 % pour les assurés actifs, le report de 22 à 25 ans du début de la durée de cotisation, la fixation à 65 ans de l'âge technique de la retraite et l'augmentation des cotisations salariales – notamment à partir de 45 ans –, avec à la clé une diminution de la rente expectative représentent la limite du supportable pour les assurés actifs.

Mais les bénéficiaires de rentes devront aussi passer à la caisse, car il est peu vraisemblable que la Caisse de prévoyance fermée parvienne à dégager suffisamment de ressources dans les années à venir pour financer l'adaptation des rentes au renchérissement. Dans ce contexte, la Commission de la caisse exclut une modification de l'actuel rapport global entre le financement patronal et salarial (58 contre 42 %) allant une nouvelle fois au détriment des assurés actifs.

Pour les assurés actifs, la création d'une Caisse de prévoyance fermée est une nécessité, car c'est la seule façon d'éviter que les liens de solidarité entre actifs et bénéficiaires de rentes ne deviennent inacceptables et ne s'inscrivent en faux avec les principes de la LPP. Les charges supportées par la caisse en raison du passage à la primauté des cotisations constituent un fardeau additionnel pour les assurés actifs.

La Commission de la caisse considère enfin que, pour préserver les relations de confiance en matière d'acquis, il est indispensable de disposer d'une garantie statique des acquis en faveur des assurés actifs qui auront plus de 55 ans et moins de 65 ans au moment du passage au régime de prévoyance professionnelle fondé sur la primauté des cotisations.⁴ Vu les droits actuellement en cours d'acquisition et la conception statique de la réglementation transitoire, la Commission de la caisse estime que les prestations au moment du départ à la retraite doivent atteindre au moins 95 % de celles versées à 62 ans selon l'ancien droit. La réduction des prestations sera douloureuse pour les assurés qui ne pourront pas bénéficier du régime transitoire tout en ayant déjà 45 ans ou plus lors du passage à la primauté des cotisations. En effet, les bonifications de vieillesse des assurés de cette génération seront incomplètes à l'âge de la retraite, de sorte que leurs prestations seront systématiquement moins élevées dans le cas de la primauté des cotisations que dans celui de la primauté des prestations.

La seule requête de la Commission de la caisse concerne la constitution d'un organe paritaire au sein de la Caisse de prévoyance fermée de PUBLICA. Cela se justifie par le fait que les bénéficiaires de rentes ont participé au financement de leurs prestations actuelles et doivent donc bénéficier d'un droit de consultation. Le vote de la Commission de la caisse au sujet du présent projet a donné le résultat suivant: sept oui, deux non et cinq abstentions. Les membres représentant les assurés actifs qui ont refusé le projet ou se sont abstenus traduisent l'insatisfaction par rapport aux conditions-cadres fixées par le Conseil fédéral, qui entraînent une détérioration considérable de la situation pour les assurés.

1.7.2 Avis des partenaires sociaux

Les associations du personnel de la Confédération se sont prononcées le 11 août 2005 au sujet du projet. Elles l'ont rejeté de manière unanime. Les mesures nécessaires à la consolidation à long terme de PUBLICA n'ont pas été remises en question. La création d'une Caisse de prévoyance fermée dans le but de décharger les assurés actifs restants a été saluée. Les associations partent du principe qu'en cas d'inflation élevée, les bénéficiaires de rentes de la Caisse de prévoyance fermée doivent eux aussi bénéficier d'une adaptation des rentes au renchérissement.

⁴ Phrase corrigée selon la FF 2005 6469.

En référence au vote du Parlement (cf. ch. 1.3.1), les associations qui demandaient que le passage à la primauté des cotisations n'entraîne pas le démantèlement général des prestations voient leurs attentes déçues. Leur principale critique réside dans le fait que les assurés actifs devront assumer la majeure partie de la charge de l'assainissement et du passage à la primauté des cotisations. Les assurés qui ne sont pas responsables de la situation toujours précaire de PUBLICA en feraient justement les frais.

Les associations constatent que la baisse du taux d'intérêt technique de l'ordre de 0,5 % pour atteindre 3,5 % implique une réserve mathématique de plus d'un milliard de francs, qui serait presque exclusivement financée par les assurés par le biais d'augmentations drastiques des cotisations et de diminutions radicales des prestations des rentes et en cas de retraites anticipées volontaires. Elles considèrent comme particulièrement dérangeant et inacceptable le fait que le passage à la primauté des cotisations entraîne une augmentation sensible de celles-ci pour le groupe d'âge de 45 à 54 ans, qui subirait ainsi la plus forte baisse des prestations sans bénéficier en contrepartie d'une réglementation transitoire pour les rentes de vieillesse et sans la perspective d'atteindre le niveau de rente en vigueur à l'âge de 65 ans.

Le relèvement de l'âge du début des cotisations de 22 à 25 ans et le durcissement des réductions en cas de retraite anticipée volontaire ont été rejetés de manière unanime. Le deuxième point impliquerait que tous les assurés devraient travailler jusqu'à 65 ans ou davantage pour atteindre le niveau de rente fixé aujourd'hui normalement à 62 ans. Dans le contexte actuel de restructuration permanente, les associations jugent cette mesure irréaliste, contreproductive et antisociale.

En matière de retraite, elles exigent le financement préalable paritaire de la rente transitoire selon le principe de la répartition.

Etant donné ces détériorations des prestations inacceptables de l'avis des associations, elles réclament une participation substantielle de la Confédération aux coûts de changement de système afin de diminuer la charge des assurés actifs en matière de cotisations (notamment pour les 45 à 54 ans), d'améliorer les prestations des rentes et de prévoir une réglementation transitoire plus généreuse.

2 **Projet A:**
Explications relatives aux propositions
de modification de la loi

2.1 **Loi relative à PUBLICA**

2.1.1 **Section 1**
Dispositions générales

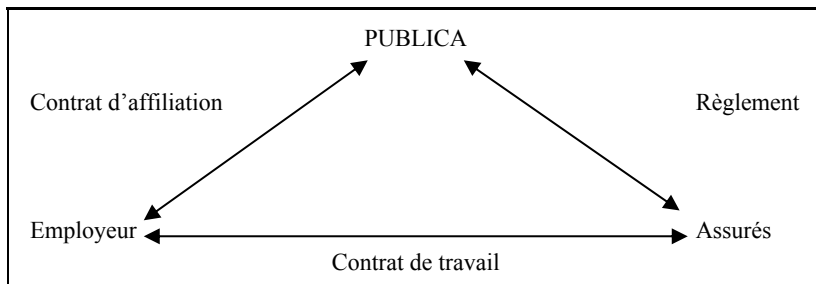
Art. 1 **Objet**

Il convient de séparer d'une part les dispositions de nature organisationnelle et technique relatives à la mise en œuvre de la prévoyance professionnelle et d'autre part le contenu matériel de la prévoyance que les employeurs définissent dans le cadre de la législation fédérale sur la prévoyance professionnelle. Pour la Confédération, la prévoyance professionnelle est un aspect de sa politique du personnel. Cette dernière peut s'exprimer par exemple par la définition du cercle des personnes assurées, des compétences patronales en matière de prévoyance professionnelle, des cotisations et des conditions en matière de prestations. De telles dispositions figurent dans la loi sur le personnel de la Confédération. La prévoyance professionnelle souscrite par les employeurs extérieurs à l'administration fédérale se fonde sur la LPP, et sur le contrat d'affiliation et sur le règlement de prévoyance (cf. art. 4 loi relative à PUBLICA), raison pour laquelle la loi relative à PUBLICA ne comporte aucune disposition sur l'aménagement de la prévoyance professionnelle. Il s'agit d'une loi d'organisation qui définit la structure de PUBLICA, désigne ses organes et précise leurs tâches et leurs compétences. Une autre section est consacrée à la présentation des comptes, au placement de la fortune, à la répartition et à l'affectation des revenus et à la répartition des pertes.

Art. 2 **Forme juridique et siège**

Actuellement, PUBLICA est plutôt conçue comme une institution commune que comme une institution collective. Cela se traduit par le fait que les mêmes dispositions de prévoyance s'appliquent à tous les employeurs affiliés (ordonnances du 25 avril 2001 relatives à l'assurance dans le plan de base, respectivement dans le plan complémentaire, de la Caisse fédérale de pensions; OCFP 1, RS 172.222.034.1 et OCFP 2, RS 172.222.034.2), et qu'aucune communauté de risques n'est gérée séparément. D'autre part, l'art. 18 de la loi du 23 juin 2000 régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP, RS 172.222.0) permet de tenir des comptes séparés pour chaque employeur. En ce qui concerne les organisations dites affiliées (art. 2 loi sur la CFP), l'art. 8 de l'ordonnance du 29 août 2001 sur le régime des organisations affiliées à la Caisse fédérale de pensions PUBLICA (ordonnance sur les organisations affiliées RS 172.222.011) prescrit qu'une caisse de prévoyance spécifique doit être gérée pour chacun de ces employeurs. Cela montre que la loi en vigueur conçoit déjà PUBLICA au moins partiellement comme une institution collective (FF 1999 4854). Le terme d'institution collective ne décrit pas une forme juridique déterminée d'institution de prévoyance. Ainsi, ce terme n'est utilisé ni dans la loi du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP, RS 831.40) ni dans la loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage (LFLP, RS 831.42). L'institution collective, contrairement à l'institution commune, comprend des caisses de prévoyance organisées et gérées séparément pour les diffé-

rents employeurs. Chaque institution affiliée a son propre règlement de prévoyance, qui ne concorde avec les autres qu'au niveau des conditions-cadres. Ces conditions sont toujours édictées par la Commission de la caisse paritaire dans le cadre d'un règlement-type. Les employeurs s'affilient à l'institution collective par un contrat d'affiliation qui stipule leurs droits et leurs devoirs, notamment le paiement des cotisations. Schématiquement, les relations existant entre l'employeur, les assurés et l'institution de prévoyance dans le cas d'une institution collective peuvent être représentées comme suit:



L'administration des plans de prévoyance fondés sur la primauté des cotisations étant moins intensive que celle des plans fondés sur la primauté des prestations, rien ne s'oppose à une pluralité de plans de prévoyance⁵.

Art. 3 Tâche

L'art. 3 définit PUBLICA comme une institution de prévoyance classique, qui assure les risques de vieillesse, d'invalidité et de décès. En vertu de la loi, PUBLICA sera inscrite au registre de la prévoyance professionnelle. Jusqu'à présent, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a refusé cette inscription au motif que la loi sur la CFP autorise la constitution de réserves pour fluctuations avant que les autres réserves et provisions nécessaires ne soient constituées complètement (art. 25, al. 2, loi sur la CFP), ce qui est contraire aux dispositions de l'ordonnance du 18 avril 1994 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2; RS 831.441.1). Cette disposition, que le législateur avait volontairement conçue comme une norme spéciale dérogeant à l'OPP 2, sera abrogée à l'entrée en vigueur de la loi relative à PUBLICA. L'obstacle invoqué par l'autorité de surveillance pour refuser l'inscription de PUBLICA dans le registre de la prévoyance professionnelle sera ainsi levé.

Pour le reste, l'art. 3 reprend les dispositions actuelles de l'art. 8, al. 3 et 4, de la loi sur la CFP. Les contrats d'affiliation préciseront si la prévoyance professionnelle se fonde sur la primauté des prestations ou sur celle des cotisations, car à l'avenir PUBLICA pourra proposer ces deux régimes. Pour le personnel de la Confédération (cf. ch. 2.2), la primauté des cotisations est toutefois prescrite au niveau législatif,

⁵ Les expressions de «plan de prévoyance» et «règlement de prévoyance» sont utilisées ici comme synonymes. Dans le cas du plan de prévoyance, l'aménagement technique de la prévoyance (cotisations, âge de la retraite, étendue des prestations, etc.) figure au premier plan, tandis qu'on entend par règlement de prévoyance l'aspect formel du plan de prévoyance, sous la forme d'un texte juridique.

comme le demandait la motion 00.3179 déposée le 30 mars 2000 par la Commission des institutions politiques du Conseil national et en application des nouvelles dispositions de l'art. 32i de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1). Comme aujourd'hui, le Conseil fédéral peut confier à PUBLICA des tâches spéciales ayant un rapport direct avec la prévoyance professionnelle. Aujourd'hui, seule la mise en œuvre du régime de retraite des magistrats relève de cette disposition.

Art. 4 Affiliation

Al. 1

En vertu de la loi, la Confédération et ses unités administratives sont affiliées à PUBLICA. Les conditions et les modalités de l'affiliation sont réglées dans la LPers (cf. ch. 2.2).

Al. 2

Selon les statuts de la CFP (RO 1995 535), un employeur extérieur à l'administration fédérale – au sens strict – avait qualité d'organisation affiliée s'il avait été fondé en vertu d'un acte législatif fédéral, exerçait une fonction publique ou accomplissait des tâches de la Confédération, ou était lié à cette dernière par des rapports particulièrement étroits. Les associations du personnel fédéral étaient également considérées comme des organisations affiliées. En vertu de l'art. 2 de la loi sur la CFP, les organisations particulièrement proches de la Confédération peuvent s'affilier à PUBLICA. L'art. 1, al. 2, de l'ordonnance sur les organisations affiliées (RS 172.222.011) définit comme particulièrement proches de la Confédération les organisations fondées par la Confédération ou dont la Confédération est co-fondatrice, celles dans lesquelles la Confédération a une participation financière (participation au capital ou contribution aux frais d'exploitation), celles qui exercent un service public ou des tâches déléguées par la Confédération et celles qui défendent les intérêts professionnels du personnel fédéral.

L'al. 2 reconduit le critère des rapports étroits avec la Confédération comme condition d'affiliation. Le droit de demander l'affiliation à PUBLICA n'est cependant plus restreint aux employeurs privés et de droit public qui sont proches de la Confédération et s'étend désormais aussi à ceux qui accomplissent une tâche publique pour son compte, pour le compte d'un canton ou d'une commune. Les organisations affiliées resteront donc des employeurs travaillant au service de la collectivité. Les décisions relatives à l'affiliation d'employeurs continueront d'être prises sur la base de critères restrictifs, car la mission première d'un établissement de la Confédération ne saurait être de concurrencer les assureurs privés (message concernant la loi régissant la CFP; FF 1999 4841). PUBLICA ne démarchera donc personne: les employeurs intéressés devront l'approcher de leur propre initiative et présenter une demande d'affiliation.

Il ne nous semble pas opportun de fixer une taille minimale des employeurs susceptibles de s'affilier, étant donné que les effectifs et le domaine d'activité d'un employeur peuvent changer au cours du temps. La Commission de la caisse fixe les conditions d'admission dans le cadre de la politique de gestion des risques définie pour PUBLICA et décide au sujet de l'affiliation. Toute nouvelle admission est également examinée sous l'angle de l'efficacité en matière de coûts (taille, évolution des risques, fréquence des mutations et solvabilité) et sélectionnée en conséquence.

Al. 3

La LPP et la loi relative à PUBLICA régissent les obligations générales des employeurs, tandis que le contrat d'affiliation règle les modalités techniques de la prévoyance, comme l'échange des données personnelles sur les assurés, le paiement des cotisations, la facturation, les frais administratifs, etc. Le contrat d'affiliation est conclu entre PUBLICA et l'employeur. Ce dernier ne peut s'affilier ou résilier l'affiliation qu'avec le consentement de son personnel ou de la représentation des travailleurs (art. 11, al. 2 et 3^{bis}, LPP). En vertu de la LPers, la Confédération est tenue de s'affilier (cf. art. 32a LPers), de sorte que l'administration fédérale pourra se passer d'une votation générale au sujet de l'affiliation à PUBLICA et du contrat d'affiliation.

Les droits et les obligations de l'institution de prévoyance envers l'employeur et vice-versa sont régis par le contrat d'affiliation, tandis que les rapports entre l'institution de prévoyance et les assurés ainsi que les prestations et leur financement sont définis dans des dispositions réglementaires. L'art. 50, al. 2, LPP ne prescrit pas de forme particulière pour ces dispositions. Le présent al. 3 précise simplement que les règlements de prévoyance font partie intégrante du contrat d'affiliation. Dans le cas des institutions collectives, le règlement de prévoyance est élaboré par l'institution de prévoyance. Il fait ensuite l'objet d'une négociation entre celle-ci et l'employeur qui souhaite s'affilier. Les partenaires sociaux ou le personnel participent à cette négociation.

Art. 5 Recours contre les tiers responsables

Il s'agit ici d'une subrogation, ou cession légale. La disposition figure déjà dans le droit en vigueur (art. 19 loi sur la CFP). Les droits sont transmis à PUBLICA et non aux caisses de prévoyance individuelles, étant donné que PUBLICA doit, le cas échéant, porter le litige devant les tribunaux.

Art. 6 Traitement des données

Les principes de cette disposition font partie du droit actuel (art. 14 loi sur la CFP) et sont repris dans la loi relative à PUBLICA. Le traitement de données au sujet de poursuites administratives ou pénales concernant les assurés a toutefois été supprimé, car il n'est pas nécessaire à l'accomplissement de la prévoyance professionnelle. PUBLICA définira dans un règlement (art. 11, al. 3, let. e) les compétences internes en matière de traitement des données, la durée de conservation des données, l'organisation et l'exploitation des systèmes informatiques ainsi que la sécurité des données.

2.1.2 Section 2 Caisses de prévoyance

Art. 7 Constitution de caisses de prévoyance

Les caisses de prévoyance sont en quelque sorte les «membres» de PUBLICA, qui est désormais une institution collective. Elles constituent des unités fermées qui, sous réserve des droits de participation des employeurs et des employés prévus par la loi, définissent et financent l'aménagement de la prévoyance professionnelle. Par

conséquent, chaque caisse de prévoyance est une communauté de risques qui, contrairement à ce qui se passe dans la structure actuelle (cf. FF 1999 4840 s.), doit assumer seule les risques actuariels et les risques de placement (art. 8 et 15 loi relative à PUBLICA). La structure d'institution collective donnée à PUBLICA crée la transparence en matière de compétences et de responsabilités, simplifie l'administration et améliore l'efficacité de PUBLICA au niveau des coûts.

L'art. 8 de l'ordonnance sur les organisations affiliées (RS 172.222.011) prévoit déjà la constitution d'une caisse de prévoyance pour chaque organisation affiliée. L'al. 1 reprend ce principe, mais la loi opère une distinction claire entre les différents risques (art. 8 et 15).

L'al. 2 autorise la constitution de caisses de prévoyance communes non seulement à la demande d'employeurs affiliés, mais aussi sur l'initiative de PUBLICA. Le second cas de figure se présentera notamment lorsque la taille de la caisse de prévoyance ne justifiera plus une gestion séparée sur le plan économique.

Enfin, l'al. 3 précise que des employeurs ne comptant que des bénéficiaires de rentes peuvent aussi s'affilier à PUBLICA. Il peut par exemple arriver qu'un employeur affilié n'ait plus d'employés actifs. Les conditions de ce type d'affiliation seront spécifiées dans le contrat d'affiliation. Si l'employeur est déjà affilié à PUBLICA, son contrat devra être adapté à la nouvelle situation.

Art. 8 Risques actuariels

L'art. 8 traite de la prise en charge des risques actuariels par les caisses de prévoyance. Ces risques et ceux qui découlent du placement de la fortune de la caisse doivent être traités séparément. En l'occurrence, la répartition des bénéfices et des pertes de ce placement figure au premier plan (cf. art. 15).

Al. 1

Le message concernant la loi régissant la CFP expliquait que, dans un premier temps, la caisse tiendrait une comptabilité séparée pour chaque collectif d'assurés. Des comptabilités séparées ont ainsi été mises en place pour quelques employeurs, dont la plupart étaient de taille importante. Les bénéfices et les pertes techniques ont été compensés entre les différentes comptabilités, de sorte que les employeurs concernés assumaient solidairement le risque global (FF 1999 4840 s.). La loi relative à PUBLICA va encore plus loin dans la séparation entre les caisses de prévoyance et l'institution de prévoyance que ne l'envisageait le message concernant la loi régissant la CFP. Dorénavant, chaque caisse de prévoyance devra en effet prendre à sa charge ses propres risques actuariels (à l'exception du risque de fluctuations cf. al. 2, let. a).

Chaque caisse de prévoyance conçoit ses plans de prestations et de financement sur la base du taux d'intérêt technique et d'hypothèses concernant l'espérance de vie, la mortalité et le risque d'invalidité (cf. ch. 4.1.1.9). Ces hypothèses se répercutent dans les règlements de prévoyance des caisses sous la forme de dispositions relatives à l'étendue des prestations, à la durée de cotisation, à l'âge de la retraite et aux cotisations. Des bénéfices ou des pertes techniques apparaissent lorsque les valeurs réelles des prestations fournies par la caisse de prévoyance et des cotisations qui lui sont versées s'écartent des projections établies à l'aide de calculs actuariels (valeurs cibles calculées). Ces écarts se produisent par exemple lorsque l'évolution de la mortalité ou des cas d'invalidité n'est pas conforme aux prévisions, lorsque les

rendements réels divergent du taux d'intérêt technique, ou du fait d'admissions ou de départs d'assurés. Si, sur une période donnée, la caisse enregistre un nombre de décès ou de nouveaux cas d'invalidité supérieur à la normale, cela se traduit par un écart par rapport à la valeur cible calculée pour les cotisations. Cet écart se solde par une perte, car les prestations que l'institution de prévoyance doit verser dépassent les cotisations qu'elle encaisse pour les financer. Ce type de fluctuations est normal et n'a rien d'alarmant, mais si l'écart avec les valeurs cibles persiste sur de longues périodes, la caisse risque de se retrouver en situation de sous-couverture. Elle doit ainsi modifier son règlement et augmenter les cotisations ou réduire les prestations.

Al. 2, let. a

Tous les employés et les bénéficiaires de rentes relevant de la prévoyance souscrite par un employeur sont intégrés dans la caisse de prévoyance de cet employeur (art. 7, al. 1, de la loi relative à PUBLICA; art. 32d, al. 1 et 2, LPers). Avant d'accepter l'affiliation d'un employeur, PUBLICA analyse soigneusement le risque d'invalidité afin de déterminer le niveau de la prime d'invalidité. Par ailleurs, l'affiliation d'un employeur est refusée lorsque la moyenne d'âge de son personnel est trop élevée. Les effectifs de bénéficiaires de rentes sont acceptés, mais uniquement si les réserves sont portées à un niveau suffisant, afin de couvrir les risques de longévité.

Dans le système actuel, une partie de la prime de risque sert à compenser les fluctuations des risques de décès et d'invalidité (sursinistralité). Le nouveau système de prévoyance ne prévoit plus cette prime «occulte» pour la compensation des risques. PUBLICA affectera à l'avenir une partie des revenus de la fortune à l'alimentation d'une provision pour fluctuations actuarielles (cf. art. 17, al. 3). A travers l'éventuelle affiliation d'autres employeurs, PUBLICA cherchera à améliorer globalement la couverture du risque actuariel de décès et d'invalidité. En effet, grâce à la loi des grands nombres, il est possible de mieux maîtriser les fluctuations des risques liées aux décès et aux cas d'invalidité, dans l'intérêt de tous les assurés. Autrement dit, plus une caisse de prévoyance est grande, plus la probabilité est faible que l'écart par rapport aux valeurs cibles calculées atteigne des proportions telles qu'il faille adopter des mesures correctives. Concrètement, les risques attendus suite aux projections établies sur la base de valeurs empiriques de mortalité et d'invalidité sont en principe financés par l'employeur et les assurés à travers des primes de risque, déterminées par des calculs actuariels. Pour les petites caisses de prévoyance – une quarantaine d'employeurs affiliés à PUBLICA ont moins de vingt employés – il est possible, dans certaines limites, de prendre en charge individuellement les fluctuations des risques de décès et d'invalidité par rapport à la valeur cible (calculée à l'aide des bases actuarielles CFA 2000, qui supposent l'existence d'un très grand nombre d'assurés). Le but de la provision pour fluctuations actuarielles constituée au niveau de PUBLICA est donc de couvrir les fortes fluctuations de risque non couvertes par la prime de risque réglementaire des différentes caisses de prévoyance. Pour résumer, on peut dire que les risques ordinaires de décès et d'invalidité sont financés par les primes de risque déterminées pour chaque caisse de prévoyance, sur la base de calculs actuariels et d'une analyse des risques. En cas de fluctuation actuarielle inhabituelle des risques, la prime de risque de la caisse de prévoyance concernée est réexaminée et, si la fluctuation ne peut pas être compensée par une augmentation de cette prime, elle l'est à l'aide de la provision pour fluctuations actuarielles des risques liés aux décès et aux cas d'invalidité.

Dans un souci d'exhaustivité, il convient de préciser que les risques de longévité sont exclusivement à la charge de la caisse de prévoyance, qui doit constituer des provisions à cette fin, à l'aide des revenus de la fortune qui lui reviennent (art. 15, al. 3).

Al. 2, let. b

Le droit en vigueur connaît déjà une clause relative aux cas de rigueur (art. 30 OCFP 1). Sur demande motivée, la Commission de la caisse peut en effet allouer des prestations qui ne sont pas prévues dans les règlements, mais qui correspondent aux fins de prévoyance de la caisse de pensions. On peut par exemple penser à des prestations dont PUBLICA serait en droit de réclamer le remboursement pour cause de surindemnisation, mais qu'elle renoncerait à récupérer pour des questions sociales. La provision sert aussi à financer les cas de rigueur des caisses de prévoyance qui ne comptent que des bénéficiaires de rentes (art. 7, al. 3, et art. 23).

Art. 9 Organe paritaire

Al. 1

Chaque employeur affilié constituant sa propre caisse de prévoyance, il dispose aussi d'un organe paritaire (interne) associé à la mise en œuvre de la politique de prévoyance. En vertu de l'art. 7, al. 3, une caisse de prévoyance peut comprendre uniquement des bénéficiaires de rentes. Pour ce type de caisses de prévoyance, on peut renoncer à instituer un organe paritaire si les prestations en cours sont garanties par une collectivité publique. Dès le moment où la rente commence à être versée, elle ne peut plus être modifiée dans sa substance. L'institution de prévoyance ou la collectivité publique qui s'est portée garante doit assurer son versement en toute circonstance. Par conséquent, il n'est pas obligatoire de consulter les bénéficiaires de rentes.

Al. 2

Tout employeur qui occupe des salariés soumis à l'assurance obligatoire doit, en vertu de l'art. 11 LPP, s'affilier à une institution de prévoyance par le biais d'un contrat d'affiliation. C'est donc en règle générale l'employeur qui prend l'initiative de conclure un tel contrat. PUBLICA propose un projet de contrat d'affiliation aux employeurs intéressés. Du point de vue juridique, les parties contractantes sont l'employeur et PUBLICA. Se fondant sur l'art. 11, al. 2 et 3^{bis}, LPP, la loi relative à PUBLICA précise que la conclusion, la modification ou la résiliation du contrat d'affiliation requiert l'approbation et une décision de l'organe paritaire.

Al. 3

La Commission de la caisse étant l'organe suprême de PUBLICA, toutes les compétences nécessaires à la gestion, à la surveillance et au contrôle de l'institution de prévoyance sont de son ressort. L'organe paritaire ne dispose donc que des compétences que la loi ou la Commission de la caisse lui a explicitement déléguées. L'utilisation des fonds libres de la caisse de prévoyance est par exemple un secteur qui est du ressort exclusif de l'organe paritaire (cf. art. 15, al. 4).

Al. 4

La loi relative à PUBLICA ne décrit pas de procédure de nomination spéciale. Il appartient à l'employeur affilié de le faire. Il convient de veiller, conformément aux

communications de l'OFAS (Bulletin de la prévoyance professionnelle n° 77 du 7 octobre 2004), à ce que les représentants des employés soient désignés par le personnel et ceux de l'employeur par ce dernier.

2.1.3 Section 3 Organisation

Cette section décrit la structure de PUBLICA, ainsi que la composition, la procédure de nomination et les compétences de ses organes. A la différence du droit en vigueur, cette section ne comporte plus de référence à la responsabilité des organes de PUBLICA. Cela n'implique aucune modification de fond, car l'actuel art. 13 de la loi sur la CFP ne fait que renvoyer à l'art. 52 LPP et en déclarer l'applicabilité dans le cadre de la CFP (FF 1999 4852). Par conséquent, les dispositions de la LPP sont suffisantes (cf. art. 3, al. 1, loi relative à PUBLICA). Les règles strictes instituées par la LPP (en particulier art. 52 et 53) en matière de responsabilité restent de rigueur, d'autant plus qu'à l'avenir PUBLICA jouira d'une plus grande autonomie en matière de politique de placement, de gestion de fortune et d'affiliation d'employeurs.

Art. 10 Organes

L'Assemblée des délégués est mentionnée comme nouvel organe. Elle est la conséquence de la répartition claire des employeurs en caisses de prévoyance. Dans un souci d'exhaustivité, il convient également de citer l'organe de contrôle.

Art. 11 Tâches de la Commission de la caisse

Al. 1

La Commission de la caisse est l'organe suprême de PUBLICA. Elle est chargée de la direction suprême, de la surveillance et du contrôle de gestion de PUBLICA. Elle assume des tâches de nature stratégique et se concentre sur la stratégie d'entreprise, la stratégie de placement, l'équilibre financier et d'autres questions semblables.

Al. 2

L'énumération n'est pas exhaustive. Il faut mentionner que la Commission de la caisse est également appelée à représenter PUBLICA vis-à-vis des tiers. En outre, elle surveille la situation financière des différentes caisses de prévoyance et fixe, en faisant appel à un expert, les objectifs en matière de réserves pour fluctuations.

L'actuelle loi sur la CFP accorde à PUBLICA la compétence de conclure des contrats d'affiliation, sous réserve de l'approbation par le Conseil fédéral. Le message concernant la loi régissant la CFP précise que l'affiliation d'un employeur à PUBLICA comporte aussi des risques financiers et justifie une réserve d'approbation tant que la garantie des réserves pour fluctuations inscrite à l'art. 25 de la loi sur la CFP existe. Pour les raisons suivantes, nous proposons de supprimer cette réserve relative à l'approbation.

La garantie des réserves pour fluctuations est supprimée (cf. le commentaire sur l'art. 21). L'abaissement du taux d'intérêt technique à 3,5 % accroît la probabilité, pour PUBLICA, d'accumuler plus rapidement les réserves nécessaires. La nouvelle

loi prévoit en outre que les différentes caisses de prévoyance tiennent des comptes séparés et prennent elles-mêmes en charge les risques. Par ailleurs, l'affiliation à PUBLICA n'est pas un droit pour les employeurs et les éventuelles demandes d'affiliation seront examinées en profondeur pour savoir si elles sont compatibles sur le plan actuariel (cf. le commentaire concernant l'art. 4).

En plus de ses compétences actuelles, la Commission de la caisse, en sa qualité d'organe suprême de direction et de contrôle, est habilitée à prendre les mesures appropriées si un assainissement s'avère nécessaire. Jusqu'ici, cette tâche appartenait au Conseil fédéral (art. 16, al. 2, loi sur la CFP). Cette attribution de compétences correspond à la pratique usuelle. En outre, la Commission de la caisse est plus proche des réalités du terrain et peut prendre plus rapidement des mesures adéquates. La Commission de la caisse nomme la direction de PUBLICA, qui en nomme les employés. A noter que PUBLICA est soumise à la loi sur le personnel de la Confédération. Comme PUBLICA est une unité administrative autonome, il s'agit de savoir quel est l'organe de recours dans le cas des décisions de première instance concernant le personnel. Par analogie avec une situation comparable, qui existe dans le domaine des EPF (art. 62 de l'ordonnance du 15 mars 2001 sur le personnel du domaine des EPF, OPers-EPF; RS 172.220.113), nous proposons que la Commission de la caisse désigne un organe interne de recours au sens de l'art. 35 LPers. Nous sommes d'avis que la Commission de la caisse ne doit pas assumer cette tâche, mais qu'il lui appartient de désigner une instance appropriée au sein de PUBLICA.

Al. 3

La Commission de la caisse fixe les principes de la politique de gestion des risques et arrête le règlement sur les provisions et les réserves de même que celui sur les placements, y compris la stratégie de placement. La Commission de la caisse élaborera en outre un contrat-type d'affiliation et un règlement-type de prévoyance. Ces documents désigneront les éléments impératifs et les éléments disponibles. Au titre des éléments impératifs, on citera par exemple le fait que toutes les caisses de prévoyance doivent appliquer les mêmes bases actuarielles (tables statistiques avec les probabilités de base), le même taux d'intérêt technique (sous réserve de la réglementation concernant la Caisse de prévoyance réservée aux bénéficiaires de rentes de PUBLICA, art. 23, loi relative à PUBLICA) et le même taux minimal de rémunération des avoirs de vieillesse. Les éléments disponibles sont ceux qui découlent de dispositions légales supérieures, notamment l'échelonnement des cotisations et leur montant, le début des cotisations et la durée de cotisation, l'âge de la retraite, la détermination du salaire assuré, l'ampleur des prestations fournies par PUBLICA et des frais administratifs qui en découlent, etc. Les règlements de prévoyance pour le personnel de la Confédération se conforment aux dispositions-cadres fixées dans la LPers.

Art. 12 Nomination et organisation de la Commission de la caisse

Al. 1

Le nombre de membres demeure inchangé. Le mandat reste d'une durée de quatre ans. Par contre, la limitation actuelle du renouvellement du mandat à deux fois seulement est supprimée. Cela se justifie par le fait que la représentation des employeurs peut notamment être liée à une fonction précise auprès de l'employeur (p. ex. tâches dans les domaines des ressources humaines ou des finances).

Al. 2

La représentation des employeurs et des employés au sein de la Commission de la caisse est déterminée en fonction de la part de la réserve mathématique de leur caisse de prévoyance dans la réserve mathématique globale de PUBLICA. Dans ce contexte, la réserve mathématique de la Caisse de prévoyance fermée n'est pas prise en compte. Par analogie avec la situation actuelle (art. 2, al. 3, ordonnance du 29 août 2001 sur la Commission de la caisse PUBLICA, RS 172.222.032), une représentation minimale d'un siège a été prévue tant pour les employeurs que pour les employés, et ce, pour l'ensemble des unités administratives de l'administration fédérale décentralisée (art. 32a, al. 2, LPers), d'une part, et pour l'ensemble des employeurs affiliés en vertu de l'art. 4, al. 2, de la loi relative à PUBLICA, d'autre part.

Al. 3 et 4

L'élection des représentants des employés ne se fera plus dans le cadre d'une procédure électorale fastidieuse (cf. ordonnance sur la Commission de la caisse PUBLICA). Elle incombera à l'Assemblée des délégués. Le mode de désignation des représentants des employeurs est laissé à la discrétion de ces derniers.

Al. 5 et 6

Ces dispositions correspondent à celles du droit en vigueur.

Art. 13 Assemblée des délégués

L'Assemblée des délégués est une nouveauté découlant de la structure de PUBLICA en tant qu'institution collective. Elle se compose des représentants des assurés de PUBLICA. Elle élit les représentants des employés à la Commission de la caisse.

Le nombre de représentants des employés est fixé à 80 personnes. La représentation des différentes caisses de prévoyance est déterminée en fonction de la part de leur réserve mathématique dans la réserve mathématique globale de PUBLICA (à l'exclusion de la réserve mathématique de la Caisse de prévoyance fermée). Les petites caisses de prévoyance peuvent en outre s'entendre pour désigner une représentation commune. L'Assemblée des délégués est informée annuellement de la marche des affaires par la direction de PUBLICA et la présidence de la Commission de la caisse. Elle a en outre le droit de faire des propositions pour toutes les questions ayant trait à PUBLICA.

Art. 14 Direction

Les tâches de la direction restent inchangées par rapport au droit en vigueur. Comme la direction et les autres membres du personnel de PUBLICA sont soumis à la LPers, le Conseil fédéral peut, en vertu de l'art. 3, al. 2, LPers, déléguer à cette institution des compétences d'employeur au sens du droit sur le personnel ou le pouvoir d'édicter des dispositions d'exécution de la LPers (art. 37, al. 3, LPers).

2.1.4

Section 4

Placement de la fortune et présentation des comptes

Art. 15 Placement de la fortune et affectation des revenus de la fortune

Al. 1

La fortune est entièrement placée sur le marché. Plus le volume à placer est important, plus la politique de placement de l'institution de prévoyance est flexible et avantageuse en matière de coûts. La loi relative à PUBLICA ne contient pas de dispositions détaillées quant au placement de la fortune et à la répartition des profits ou des pertes. Dans ce domaine, la LPP et ses ordonnances d'exécution s'appliquent en priorité.

Al. 2

L'al. 2 suppose que la fortune de la Caisse de prévoyance fermée soit placée collectivement, avec le reste de la fortune de PUBLICA. Cette caisse, en application de l'art. 8, al. 2, let. a, ne bénéficie pas de la provision pour fluctuations actuarielles des risques de décès et d'invalidité. Il peut toutefois arriver qu'une personne bénéficiaire de rentes puisse toucher des prestations dans des cas de rigueur (cf. art. 8, al. 2, let. b). La Caisse de prévoyance fermée reçoit donc annuellement sa quote-part des revenus et des pertes sur placements suivant la stratégie de placement du Conseil fédéral, mais seulement après l'alimentation des provisions selon l'art. 8, al. 2, let. b.

Al. 3 et 4

L'étape suivante consiste à créer avec les fonds restants les provisions pour fluctuations des risques liées aux décès et aux cas d'invalidité (cf. art. 8, al. 2, let. a). Les autres revenus et pertes sont répartis entre les autres caisses de prévoyance proportionnellement à leur part dans la fortune globale de PUBLICA (à l'exception de la Caisse de prévoyance fermée). La fortune ne correspond à la réserve mathématique requise du point de vue actuariel que lorsque le taux de couverture de la caisse est de 100 % au moins. La somme des engagements (réserve mathématique) est alors couverte par la fortune disponible. En revanche, si la caisse affiche un découvert technique, la réserve mathématique requise est supérieure à la fortune disponible. En parlant de fortune plutôt que de réserve mathématique pour désigner, à l'art. 15, al. 3, le paramètre déterminant pour la répartition des revenus ou des pertes, on évite que la part qui revient aux caisses de prévoyance ayant un découvert ne corresponde pas à leur fortune réellement disponible. Les modalités de la répartition seront fixées dans le règlement sur les provisions et les réserves (art. 11, al. 3, let. c) arrêté par la Commission de la caisse. Après avoir alimenté ses propres réserves et provisions (p. ex. les réserves servant à couvrir les risques de longévité et de fluctuations), la caisse de prévoyance peut utiliser comme elle l'entend le solde des revenus (fonds disponibles). Il appartient à l'organe paritaire de décider de l'utilisation de ces fonds libres.

Art. 16 Bilan

Al. 1

Le principe du bilan en caisse fermée est déjà prescrit par le droit en vigueur (art. 15, loi sur la CFP). Conformément à l'art. 65, al. 1, LPP, les institutions de pré-

voyance – et par conséquent les caisses de prévoyance – doivent offrir en tout temps la garantie qu’elles peuvent remplir leurs engagements. La LPP exige donc implicitement que toute institution de prévoyance qui ne bénéficie pas d’une garantie de la Confédération, d’un canton ou d’une commune présente un taux de couverture de 100 % au moins.

Al. 2

Le principe du bilan en caisse fermée est maintenu. Comme nous n’excluons pas que des employeurs de droit public souhaitent également s’affilier à PUBLICA, pour lesquels un canton ou une commune garantit les prestations de prévoyance (art. 69, al. 1, LPP et art. 45, al. 1, OPP2), l’al. 2 prévoit, pour les caisses de prévoyance concernées, des dérogations au principe du bilan en caisse fermée. Cette disposition est notamment nécessaire du fait de la Caisse de prévoyance fermée (art. 23), laquelle bénéficiera d’une garantie des prestations de la Confédération.

Art. 17 Présentation des comptes

La présentation séparée des comptes est déjà prévue dans le droit en vigueur (art. 18 loi sur la CFP). Selon le message concernant la loi régissant la CFP, cette disposition constitue une base juridique qui permet de gérer la Caisse fédérale de pensions en tant qu’institution collective (FF 1999 4854). Nous avons déjà introduit la notion de caisse de prévoyance dans la section 2 et expliqué que la séparation entre PUBLICA et les caisses de prévoyance s’opérait de façon plus systématique que jusqu’ici. Cette séparation est également visible au niveau de la présentation des comptes. Lorsqu’une caisse de prévoyance regroupe plusieurs employeurs, PUBLICA peut tenir une comptabilité séparée pour chacun d’entre eux. L’al. 3 précise que les provisions au sens de l’art. 8, al. 2, qui servent à couvrir les fluctuations des risques liés aux décès et aux cas d’invalidité survenant chez les employeurs affiliés ainsi que les cas de rigueur, doivent être portées au bilan de PUBLICA.

2.1.5 Section 5 Dispositions transitoires

Art. 18 Transfert des rapports de prévoyance

Al. 1

Cette disposition lie le transfert des rapports de prévoyance à l’entrée en vigueur de la loi relative à PUBLICA. Pour que le transfert puisse avoir lieu, il faut toutefois que les organes désignés à la section 4 soient constitués (art. 27 de la loi relative à PUBLICA et art. 41a LPers), que les règlements déterminants aient été élaborés (art. 11 de la loi relative à PUBLICA et art. 32c, al. 2, LPers) et que les contrats d’affiliation aient été valablement conclus (art. 4 de la loi relative à PUBLICA et art. 32c LPers). Enfin, les dispositifs informatiques doivent être suffisamment développés du point de vue technique et organisationnel pour que l’institution de prévoyance puisse fonctionner. Lors de l’entrée en vigueur de la loi relative à PUBLICA, la prestation de libre passage de tous les assurés sera calculée conformément aux dispositions applicables à cette date et portée au crédit des assurés sous forme de versement unique dans le nouveau plan de prévoyance. Le transfert sera

donc traité comme une sortie, puis comme une rentrée de l'effectif global des assurés. Il a été jugé préférable de ne pas échelonner les transferts, par exemple par employeur, afin d'éviter la coexistence de diverses bases légales (loi relative à PUBLICA et loi sur la CFP) et la gestion parallèle de deux systèmes de prévoyance.

Al. 2 et 3

Un bilan d'ouverture sera établi pour PUBLICA et pour chaque caisse de prévoyance. Il indiquera l'état du moment des obligations et des avoirs des caisses de prévoyance. Il sera conforme aux normes comptables Swiss GAAP RPC 26.

L'al. 3, qui régit la constitution de la Caisse de prévoyance fermée, renvoie aux principes applicables en cas de liquidation partielle. L'avantage de cette formulation est de mettre en œuvre un processus clairement défini et éprouvé. La loi dispose également qu'à sa création, la Caisse de prévoyance fermée aura le même taux de couverture que les autres caisses de prévoyance de PUBLICA.

Al. 4

En matière de rente d'invalidité, cette disposition correspond au droit en vigueur, conformément à l'art. 73 de l'ordonnance relative à l'assurance dans le plan de base (RS 172.222.034.1) et à l'art. 63 de l'ordonnance relative à l'assurance dans le plan complémentaire (RS 172.222.034.2). Les rentes de vieillesse et d'invalidité en cours sont soumises à la réglementation particulière de l'art. 23.

Al. 5

Cette disposition figure à l'art. 23 de l'actuelle loi sur la CFP. Elle règle les droits des femmes de la génération d'entrée⁶ visées à l'art. 71 des statuts de la CFP de 1994 (RO 1995 535). Sa validité étant limitée au 31 décembre 2007, cet alinéa deviendrait caduc si la loi relative à PUBLICA entrain en vigueur après cette date.

Entre 1987 et 2000, le législateur a confirmé à trois reprises l'intangibilité des garanties accordées aux femmes de la génération d'entrée. On peut donc partir du principe que les droits de ces personnes aux prestations sont désormais acquis au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral et que ces personnes bénéficient d'une protection contre les interventions du législateur, en vertu de l'art. 9 Cst. Depuis le 1^{er} juin 2003, les employeurs doivent rembourser à PUBLICA les frais non couverts générés par le départ à la retraite de femmes de la génération d'entrée (art. 74 OCFP 1). Cette disposition peut mettre en difficulté financière de petits employeurs affiliés. Nous renonçons toutefois à introduire une clause relative aux cas de rigueur selon laquelle la Confédération pourrait prendre en charge les frais non couverts. Dans le bilan d'ouverture de PUBLICA (ACF du 19 décembre 2003, ch. 1.6), le Conseil fédéral s'était engagé à prendre en charge les coûts non couverts lors du départ à la retraite de femmes de la génération d'entrée assurées auprès d'une organisation affiliée, si PUBLICA ne parvenait pas à recouvrer sa créance par la voie judiciaire. Grâce à la création de la Caisse de prévoyance fermée, qui bénéficiera d'une garantie des prestations de la Confédération, PUBLICA sera considérablement déchargée

⁶ Il s'agit des femmes qui, le 31 décembre 1987, étaient membres de la CFA et avaient plus de 20 ans mais moins de 65 ans révolus. Elles peuvent prendre leur retraite dès qu'elles ont 60 ans révolus ou qu'elles peuvent justifier de 35 années de cotisation (années où elles ont effectivement été membres cotisants à la CFA/CFP ou à PUBLICA). Elles bénéficieront de ce droit jusqu'à fin décembre 2007, et, si elles en font usage, toucheront l'intégralité de la rente garantie au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2008.

de ses obligations vis-à-vis des assurés partant à la retraite avant l'entrée en vigueur de la présente loi. Cette nouvelle situation a incité le Conseil fédéral à prendre ses distances par rapport à l'intention exprimée dans le bilan d'ouverture.

Art. 19 Dette sur le découvert technique selon les statuts de la CFP

L'art. 19 vise à apporter une solution définitive à la problématique du découvert technique, en reprenant pour l'essentiel l'approche définie à l'art. 26 de la loi sur la CFP, à savoir gérer l'institution de prévoyance PUBLICA selon le principe du bilan en caisse fermée⁷ et sans découvert technique. Le Parlement ayant introduit dans la loi sur la CFP l'obligation de financer le découvert technique et de gérer la CFP selon le principe du bilan en caisse fermée, la garantie des prestations est devenue superflue et l'al. 6 de l'art. 26 de la loi actuelle sur la CFP n'est donc plus nécessaire. Le taux d'intérêt appliqué à la dette résiduelle sur le découvert technique doit également être modifié et adapté au nouveau taux d'intérêt technique, qui est plus bas.

Le découvert technique découle notamment des causes suivantes (cf. le message concernant la loi régissant la CFP, FF 1999 4834):

1. Lorsque la Caisse fédérale d'assurance (institution dont la CFP a ensuite pris le relais) est entrée en activité, en 1921, elle présentait déjà un découvert technique puisque les rentes versées à la génération d'entrée de l'époque n'étaient pas intégralement financées par les cotisations.
2. Cotisations patronales non versées: se fondant sur le principe du bilan en caisse ouverte, la Confédération n'a pas versé de cotisations au titre des hausses de salaire linéaires (p. ex. cotisations générales pour augmentation du gain découlant en particulier de l'adaptation des salaires au renchérissement; ordonnance du 19 décembre 1988 concernant le gain assuré du personnel fédéral, RS 172.222.101).
3. Pertes sur placements ou revenus insuffisants des capitaux. En raison de l'évolution des marchés financiers, le découvert a augmenté considérablement et de manière inattendue après l'adoption de la loi sur la CFP. De 1999 à 2003, la CFP a subi des pertes sur placements de l'ordre de 4,9 milliards de francs.
4. Pertes actuarielles⁸.
5. Modification des effectifs chez les employeurs affiliés.
6. La modification du mode de calcul de la réserve mathématique, introduite lors de l'entrée en vigueur de la loi sur le libre passage, a constitué un sixième facteur, intervenu une seule fois, qui a, en cas de sortie, entraîné une augmentation de la réserve mathématique.

⁷ Tous les calculs doivent reposer sur l'effectif réel des assurés.

⁸ D'une manière générale, il y a un bénéfice ou une perte technique lorsque la réalité s'écarte des hypothèses actuarielles (paramètres), notamment en ce qui concerne l'espérance de vie ou les risques d'invalidité et de décès. L'évolution démographique est également un facteur important (p. ex. baisse de la natalité, augmentation de la proportion des ménages unipersonnels par rapport aux familles).

Al. 1

En vertu de l'actuel art. 26 de la loi sur la CFP, lors de la création de la caisse de pensions, le Conseil fédéral fixe la répartition définitive du découvert technique de l'ancienne CFP entre les employeurs (Confédération et employeurs affiliés). En l'occurrence, la Confédération prend en charge la part du découvert technique des organisations affiliées qui résulte de l'entrée en vigueur de la loi sur le libre passage (al. 1, deuxième phrase; «règle LFLP»). Le moment considéré comme celui de la création de PUBLICA était celui du transfert des assurés de la CFP vers PUBLICA. Lors de la détermination et de la répartition du découvert technique, il faut tenir compte du fait que le montant du découvert attribué aux organisations affiliées a été fixé à la fin des années 80 (d'où son nom de «découvert technique gelé»). Depuis lors, les organisations affiliées et les anciennes entreprises d'armement de la Confédération ont payé, pour chaque augmentation de salaire, une cotisation correspondant à la différence de la réserve mathématique en lieu et place d'une cotisation moyenne au titre de l'augmentation du gain. C'est la raison pour laquelle le découvert technique de ces employeurs n'a plus varié et a dès lors été considéré comme définitivement fixé. La règle selon laquelle la Confédération ne doit pas financer les augmentations générales du gain assuré par des augmentations uniques des cotisations a été maintenue. De toute évidence, ceux qui ont pris ces décisions ont estimé qu'en dépit de cette règle, de la flexibilisation de la retraite et du délai transitoire de plus de vingt ans pour les femmes de la génération d'entrée, le découvert technique de la Confédération continuerait de se creuser, mais sans que le taux de couverture passe sous la barre des deux tiers requis en vertu de l'art. 58 des statuts de la CFP (cf. message concernant les statuts de la Caisse fédérale d'assurance de 1987; FF 1987 II 553). La possibilité offerte à la CFP, dès le deuxième semestre de 1999, de placer ses avoirs sur le marché (plutôt qu'exclusivement auprès de la Confédération, art. 60 et 60a des statuts de la CFP; RO 1999 2450-2451; FF 1998 2677) n'a pas affecté l'optimisme ambiant concernant l'évolution du découvert technique. Les Chambres fédérales elles-mêmes semblent avoir été également inspirées par ces hypothèses (message concernant la loi sur la CFP; FF 1999 4837). En effet, ni le Parlement, ni les commissions compétentes ne se sont demandé si les pertes sur placements survenues avant la création de PUBLICA faisaient partie intégrante du découvert technique à répartir. Dans les faits, des pertes sur placements avoisinant les 4,9 milliards de francs ont pourtant été enregistrées entre le milieu de 1999 et le milieu de 2003.

L'art. 26 de l'actuelle loi sur la CFP ne comporte, hormis la règle LFLP (al. 1, deuxième phrase) et la règle pour les cas de rigueur (al. 4), aucune disposition explicite selon laquelle la Confédération devrait prendre en charge une partie du découvert technique. Il n'est pas sûr que les dispositions en vigueur au moment du transfert (art. 26, loi sur la CFP et art. 59 des statuts de la CFP du 24 août 1994; RO 1995 533 3705 et RO 1999 2450-2451) constituent une base légale suffisante pour reporter la totalité du découvert technique sur les organisations affiliées qui sont sorties de la CFP et celles qui ont été transférées dans PUBLICA, et pour leur imputer par la même occasion les pertes sur placements (environ 1,3 milliard de francs) proportionnelles à leur part de la réserve mathématique.

Pour les organisations affiliées ayant déjà résilié leur affiliation à l'ancienne CFP, cela constituerait une charge supplémentaire à faire valoir a posteriori. Le Conseil fédéral a examiné cette approche et l'a rejetée essentiellement pour les raisons suivantes:

- PUBLICA et les organisations affiliées partent du principe que le «gel» du découvert technique les concernant, effectué dans le passé, a créé des positions de protection des droits acquis qui s’opposent à la répercussion de parts plus élevées du découvert technique. En fait, les organisations affiliées ont pendant des années versé un intérêt sur le découvert technique gelé et l’ont amorti en cas de sortie.
- En outre, les organisations affiliées font valoir que, lorsque les statuts de la CFP étaient en vigueur, elles n’avaient pas, dans le cadre de la Commission de la caisse, de compétences décisionnelles, notamment en matière de politique de placement.
- De plus, une question est juridiquement très controversée, celle de savoir si les organisations affiliées qui sont sorties de la CFP, y compris les anciennes régies fédérales, qui ont laissé des bénéficiaires de rentes auprès de la CFP en vertu de l’art. 69, al. 2, des statuts de la CFP, peuvent, après leur sortie, être poursuivies en justice pour l’évolution du découvert technique.
- Enfin, répartir a posteriori le découvert technique entre les différents employeurs serait extrêmement difficile, étant donné que les parts «gelées» des organisations affiliées dans ce découvert n’ont plus été adaptées annuellement aux changements de la réserve mathématique. Cette difficulté s’aggrave encore du fait que certains employeurs ont été transférés, tandis que d’autres ont quitté la CFP, qui plus est à des dates différentes.

Compte tenu de la situation juridique et de l’état des données, l’issue d’éventuels procès devant les tribunaux serait très incertaine et comporterait de très grands risques. En outre, on peut admettre à juste titre que la plupart des organisations affiliées qui ont été transférées dans PUBLICA se verraient probablement contraintes de faire une demande fondée sur leurs difficultés financières si l’on voulait leur faire supporter un montant supérieur au découvert «gelé». Certaines ont déjà de la peine aujourd’hui à financer ces parts gelées. Les parts du découvert technique qui ne peuvent être recouvrées, que ce soit en raison de l’incapacité financière de l’organisation affiliée ou d’obstacles juridiques, devraient être prises en charge par PUBLICA, sauf si la Confédération le fait en vertu de la clause relative aux cas de rigueur. Vu l’ordre de grandeur des défaillances éventuelles, PUBLICA pourrait cependant être tentée de se tourner vers la Confédération, en sa qualité d’ancienne garante des prestations de la CFP, pour lui demander de s’acquitter des parts du découvert technique non recouvrables auprès des organisations affiliées, faute de quoi son lancement au 1^{er} juin 2003 avec une couverture de 100 % ne serait plus assuré.

Le Conseil fédéral considère que la situation juridique qui prévalait au moment du transfert comportait trop d’incertitudes et de risques pour fixer et répartir le découvert technique entre les employeurs concernés et pour résoudre définitivement ce problèmeématique qui s’est développé sur plusieurs décennies. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a adopté, le 19 décembre 2003, le bilan d’ouverture de PUBLICA au 1^{er} juin 2003. Il a établi définitivement le découvert technique de l’ancienne Caisse fédérale de pensions (Confédération et organisations affiliées) au 31 mai 2003. Il a ainsi fixé à 11 935 517 302 francs la part du découvert technique revenant à la Confédération au moment du transfert. Conformément à l’al. 1, la Confédération prend en charge le montant figurant dans le décompte final de la CFP. Le Parlement a approuvé le calcul de la CFP du 1^{er} janvier au 31 mai 2003 par l’arrêté fédéral I du

4 juin 2004 (FF 2004 3439) concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2003. Ce montant comprend le découvert technique résultant de l'entrée en vigueur de la LFLP (en vertu de l'art. 26, al. 1, deuxième phrase de l'actuelle loi sur la CFP), y compris la part des organisations affiliées (91,5 millions), et l'augmentation du découvert technique consécutive aux pertes sur placements. L'ACF sur le bilan d'ouverture de PUBLICA précisait explicitement au ch. 1.4 qu'il fallait créer une base légale pour la répartition du découvert technique décidée par le Conseil fédéral et pour la charge de la Confédération découlant de cette répartition. L'al. 1 crée la base juridique qui permet à la Confédération de prendre en charge le découvert technique. Cette prise en charge comprend aussi la part du découvert des bénéficiaires de rentes restés à la CFP, dont l'employeur est sorti avant le transfert (cela concerne presque toutes les organisations affiliées qui ont quitté la CFP, ainsi que Swisscom et RUAG). Les dettes non recouvrables sur le découvert technique d'autres employeurs ne doivent pas être prises en charge par la Confédération, mais par PUBLICA, en application de la clause relative aux cas de rigueur (notamment en présence d'incapacités financières d'une organisation affiliée qui ne remplit pas les conditions de la clause en question). Le découvert technique qui doit être pris en charge par la Confédération, c'est-à-dire la dette à rembourser sur le découvert technique, correspond donc au montant de 11 935 517 302 francs au 1^{er} juin 2003, fixé par le Conseil fédéral le 19 décembre 2003.

PUBLICA renonce à se prévaloir des garanties de la Confédération découlant du bilan d'ouverture (cf. art. 21).

Al. 2

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la LFLP, le 1^{er} janvier 1995, la part du découvert technique de l'organisation sortante pouvait être déduite de sa réserve mathématique (art. 53, al. 2, des statuts de la CFA du 2 mars 1987, RO 1987 1228). En vertu de l'art. 59, al. 3, des statuts de la CFP du 24 août 1994 (RO 1995 533), cette part a dû, à partir du 1^{er} janvier 1995, être payée à l'ancienne CFP en cas de sortie d'un employeur ou de réduction importante du nombre de salariés consécutive à des mesures de restructuration.

Le 29 octobre et le 19 décembre 2003 (bilan d'ouverture), le Conseil fédéral a décidé, sous réserve de l'approbation du Parlement, que les organisations affiliées qui avaient été transférées dans PUBLICA ne devraient verser que leur part «gelée» du découvert technique. Au moment du transfert, ces découverts se montaient à 14 885 503 francs. Plusieurs organisations ont déjà réglé leur dette, si bien que la somme des découverts techniques «gelés» non encore amortis avoisine aujourd'hui les 12 millions de francs.

Il en va de même pour les organisations affiliées qui sont à l'époque sorties de la CFP. Elles ne doivent plus aucune prestation au-delà du découvert technique gelé qu'elles ont payé lors de leur sortie, sous réserve de bases légales qui obligent dans certains cas l'employeur à prendre en charge la réserve mathématique manquante. Tel était autrefois le cas pour les licenciements administratifs, par exemple.

Al. 3

Cet alinéa reprend l'actuelle clause relative aux cas de rigueur, selon laquelle la Confédération peut prendre en charge le découvert technique d'une organisation affiliée lorsque le paiement a des conséquences financières sérieuses pour cette organisation. Cette disposition est donc déjà en vigueur et ne s'applique qu'aux

organisations qui ont été transférées dans PUBLICA. Elle ne concerne pas celles qui ont quitté la CFA/CFP avant le transfert.

Al. 4

L'al. 4 concerne les employeurs qui ont quitté la caisse avant le transfert et pour lesquels aucune part gelée du découvert technique n'a été fixée (par exemple la Poste⁹). L'ordonnance du Conseil fédéral prévue par l'art. 59, al. 4, des statuts de la CFP n'a pas été édictée avant le transfert. Par conséquent, le Conseil fédéral était compétent, en vertu de l'art. 59, al. 1, de ces statuts, pour déterminer dans chaque cas le découvert technique et sa répartition. La solution proposée dans le cas présent correspond à la clé de répartition utilisée lorsque la Poste a quitté la CFP: la totalité du découvert technique, déduction faite des parts gelées des organisations affiliées, a été répartie entre la Confédération et la Poste en fonction de leur part respective de la réserve mathématique. Le découvert technique de 4,1 milliards de francs imputé à la Poste comprenait environ 700 millions de pertes sur placements, qui ont été pris en charge par la Confédération, en vertu de l'art. 24, al. 1, de la loi du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la Poste (loi sur l'organisation de la Poste, LOP; RS 783.1). Le découvert technique de Swisscom a été calculé de la même manière lorsque cette entreprise a acquis son autonomie juridique. La part gelée du découvert technique de ces employeurs, calculée conformément aux statuts de la CFP lorsqu'ils ont quitté l'institution de prévoyance, demeure donc inchangée, sous réserve des bases légales qui obligent dans certains cas l'employeur à prendre en charge la réserve mathématique manquante.

Les pertes sur placements survenues après la sortie de l'employeur de la CFP, qui concernent les bénéficiaires de rentes restés dans celle-ci, sont donc prises en charge par la Confédération au moyen de son découvert technique établi dans le cadre du décompte final au 31 mai 2003.

Art. 20 Paiement et rémunération des dettes sur le découvert technique

Al. 1 à 3

En vertu du ch. 11 de l'ACF du 19 décembre 2003 (bilan d'ouverture de la Caisse fédérale de pensions), le délai d'amortissement est fixé au 31 mai 2008 pour la Confédération. Le délai d'amortissement des dettes sur le découvert technique des organisations affiliées (art. 19, al. 2) est fixé par PUBLICA dans le contrat d'affiliation. Le remboursement doit cependant être achevé au maximum huit ans après l'entrée en vigueur de la loi relative à PUBLICA. Lorsque la Confédération doit reprendre le découvert technique d'organisations affiliées en application de la clause relative aux cas de rigueur (art. 19, al. 3), le délai d'amortissement de la dette est de cinq ans à compter de la date à laquelle le cas de rigueur est constaté.

Al. 4 et 5

Les découverts techniques qui ne sont pas encore amortis continuent de porter intérêt, et ce, au même taux que le taux d'intérêt technique applicable au personnel actif (désormais 3,5 % au lieu de 4 %, suite à l'abaissement du taux). Le taux réduit

⁹ Lorsqu'elle a repris les assurés dans sa propre institution de prévoyance, Swisscom a financé le découvert technique correspondant dans PUBLICA.

ne s'appliquera qu'à partir de l'entrée en vigueur de la loi relative à PUBLICA. L'al. 5 correspond au droit en vigueur.

Art. 21 Suppression de garanties de la Confédération

Al. 1

Sous réserve de l'al. 2, PUBLICA renonce rétroactivement à se prévaloir de toutes les garanties au sens du bilan d'ouverture que le Conseil fédéral lui avait octroyées dans le cadre de la fixation du découvert technique de l'ancienne CFP. Elle prend par conséquent en charge la réserve mathématique manquante, lors du départ à la retraite de femmes de la génération d'entrée appartenant à des organisations affiliées, qui ne peut être recouvrée par la voie judiciaire. En outre, PUBLICA prend en charge les pertes subies jusqu'à l'introduction de la primauté des cotisations en cas de retraite anticipée volontaire. De plus, la garantie de la Confédération expire avec effet rétroactif pour les risques de procès relevant de l'ancien droit, y compris la garantie de la réserve mathématique manquante pour les cas d'invalidité reconnus avec effet rétroactif. PUBLICA est seulement en mesure d'assumer elle-même ces coûts ou ces risques grâce aux allègements découlant de la garantie des prestations qu'a obtenus la Caisse de prévoyance fermée. La loi prévoit la suppression de ces garanties, avec effet rétroactif.

Al. 2

L'al. 2 décrit les cas où la Confédération maintient la promesse de garantie donnée dans le cadre du bilan d'ouverture. Ne sont reconnus comme grands risques judiciaires justifiant le maintien de la garantie de la Confédération que les cas qui constituent des précédents de grande portée, autrement dit les cas portés devant les tribunaux qui exigent l'adaptation d'autres rapports d'assurance, pour autant que soit la somme de la réserve mathématique manquante (découvert), soit le travail nécessaire sur le plan administratif entraînent des frais extraordinairement élevés que PUBLICA ne serait pas en mesure de supporter.

Art. 22 Capital d'exploitation

Le capital d'exploitation a pour but de constituer un fonds permettant de compenser les fluctuations des frais administratifs. Les frais initiaux d'exploitation, qui comportent différentes composantes, ne peuvent pas être entièrement couverts par les contributions courantes des employeurs aux frais administratifs (art. 3, al. 2, statuts de PUBLICA). La première révision de la LPP et les changements auxquels la Confédération a donné une impulsion au niveau de la loi et des ordonnances se traduiront en outre par des investissements dans l'infrastructure technique et par des besoins supplémentaires en ressources. De ce fait, PUBLICA doit disposer d'un fonds. Le principe selon lequel les contributions aux frais administratifs doivent être calculées de manière à couvrir les dépenses administratives n'est pas remis en question. Les contributions aux frais administratifs ne font pas partie des contributions décrites à l'art. 32g LPers (cf. le commentaire au sujet de cet article) pour la prévoyance professionnelle. Ce fonds sert au financement préalable et il n'entraîne pas de réduction indirecte des contributions aux frais administratifs. Il permet de compenser les fluctuations passagères de ces frais et d'accroître ainsi la sécurité de la planification. Compte tenu de la taille de la caisse de pensions, un capital d'exploitation de 10 millions de francs semble approprié. La nécessité d'un tel capital

d'exploitation n'est pas contestée. L'art. 22 constitue la base juridique a posteriori pour le versement d'un capital d'exploitation par la Confédération (ACF du 19 décembre 2003, bilan d'ouverture, cf. ch. 1.4).

Art. 23 Caisse de prévoyance fermée réservée aux bénéficiaires de rentes de PUBLICA (Caisse de prévoyance fermée)

Cette disposition se réfère à l'état de fait décrit au chapitre 1 concernant la situation de la Caisse fédérale de pensions et des régies.

L'art. 23 prévoit une garantie des prestations pour les bénéficiaires d'une rente de vieillesse ou de survivant assurés auprès de PUBLICA et qui seront transférés dans une caisse de prévoyance en propre à la date d'entrée en vigueur de la loi relative à PUBLICA. La garantie des prestations permet d'éviter que les revenus des avoirs de vieillesse des actifs doivent être utilisés pour verser des intérêts sur les avoirs de vieillesse des employés qui ont pris leur retraite aux conditions avantageuses encore en vigueur. En outre, l'art. 23 permet également à PUBLICA de maîtriser de manière autonome le financement de la garantie pour la génération transitoire (cf. art. 26). La Confédération peut aussi supprimer, entièrement ou en partie, d'autres garanties octroyées dans le cadre du bilan d'ouverture de PUBLICA (cf. art. 21). Selon les estimations d'Aon Chuard Consulting S.A., une caisse de prévoyance pour les bénéficiaires de rentes de PUBLICA dont le taux de couverture serait de 103 % environ ne devrait pas faire appel à la garantie des prestations de la Confédération si elle pouvait tabler sur un rendement constant des placements de 4 1/4 %. Ce taux de couverture a été obtenu à partir du bilan actuariel de PUBLICA, en tenant compte des montants à provisionner.

L'évolution effective du taux de couverture dépendra toutefois de la volatilité des marchés des capitaux et des actions. A ce propos, les estimations montrent la probabilité des scénarios d'évolution du degré de couverture. Le point de départ est un modèle d'Aon Chuard Consulting S.A. où, compte tenu de la hausse attendue du rendement des obligations et selon la stratégie de placement actuelle, le rendement moyen du portefeuille avoisinerait 3 % les premières années, puis grimperait à près de 5 %.

Al. 1

L'al. 1 fixe les limites personnelles et temporelles de la Caisse de prévoyance fermée. Cette délimitation est extrêmement importante dans la perspective de la garantie de la Confédération. Si cette caisse incluait tous les bénéficiaires de rentes (rentes de vieillesse, d'invalidité et de survivant), elle mobiliserait 17,8 milliards de francs de la réserve mathématique totale (29,4 milliards) ou de la fortune de PUBLICA (situation fin 2004). Il est prévu de ne transférer que les bénéficiaires de rentes de vieillesse et de survivant dans cette caisse de prévoyance (réserve mathématique fin 2004: 16,5 milliards). Les bénéficiaires d'une rente d'invalidité de divers employeurs ne seront pas transférés: ils formeront avec les assurés actifs de leurs employeurs respectifs leur propre caisse de prévoyance ou, en cas de bénéficiaires de rentes uniquement, une caisse de prévoyance selon l'art. 7, al. 3, de la loi relative à PUBLICA. Comme des mesures devront éventuellement s'appliquer par analogie aux anciennes entreprises de la Confédération, il faut définir pour la Caisse de

prévoyance fermée un critère de délimitation dans le temps qui pourrait être utilisé judicieusement dans le cas de ces entreprises.¹⁰

Le tableau suivant donne un aperçu des critères de délimitation temporelle susceptibles d'entrer en ligne de compte:

Entreprise	Date de l'octroi de l'autonomie	Propre institution de prévoyance/ nouveau règlement	Entrée en vigueur de la L.Pers
CFF	1.1.99	1.1.99 (art. 16 LCFF)	1.1.01
La Poste	1.1.98	1.1.02	1.1.02
PUBLICA	1.6.03	CFP/PUBLICA	1.1.02
EPF	1.1.00 (comptabilité séparée)	CFP/PUBLICA	1.1.02
RUAG	1.5.98	1.7.01	droit privé
Swisscom	1.1.98	1.1.99	droit privé

Lorsque RUAG et Swisscom sont devenues autonomes, leurs bénéficiaires de rentes sont demeurés auprès de la CFP/PUBLICA.

Pour le personnel de la Confédération, la date du transfert des assurés dans PUBLICA, c'est-à-dire le 1^{er} juin 2003, pourrait convenir. Pour les entreprises, on pourrait utiliser comme critère la date de création de leur propre institution de prévoyance (Poste, Swisscom, RUAG), la date de modification du règlement (CFF) ou la date à laquelle l'entreprise est devenue autonome.

Les critères de l'octroi de l'autonomie ou du transfert des assurés dans une institution de prévoyance en propre se traduisent par des dates de référence différentes. Le Conseil fédéral considère l'introduction de la primauté des cotisations comme le critère le plus approprié, car la date de référence est la même pour tous les assurés concernés. De plus, en vertu de l'ACF du 29 octobre 2003 (ch. 6), l'éventuel cofinancement du découvert technique des caisses de pensions des entreprises dépend de l'introduction de la primauté des cotisations. Pour la Confédération, cela veut dire que tous les bénéficiaires d'une rente de vieillesse ou de survivant dont la rente a commencé à courir avant l'entrée en vigueur de la loi relative à PUBLICA seront transférés dans la Caisse de prévoyance fermée (la date de référence ayant été fixée au jour précédant l'entrée en vigueur de la loi). Il n'y aura donc plus de nouvelle admission après sa constitution (à l'exception des nouvelles rentes de survivants allouées en cas de décès du bénéficiaire d'une rente de vieillesse et des rentes pour enfants de retraité.

Le fait que, dans le cas des caisses de pensions des CFF et de la Poste, le passage à la primauté des cotisations surviendra probablement avant la création des bases légales des mesures que le DFF est chargé d'élaborer pour les CFF et La Poste, ne devrait en principe – si des solutions analogues étaient envisagées pour les caisses de pension des CFF et de La Poste - pas empêcher la réalisation du calendrier, qui prévoit le transfert des bénéficiaires de rentes dans ces caisses de prévoyance au moment de l'introduction de la primauté des cotisations.¹¹

¹⁰ Phrase corrigée selon la FF 2005 6469.

¹¹ Paragraphe corrigé selon la FF 2005 6469.

Al. 2

L'al. 2 garantit les rentes de vieillesse et de survivant en cours lors de l'entrée en vigueur de la loi relative à PUBLICA. Cette garantie se rapporte à des montants. Elle est donc statique et n'implique aucune garantie d'adaptation des rentes au renchérissement ou de maintien de la valeur réelle des rentes. La garantie de la Confédération s'applique aux rentes en cours. L'al. 2 précise encore que la Confédération, en sa qualité de garante des prestations, n'est tenue d'opérer des versements pour garantir les prestations dues aux bénéficiaires de rentes qu'en cas d'illiquidité de la caisse. Il peut y avoir illiquidité dans deux situations:

- a. Le taux de couverture reste durablement d'au moins 100 %.

Comme l'accès à la caisse de prévoyance est fermé, l'effectif des bénéficiaires de rentes disparaît peu à peu. Cette diminution constante de capital ne devrait pas poser de problème les premières années, parce que le volume des placements est considérable et que la diminution du capital est bien planifiable. Des problèmes risquent toutefois d'apparaître à long terme si la fortune tombe en dessous d'un seuil critique (p. ex. 25 % de la fortune affichée dans le bilan d'entrée) et s'il faut de ce fait réaliser des catégories de placements illiquides (immobilier) ou se défaire massivement au mauvais moment de catégories de placements liquides. De tels risques sont néanmoins prévisibles, moyennant une planification judicieuse du comité de placement. Si malgré tout des transactions défavorables devenaient inéluctables pour obtenir des liquidités, il serait indiqué de recourir au fonds de garantie. Ses prestations se limiteraient toutefois à la «création de liquidités à court terme» et consisteraient en un prêt remboursable. La couverture du fonds est suffisante à cet effet, et il existe des garanties.

- b. L'évolution des marchés financiers aboutit à un découvert durable, le taux de couverture tombant en dessous d'un seuil donné (p. ex. 60 %).

Si le capital restant suffit, en valeur absolue, pour verser les rentes mensuelles sans devoir modifier l'affectation de l'actif (*asset allocation*), il n'est pas nécessaire d'effectuer à ce stade des dépôts dans la caisse de prévoyance. Dans ce scénario aussi, le capital peut diminuer à 2 milliards de francs sans que surgisse un problème de liquidités affectant la performance escomptée, indépendamment du degré de couverture. En dessous de ce seuil, il est indiqué de renflouer le capital par étapes. Ainsi, le taux de couverture remontera p. ex. à un niveau minimum de 80 %. En même temps, il incombe au comité de placement de préciser sa politique de placement pour tenir dûment compte des problèmes de liquidités que l'effectif restant des bénéficiaires de rentes pourrait poser. Comme alternative, il pourrait être judicieux de ramener ces assurés dans PUBLICA pour régler les problèmes de liquidités.

En définitive, la seule différence est que dans le second cas le découvert nécessite une intervention plus rapide. Par ailleurs, le risque pour la Confédération de devoir injecter à fonds perdus des montants très élevés en cas de découvert a quasiment disparu.

Ces explications montrent que les problèmes d'illiquidité n'apparaîtraient qu'en cas de diminution du capital en dessous de 2 milliards. On peut partir de l'idée que si le marché des placements évolue normalement, une telle situation n'apparaîtra que dans 15 à 20 ans. En outre, le retour des bénéficiaires de rentes dans PUBLICA

préviendrait toute illiquidité. Ajoutons enfin que les besoins de liquidités diminueront naturellement avec la baisse des effectifs.

Le Conseil fédéral a en outre la compétence de fixer le taux d'intérêt technique. Cette prérogative se justifie étant donné la garantie des prestations. Le taux d'intérêt est maintenu provisoirement à 4 %. Une baisse ultérieure des taux d'intérêt n'est cependant pas exclue, dans la perspective p. ex. d'un éventuel transfert à venir du reste des bénéficiaires de rentes dans d'autres caisses ou institutions de prévoyance ainsi que de l'équilibre à long terme de la Caisse de prévoyance fermée.

Al. 3

En raison de la garantie des prestations, le Conseil fédéral décide de l'affectation des revenus de la fortune, notamment de la constitution de réserves et de provisions actuarielles. Il se prononce donc aussi sur la compensation ordinaire du renchérissement au vu des revenus de la fortune et de la situation patrimoniale. En principe, une adaptation ordinaire des rentes au renchérissement n'entrera en ligne de compte que lorsque le taux d'intérêt technique aura pu être abaissé et des réserves pour fluctuations accumulées. La décision du Conseil fédéral d'accorder une adaptation ordinaire des rentes au renchérissement vaut pour tous les employeurs affiliés à la Caisse de prévoyance fermée. Chaque employeur peut toutefois décider indépendamment des autres d'accorder aux bénéficiaires de rentes relevant de la prévoyance qu'il a souscrite une compensation extraordinaire du renchérissement. En pareil cas, il lui faut verser à PUBLICA la réserve mathématique nécessaire. L'art. 32*m* s'applique par analogie, et donc notamment son al. 4 excluant de l'adaptation extraordinaire au renchérissement les bénéficiaires de rentes qui sont restés volontairement affiliés.

Al. 4

En vertu de la décision, prise lors de la révision partielle urgente du 17 décembre 2004 de la loi sur la CFP (FF 2004 5073), de supprimer le principe de l'égalité de traitement, les anciens employés de la Confédération bénéficiaires de rentes ne peuvent prétendre aux mêmes conditions si, au moment de l'adaptation ordinaire ou extraordinaire des rentes au renchérissement, ils touchent leur rente d'une autre institution de prévoyance (p. ex. Poste ou CFF) ou d'une autre caisse de prévoyance de PUBLICA. Autrement dit, il n'existe aucun droit à l'égalité de traitement entre un retraité de la Confédération faisant partie de la Caisse de prévoyance fermée et les nouveaux bénéficiaires de rentes faisant partie de la Caisse de prévoyance de la Confédération. En ce qui concerne l'adaptation extraordinaire au renchérissement, il n'existe pas non plus de droit à l'égalité de traitement, au sein même de la Caisse de prévoyance fermée, entre les personnes percevant leur rente d'employeurs différents.

Al. 5

L'al. 5 dispose que le Conseil fédéral conclut le contrat d'affiliation au nom de la Confédération, qui est garante des prestations. En raison de la garantie des prestations pour la Caisse de prévoyance fermée, les autres employeurs sont libérés du risque d'assainissement pendant la durée de la Caisse de prévoyance fermée. Les divers employeurs qui ont des bénéficiaires de rentes dans la Caisse de prévoyance fermée continuent toutefois de prendre en charge les frais administratifs et les frais dus à une éventuelle adaptation extraordinaire des rentes au renchérissement (cf. ch. 4.1.1.11). La Confédération assume donc le risque lié à la garantie des prestations, mais elle encaisse les éventuels excédents du fonds de garantie en cas de dissolution

de la Caisse de prévoyance fermée (art. 24, al. 3, loi relative à PUBLICA). Les frais administratifs à la charge des employeurs et notamment les modalités d'une éventuelle adaptation extraordinaire au renchérissement font l'objet d'un accord contractuel entre PUBLICA et chacun des employeurs affiliés à la Caisse de prévoyance fermée.

Cette structure contractuelle fait que PUBLICA a des interlocuteurs clairement définis. Les frais administratifs que PUBLICA ne peut recouvrer par voie judiciaire sont à la charge du taux de couverture et indirectement financés par la garantie des prestations si, dans le cadre de cette garantie, la Confédération est amenée à effectuer des paiements le moment venu.

Al. 6

Le Conseil fédéral précise dans le contrat d'affiliation si la fortune de la Caisse de prévoyance fermée doit être investie conformément à la stratégie de placement de PUBLICA définie à l'art. 15, al. 1, ou à une autre stratégie. Cette compétence de décision est fondée sur la garantie des prestations de la Confédération envers la caisse.

Al. 7

Etant donné que la Caisse de prévoyance fermée ne possède pas d'organe paritaire (cf. art. 9, al. 1), il faut créer un service qui assumera les tâches d'un comité de placement. Ses tâches consistent notamment à préparer les décisions du Conseil fédéral concernant la stratégie de placement et l'affectation des revenus de la fortune.

Art. 24 Fonds de garantie pour la Caisse de prévoyance fermée

Al. 1

Comme le montrent les explications données à l'art. 23, des découverts sont à prévoir en tout cas les premières années d'existence de la Caisse de prévoyance fermée, et il vaut la peine de briser suffisamment tôt la tendance à l'accélération rapide et négative du découvert technique. D'où l'intérêt, pour la Confédération, d'effectuer des paiements non pas seulement quand la caisse est devenue illiquide, mais dès qu'apparaît un découvert ou simplement un risque de découvert. Les prestations allouées par la Confédération à la Caisse de prévoyance fermée constituent des «réserves de cotisations d'employeur incluant une déclaration de renonciation à leur utilisation» et ne peuvent donc être transférées dans une réserve ordinaire de cotisations patronales – puisqu'il s'agit d'une caisse composée uniquement de bénéficiaires de rentes, sans obligation de cotiser pour les assurés actifs. Si par contre ces paiements allaient directement à la Caisse de prévoyance fermée, ils seraient entièrement attribués, en cas d'excédents à sa liquidation (art. 25), à la réserve mathématique et répartis entre les caisses de prévoyance qui (re)prennent les effectifs de bénéficiaires de rentes restants. Le législateur propose donc que la Confédération puisse verser des prestations, en cas de découvert de la Caisse de prévoyance fermée, dans un fonds sans personnalité juridique au sens de l'art. 12 de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (RS 611.0). Le Conseil fédéral institue par voie d'ordonnance ce fonds spécial atypique. Des versements de la Confédération dans la Caisse de prévoyance fermée n'interviennent que si celle-ci est illiquide. Ils sont débités du fonds. Selon l'art. 36, al. 4, de la loi sur les finances

de la Confédération, les avoirs provenant de fonds spéciaux créés par un acte législatif peuvent être placés dans les conditions définies par les dispositions en matière de prévoyance professionnelle (cf. FF 1998 2691, ch. 231.1). Il convient de faire usage ici de cette possibilité. On peut par exemple placer la fortune du fonds selon la même stratégie que pour la fortune de la Caisse de prévoyance fermée. Selon l'évolution des revenus de la fortune, la Confédération mettra à disposition le capital nécessaire dans le cadre du fonds soit au moment de l'illiquidité, soit plus tard, lors de la dissolution de la caisse. Si par contre la Caisse de prévoyance fermée parvient, en dépit de son découvert éventuel, à se redresser toute seule au fil du temps, le fonds ou la garantie de la Confédération ne seront pas mis à contribution.

Al. 2 et 3

Les divers paiements au fonds sont portés au débit du compte financier et sont donc soumis aux Chambres fédérales dans le cadre du budget. En cas de liquidation de la Caisse de prévoyance fermée, tout excédent est porté au crédit du compte financier. A condition toutefois qu'il n'y ait pas de découvert et donc que les rentes – y compris celles des autres employeurs faisant partie de la caisse – soient financées en relation avec les bases de calcul applicables. En cas de cessation d'activité de la Caisse de prévoyance fermée, le fonds n'est dissous dans le cadre de la liquidation totale en faveur de la caisse pour les bénéficiaires de rentes que si et dans la mesure où le transfert des bénéficiaires de rentes restants dans une autre caisse ou institution de prévoyance l'exigent et si la fortune de la Caisse de prévoyance fermée disponible à ce moment n'est pas suffisante. L'excédent éventuel demeure à la Confédération. De cette manière, la Confédération a pleinement rempli les engagements prévus dans la garantie.

Al. 4

Comme l'existence du fonds spécial est liée à celle de la Caisse de prévoyance fermée, on envisage de confier son administration au comité de placement compétent pour la Caisse de prévoyance fermée (art. 23, al. 7). Cela se justifie également par le fait que conformément à l'al. 1, les principes de placement du fonds s'apparentent à ceux de la prévoyance professionnelle. Les versements de la Confédération dans la Caisse de prévoyance fermée n'interviennent que si celle-ci manque de liquidités (art. 23, al. 2). La garantie des prestations assure ainsi les rentes vis-à-vis de PUBLICA. Par contre, la Confédération peut déjà effectuer des versements au fonds en cas de découvert technique de la Caisse de prévoyance fermée. Même s'il s'agit d'une norme potestative, il est dans l'intérêt financier de la Confédération d'en faire usage et de ne pas attendre l'illiquidité de la Caisse de prévoyance fermée ou sa dissolution avec transfert des bénéficiaires de rentes restants. Il est aussi prévu d'élaborer dans l'ordonnance une réglementation obligatoire et précise, susceptible de s'adapter si nécessaire aux circonstances, pour les versements de la Confédération au fonds. Il est envisageable de compenser totalement un découvert technique au cours de l'exercice suivant ou de l'amortir conformément à une réglementation prédéfinie (cf. ch. 4.1.1.3). L'alimentation du fonds est ainsi conforme au point de vue de la Confédération en matière de consolidation financière, en tenant compte du découvert de la Caisse de prévoyance fermée et de l'état de la fortune du fonds de garantie. Le fonds et la fortune disponible de la Caisse de prévoyance fermée permettent de couvrir la totalité de la réserve mathématique nécessaire, ce qui réduit la probabilité d'autres versements de la Confédération. Les revenus de la fortune du fonds de garantie restent dans le fonds. Si les revenus accumulés dépassent 100 % de

la réserve mathématique, les excédents ne sont pas débités du fonds de garantie en faveur des caisses fédérales. Ces réserves et provisions permettent au contraire de diminuer le risque que la Confédération doit fournir des moyens financiers supplémentaires pour le transfert des bénéficiaires de rentes restants au moment de la dissolution de la Caisse de prévoyance fermée (cf. art. 25, al. 2). Ce n'est en principe qu'au moment de la dissolution de la Caisse de prévoyance fermée qu'il sera possible d'établir si des excédents peuvent effectivement être reversés dans les caisses de la Confédération. L'ordonnance spécifie en outre, dans le cadre de la définition du but légal, les conditions et les modalités de l'affectation du fonds et des versements dans la Caisse de prévoyance fermée.

Art. 25 Dissolution de la Caisse de prévoyance fermée

Al. 1 et 2

La Confédération fixe la date de la dissolution de la Caisse de prévoyance fermée. Elle analysera la situation périodiquement, car il pourrait s'avérer plus intéressant de dissoudre cette caisse lorsque l'effectif des bénéficiaires de rentes et la réserve mathématique auront reculé en deçà d'un certain seuil. Si la situation financière de la caisse le permet, on peut cependant imaginer un retour plus rapide des retraités dans la caisse de prévoyance de l'employeur dont ils relèvent au sein de PUBLICA, dans la Caisse de prévoyance de la Confédération ou dans une autre institution de prévoyance. La dissolution de la Caisse de prévoyance fermée s'effectue sous forme de liquidation totale. Il faut cependant être conscient que lors de sa dissolution il sera nécessaire de remettre aux éventuels bénéficiaires encore en vie la réserve mathématique nécessaire et, le cas échéant, d'autres ressources financières afin que la caisse ou l'institution de prévoyance d'accueil ne subisse aucun préjudice financier et accepte la reprise. Le montant de la réserve mathématique requise devra être fixé dans le nouveau contrat d'affiliation ou dans le contrat modifié. Par exemple, si la caisse ou l'institution de prévoyance qui reprend l'assuré a un taux d'intérêt technique inférieur à celui de 4 % appliqué par la Caisse de prévoyance fermée, cela influence le montant de la réserve mathématique requise. Comme la Confédération (représentée par le Conseil fédéral) veille au transfert des bénéficiaires de rentes restants, elle décide non seulement où ils doivent être transférés, mais fournit aussi en vertu de sa garantie, dans le cadre de la liquidation totale, les moyens financiers nécessaires au transfert si la fortune de la Caisse de prévoyance fermée ne suffit pas.

Al. 3 et 4

La responsabilité de l'employeur vis-à-vis des bénéficiaires de rentes reste pleine et entière, quelle que soit l'institution de prévoyance dans laquelle ceux-ci sont transférés lors de la dissolution de la caisse. La garantie fédérale expire à compter de la dissolution de la Caisse de prévoyance fermée, qui s'effectue dans le cadre de la liquidation totale. Les employeurs risquent à nouveau, dès ce moment et en sus de la prise en charge des frais administratifs et de ceux dus à une éventuelle adaptation exceptionnelle des rentes au renchérissement, de devoir assainir la situation de leurs bénéficiaires de rentes. Le transfert, lors de la dissolution de la Caisse de prévoyance fermée, des bénéficiaires de rentes restants dans une caisse de prévoyance de PUBLICA ou dans une autre institution de prévoyance dans le cadre d'une liquidation totale requiert de la part de la caisse ou l'institution de prévoyance qui reprend les bénéficiaires de rentes le capital de couverture que la Caisse de prévoyance fermée nécessiterait pour un effectif identique (art. 16a, OPP 2; RS 831.441.1).

L'al. 2 précise que la Confédération apporte son soutien financier par le biais de la garantie des prestations s'il s'avère, lors de la dissolution de la Caisse de prévoyance fermée, que la fortune de la caisse n'est pas suffisante. La Confédération utilise en premier lieu la fortune du fonds de garantie et puise dans les caisses fédérales uniquement en cas de déficit supplémentaire.

Art. 26 Garantie des rentes de vieillesse pour la génération transitoire

La retraite anticipée volontaire a été introduite le 1^{er} janvier 1988 (statuts de la CFA, RO 1987 1228). Les assurés avaient alors droit aux prestations de vieillesse dès l'âge de 60 ans et pouvaient bénéficier de la rente maximale s'ils avaient 62 ans révolus et justifiaient de quarante années de cotisations. Une rente transitoire, financée pour moitié par les assurés et pour moitié par la Confédération ou par l'institution de prévoyance, était également versée. Répondant aux offres qui leur ont été faites, des milliers d'assurés ont racheté des années d'assurance afin de pouvoir prendre leur retraite à 62 ans avec une rente complète. La retraite anticipée reste possible dans le nouveau régime de primauté, mais avec une rente réduite, conséquence des mesures de consolidation (ch. 1.2.1). Il est donc judicieux d'aménager une période transitoire tant pour le relèvement de l'âge de la retraite que pour la réduction plus importante de la rente en cas de retraite anticipée. D'un point de vue juridique, cette période doit au moins inclure les assurés qui atteindront l'âge de la retraite juste après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales et qui ont peut-être déjà pris des dispositions à cet effet. Une période transitoire de dix ans est donc prévue. Ce délai est défini pour que les assurés qui auront 55 ans ou plus, mais moins de 65 ans lors de l'entrée en vigueur de la loi relative à PUBLICA puissent bénéficier du régime de retraite anticipée actuel, qui est plus avantageux, ainsi que de la rente transitoire. Par exemple, un assuré qui aurait 56 ans à l'entrée en vigueur de la loi pourrait prendre sa retraite à 62 ans et bénéficier d'une rente représentant 95 % de la rente qu'il aurait obtenue à 62 ans dans le système actuel. Les acquis seront calculés sur la base du dernier salaire perçu avant l'entrée en vigueur de la loi et ce montant sera garanti. Si, lors du départ à la retraite, les nouvelles prestations réglementaires sont supérieures au montant garanti, le plus élevé des deux montants sera versé à titre de rente. Ce pourrait être le cas lorsque l'assuré reste actif au-delà de 62 ans. PUBLICA constituera des provisions sur les revenus de la fortune pour financer cette garantie. Cette mesure réduira le taux de couverture d'un pour cent environ. Elle implique aussi que les actifs devront renoncer à des revenus de la fortune au profit de la génération transitoire. Cependant, la création de la Caisse de prévoyance fermée diminue la charge supportée par les actifs.

Art. 27 Préparatifs du passage à l'institution collective PUBLICA

La présente disposition crée les bases pour que les contrats d'affiliation et les règlements de prévoyance nécessaires puissent entrer en vigueur lors du passage à l'institution collective (cf. art. 41a LPers).

2.1.6 **Section 6** **Dispositions finales**

Art. 28 Abrogation de la loi sur la CFP

La loi sur la CFP est abrogée.

Art. 29 Modification du droit en vigueur

2.2 **Loi sur le personnel de la Confédération**

Comme la loi relative à PUBLICA est conçue sous la forme d'une loi d'organisation, les dispositions importantes pour le personnel de la Confédération doivent être réglées séparément. Nous ajoutons lesdites dispositions à la section 4 de la LPers, intitulée «Mesures en faveur du personnel». Rappelons au passage que de 1927 jusqu'à l'entrée en vigueur de l'actuelle loi sur la CFP, la base juridique pour la prévoyance du personnel figurait à l'art.48 du statut des fonctionnaires (RS 172.221.0).

Art. 32a Personnel assuré

Les nouvelles dispositions inscrites dans la LPers régissent l'assurance du personnel fédéral au sens largevalent à ce titre pour le personnel des unités administratives de l'administration fédérale décentralisée. Contrairement aux dispositions de la loi sur la CFP, elles ne s'appliquent donc pas aux organisations affiliées, dont le statut et l'affiliation sont régis par la loi relative à PUBLICA.

Al. 1

Le personnel assuré auprès de PUBLICA est le personnel mentionné à l'art. 1 de la loi sur la CFP et à l'art. 2 LPers (champ d'application), à l'exclusion des employés de la Poste, des CFF et des organisations affiliées. Les unités administratives décentralisées, qu'elles soient dotées ou non de la personnalité juridique, sont donc obligatoirement assurées auprès de PUBLICA, sauf dispositions contraires d'une loi spéciale. L'art. 2, al. 1, let. f, LPers sera adapté à mesure que les nouveaux tribunaux fédéraux de première instance entreront en fonction (Tribunal administratif fédéral et Tribunal pénal fédéral), de sorte que leur personnel sera également assuré auprès de PUBLICA. Cette disposition a par exemple été modifiée au 1^{er} août 2003, lorsque le Tribunal pénal fédéral est entré en fonction (ch. 5 de l'annexe à la loi du 4 octobre 2002 sur le Tribunal pénal fédéral, LTPF; RS 173.71).

Al. 2

Cette disposition figure déjà dans la loi sur la CFP en vigueur (art. 9). A l'heure actuelle, l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI) peut par exemple décider, avec le consentement de son personnel, de rattacher l'institut à une autre institution de prévoyance que PUBLICA, en vertu de l'art. 10 de l'ordonnance du 30 septembre 1996 sur le statut du personnel de l'IPI (OPer-IPI; RS 172.010.321). Ce changement d'institution de prévoyance exige cependant l'accord du Conseil fédéral.

En application de l'al. 2, les employeurs intégrés à l'administration fédérale peuvent quitter PUBLICA si le Conseil fédéral les y autorise, à condition de disposer de la personnalité juridique et d'une comptabilité propre et de bénéficier d'un statut du personnel en vertu d'une loi spéciale ou d'une délégation des compétences d'employeur au sens de l'art. 3, al. 2, LPers, soit d'avoir en vertu de l'art. 37, al. 3, le pouvoir d'édicter leurs propres dispositions d'exécution relatives à la LPers. Pour prendre un exemple, la Régie fédérale des alcools (RFA) ne pourrait pas bénéficier de cette option puisqu'elle est soumise à la LPers. Le domaine des EPF est lui aussi exclu du champ de l'al. 2, étant donné que l'art. 17, al. 5, de la loi du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales (loi sur les EPF; RS 414.110) décrète que son personnel est assuré auprès de la Caisse fédérale de pensions. En revanche, l'art. 76 de la loi du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (LPTH; RS 812.21) contient déjà une norme de délégation permettant à l'Institut suisse des produits thérapeutiques de s'affilier, avec l'accord du Conseil fédéral, à une autre institution de prévoyance. La situation de l'Institut suisse de droit comparé (ISDC) est particulière, puisque l'art. 1 de la loi du 6 octobre 1978 sur l'Institut suisse de droit comparé (RS 425.1) lui donne la personnalité juridique, mais ne le dote ni d'une comptabilité propre ni d'une autonomie en matière de politique du personnel. Sur les plans budgétaire et comptable, l'ISDC est rattaché au Secrétariat général du DFJP. Faute de disposer de sa propre comptabilité et de compétences en matière de gestion du personnel au sens de l'art. 3, al. 2, LPers, l'ISDC n'entre donc pas dans le champ d'application de l'art. 32a, al. 2. Tous les employeurs qui, à l'instar de l'ISDC, sont dotés de la personnalité juridique, mais pas d'une comptabilité propre, ont donc la Confédération pour employeur, pour tous les aspects touchant à la prévoyance (art. 32b, al. 1, en relation avec les art. 32a, al. 1, et 32b, al. 2, et inversement).

Le principe selon lequel certains employeurs peuvent quitter PUBLICA simplifie le droit, car il s'applique automatiquement et ne doit pas être répété dans chaque loi d'organisation. Si le législateur veut par contre obliger une unité administrative qui pourrait bénéficier de cette option à s'assurer auprès de PUBLICA, et lui interdire a priori de quitter l'institution de prévoyance, il doit le faire dans une norme spéciale incluse dans la loi d'organisation de ladite unité.

Lorsqu'une unité administrative de l'administration fédérale décentralisée qui est dotée de la personnalité juridique et d'une comptabilité propre relève d'une loi spéciale, le législateur peut inclure dans cet acte des dispositions selon lesquelles certains principes juridiques institués par la LPers en matière de gestion du personnel et de prévoyance s'appliquent aussi au personnel de l'unité administrative en question. Le but d'une telle mesure est de s'assurer qu'une ancienne unité administrative devenue autonome, mais qui fait toujours partie de l'administration fédérale au sens de l'art. 2 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), continue d'appliquer certains principes de politique du personnel et de prévoyance. Nous pensons surtout aux mesures prises dans le domaine de l'égalité des chances entre femmes et hommes, à l'égalité de traitement, à la protection de la personnalité et de la santé des travailleurs ou à la sécurité au travail. De plus, si un employeur de cette catégorie décide de quitter PUBLICA, cette disposition permet de lui imposer, par le biais d'une loi spéciale, certains principes de la politique de prévoyance énoncés dans la LPers, comme le système des cotisations paritaires, la retraite anticipée et la primauté des cotisations.

Art. 32b Employeurs

Cet article définit les unités administratives qui constituent des employeurs au sens de la loi relative à PUBLICA.

Tableau récapitulatif des employeurs au sens de la loi relative à PUBLICA et de leurs caisses de prévoyance

Employeurs au sein de l'administration fédérale; obligations générales telles que: paiement des cotisations (art. 32g), frais administratifs (art. 32d, al. 3), participation aux mesures d'assainissement (LPP), financement de l'adaptation extraordinaire des rentes au renchérissement (art. 32h)

Conseil fédéral (art. 32b, al. 1)

Départements, offices fédéraux, tribunaux fédéraux, Services du Parlement, commissions de recours et d'arbitrage, ISDC (art. 32b, al. 1)

Unités décentralisées dotées de la personnalité juridique et d'une comptabilité propre *mais pas des* compétences d'employeur au sens de l'art. 3, al. 2, et de l'art. 37, al. 3, LPers, ni d'un propre statut du personnel en vertu d'une loi spéciale au sens de l'art. 32b, al. 2

ex.: RFA, PUBLICA

Unités décentralisées dotées de la personnalité juridique et d'une comptabilité propre ainsi que des compétences d'employeur au sens de l'art. 3, al. 2 et, de l'art. 37, al. 3, LPers, ou d'un propre statut du personnel en vertu d'une loi spéciale au sens de l'art. 32b, al. 2

ex: EPF, IPI, Swissmedic

Le Conseil fédéral et ces unités autonomes entièrement soumises à la LPers et à ses dispositions d'exécution créent ensemble la *Caisse de prévoyance de la Confédération* (art. 32d, al. 2).

Ces unités autonomes, qui ne sont pas soumises, ou seulement en partie, à la LPers et à ses dispositions d'exécution, créent *chacune leur propre caisse de prévoyance* (art. 32d, al. 1).

Pour expliquer ce nouvel article de loi, un rappel préalable s'impose concernant la problématique actuelle des caractéristiques des employeurs sur le plan du droit du personnel et du droit de la prévoyance.

a. Champ d'application du droit sur le personnel de la Confédération

La plupart des unités administratives de la Confédération sont soumises, du point de vue de la politique du personnel, à la LPers et à ses dispositions d'exécution selon l'art. 37, al. 1. L'art. 3, al. 1, LPers mentionne le Conseil fédéral comme organe directorial suprême de l'administration fédérale et le qualifie d'employeur. La même disposition désigne l'Assemblée fédérale comme employeur pour les Services du Parlement; par ailleurs, la Poste, les CFF et le Tribunal fédéral sont des employeurs. Dans l'ordonnance-cadre du 20 décembre 2000 relative à la loi sur le personnel de la Confédération (ordonnance-cadre LPers; RS 172.220.11), le Conseil fédéral désigne en outre le Conseil des EPF comme employeur au sens de l'art. 3, al. 1, LPers. Selon l'art. 3, al. 2, LPers, le Conseil fédéral peut déléguer des compétences d'employeur aux commissions fédérales de recours et d'arbitrage, aux départements, à la Chancellerie fédérale, aux groupements et aux offices, ainsi qu'aux unités administratives de l'administration fédérale décentralisée. Le Conseil fédéral a édicté pour le personnel fédéral l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3), en se fondant sur l'art. 37, al. 1, LPers. Le Tribunal fédéral et le

Parlement ont fait usage de leur fonction légale d'employeur et ont soumis leur personnel à une ordonnance qui s'écarte de l'OPers (art. 3, al. 2, et art. 37, al. 2, LPers). Par ailleurs, le Conseil fédéral a édicté, en vertu de l'art. 37 LPers, pour le personnel du Tribunal pénal fédéral, l'ordonnance du 26 septembre 2003 relative aux conditions de travail du personnel du Tribunal pénal fédéral (OPersTPF; RS 172.220.117), les dispositions de l'OPers s'appliquant subsidiairement en l'occurrence. En vertu de l'art. 37, al. 3, de la LPers, et de l'art. 2, al. 2, de l'ordonnance-cadre LPers, le Conseil des EPF a lui aussi édicté sa propre ordonnance (ordonnance du Conseil des EPF du 15 mars 2001 sur le personnel du domaine des écoles polytechniques fédérales, OPers-EPF; RS 172.220.113), qui devait toutefois être approuvée par le Conseil fédéral (art. 2, al. 3, ordonnance-cadre LPers). On trouve enfin des unités administratives décentralisées dotées de la personnalité juridique, qui sont intégralement soumises aux dispositions du droit du personnel de la Confédération (p. ex. la RFA, l'Institut suisse de droit comparé, PUBLICA) et pour qui le Conseil fédéral possède, en tant qu'organe directorial suprême, la qualité d'employeur au sens du droit du personnel (art. 3, al. 1, let. a, LPers). Le Conseil fédéral a édicté, pour d'autres unités administratives décentralisées dotées de la personnalité juridique et de leur comptabilité propre, des ordonnances qui définissent de véritables rapports de travail de droit public pour le personnel concerné, et qui se situent totalement ou partiellement en dehors du champ d'application de la LPers. Tel est notamment le cas de l'Institut fédéral de la Propriété intellectuelle (OPer-IPI) et de l'Institut suisse des produits thérapeutiques (art. 75 et 76 de la loi sur les médicaments et les dispositifs médicaux, LPTh; RS 812.21, et ordonnance du 28.9.2001 sur le personnel de l'Institut suisse des produits thérapeutiques; RS 812.215.4). L'Institut suisse des produits thérapeutiques peut mener, en vertu de l'art. 2 de cette ordonnance, sa propre politique du personnel. Son personnel est soumis à des rapports de travail de droit public, et le CO s'applique subsidiairement (art. 76 LPTh et art. 3 OPers). Il n'y a pas de critères uniformes pour décider qu'une unité administrative décentralisée dotée de la personnalité juridique et de sa comptabilité propre relève ou non du droit du personnel de la Confédération. Il est frappant de constater que les nouvelles unités administratives décentralisées tendent à ne pas être soumises ou à n'être que partiellement soumises au droit du personnel de la Confédération, alors que les unités administratives décentralisées plus anciennes le sont (Régie des alcools, Institut suisse de droit comparé).

b. Prévoyance professionnelle

En ce qui concerne la prévoyance professionnelle, la situation est hétérogène. Par exemple, pour les questions relatives à la prévoyance, les tribunaux fédéraux et les Services du Parlement relèvent du Conseil fédéral, qui est leur employeur (art. 3, let. a, loi sur la CFP), alors même qu'ils ont édicté leurs propres ordonnances en matière de personnel en se fondant sur l'art. 37 LPers. En matière de prévoyance professionnelle, le domaine des EPF a des compétences pleines et entières d'employeur (art. 3, let. c, loi sur la CFP et art. 17, al. 5, loi sur les EPF; RS 414.110), bien que ses compétences en matière de politique du personnel ne reposent que sur une ordonnance (ordonnance-cadre LPers) et que ses règlements du personnel soient soumis à l'approbation du Conseil fédéral. Même si elles sont dotées de la personnalité juridique et de leur comptabilité propre, la RFA et PUBLICA n'ont aucune compétence en matière de politique du personnel. Néanmoins, du fait de leur autonomie juridique, elles ont toutes deux qualité d'employeur

au regard de la prévoyance professionnelle (art. 3, let. c, loi sur la CFP; FF 1999 4845). La situation particulière de l'ISDC a déjà été évoquée dans le commentaire de l'art. 32a, al. 2. La situation de l'IPI et de l'Institut suisse des produits thérapeutiques est encore différente. Dans les deux cas, il s'agit d'unités administratives décentralisées pour lesquelles le Conseil fédéral a créé un statut distinct du personnel. L'IPI peut quitter la Caisse fédérale de pensions, avec l'approbation du Conseil fédéral et des deux tiers de son personnel (art. 10, al. 2, OPer-IPI). Par contre, l'art. 24 de l'ordonnance sur le personnel de l'Institut suisse des produits thérapeutiques prévoit que les employés sont assurés auprès de PUBLICA exclusivement. Pour ces deux instituts, l'affiliation à PUBLICA relève donc en dernier lieu du Conseil fédéral. Enfin, il convient de mentionner les anciennes régies fédérales qui, tout en étant soumises à la LPers, sont autonomes sur le plan de la politique du personnel (sous réserve de l'art. 6a LPers) et gèrent ou ont toujours géré leur propre caisse de pensions sur la base des dispositions régissant leur organisation (art. 15, al. 1, de la loi du 30 avril 1997 sur l'organisation de la Poste, LOP; RS 783.1 et art. 16, al. 1, de la loi du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux, LCFF; RS 742.31).

Al. 1

A l'instar de la loi sur la CFP (art. 3, let. a), la loi relative à PUBLICA considère le Conseil fédéral comme l'employeur des unités administratives de l'administration fédérale pour toutes les questions touchant à la prévoyance. Cette formulation souligne que le Conseil fédéral n'assume de fonction d'employeur pour le personnel énuméré à l'art. 32a qu'au sens de la loi relative à PUBLICA. Ainsi, le statut constitutionnel indépendant du Tribunal fédéral, employeur à part entière au sens de la LPers (art. 37, al. 2), est respecté. Le Conseil fédéral assume cette fonction pour les départements, les groupements et les offices (art. 2, al. 1 et 2, LOGA), pour les Services du Parlement, les unités administratives de l'administration fédérale décentralisée sans personnalité juridique (p. ex. le Contrôle fédéral des finances), les commissions fédérales de recours et d'arbitrage, y compris les tribunaux fédéraux de première instance (art. 2, al. 1, let. f, LPers), et enfin pour le Tribunal fédéral au sens de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (Organisation judiciaire, OJ; RS 173.110). Il exerce aussi la fonction d'employeur, toujours au regard de la prévoyance, pour les unités administratives dotées de la personnalité juridique mais sans comptabilité propre.

Al. 2

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui (art. 3, let. c, de la loi sur la CFP), les unités administratives de l'administration fédérale décentralisée dotées de la personnalité juridique et d'une comptabilité propre au sens de l'art. 2, al. 3, LOGA, sont considérées comme employeurs en matière de prévoyance. Elles peuvent donc conclure des contrats d'affiliation avec PUBLICA et adopter des règlements de prévoyance d'entente avec leur personnel. Elles doivent aussi assumer les obligations de l'employeur aux termes de la LPP et de la loi relative à PUBLICA (paiement des cotisations et des frais administratifs, décision de financer une adaptation extraordinaire des rentes au renchérissement [art. 32m], participation aux mesures d'assainissement, communication des informations relatives à la prévoyance du personnel, etc.). L'ISDC est doté de la personnalité juridique, mais pas d'une comptabilité propre. Il est depuis toujours subordonné au Secrétariat général du DFJP.

Dans ce genre de situation, plutôt inhabituelle, le Conseil fédéral assume la fonction d'employeur pour toutes les questions de prévoyance (art. 32b, al. 1).

Al. 3

Le Conseil fédéral désigne les représentants des employeurs à la Commission de la caisse pour les unités administratives et pour les tribunaux fédéraux, à l'égard desquels il assume des tâches d'employeur dans le cadre de la loi relative à PUBLICA. Les caisses de prévoyance au sens de l'art. 32b, al. 2, désignent elles-mêmes leurs représentants à la Commission de la caisse. Là encore, la règle applicable est l'art. 12, al. 2, de la loi relative à PUBLICA, stipulant que le nombre de représentants à la Commission de la caisse est déterminé en fonction de la part de la réserve mathématique de cette caisse dans la réserve mathématique globale de PUBLICA. La réserve mathématique de la Caisse de prévoyance fermée n'est pas prise en compte.

Art. 32c Affiliation PUBLICA

Al. 1

L'affiliation à PUBLICA s'effectue à travers un contrat d'affiliation de droit public. Dans le cas de la Caisse de prévoyance de la Confédération, tous les employeurs concernés participent à la conclusion du contrat d'affiliation. Le Département fédéral des finances procède à la signature du contrat pour le Conseil fédéral. Les unités administratives de l'administration fédérale décentralisée dotées de la personnalité juridique et de leur comptabilité propre, qui disposent de leur propre statut du personnel en vertu d'actes législatifs spéciaux ou de compétences d'employeur déléguées par le Conseil fédéral, concluent de leur côté des contrats d'affiliation avec PUBLICA. Selon l'art. 11 LPP, l'employeur qui n'est pas encore affilié à une institution de prévoyance en choisit une après entente avec son personnel. Cette disposition s'applique aussi à la modification de contrats existants. Afin de garantir que les employés auront leur mot à dire, l'élaboration des contrats d'affiliation incombera à l'organe paritaire de la caisse de prévoyance. Cet organe est en principe aussi compétent pour élaborer et modifier les règlements de prévoyance.

Al. 2

Les règlements de prévoyance font partie intégrante des contrats d'affiliation. En ce qui concerne la Caisse de prévoyance de la Confédération, la réglementation prévoit au moins trois plans de prévoyance fermés.

a. Plan standard

Le plan standard assure toutes les personnes qui font partie des classes de salaire 1 à 23 (27 000 personnes; 75,2 % de l'effectif de PUBLICA). Ce plan assure les personnes dont le parcours professionnel se situe en bas ou au milieu de l'échelle (collaborateurs spécialisés et personnes exerçant des fonctions supérieures de spécialistes). Dans le cas de la primauté des cotisations, les carrières qui débutent tôt pour s'achever à un âge relativement jeune tendent à générer des prestations plus élevées que les carrières de cadres qui s'achèvent à un âge avancé. A la différence du régime en vigueur, il est prévu que les assurés ne relèvent plus que d'un seul plan de prévoyance.

b. Plan pour cadres

Nous prévoyons deux plans pour cadres, avec la possibilité de choisir entre différents modèles pour les cotisations et les rentes transitoires.

Plan pour cadres 1: employés appartenant aux classes de salaire 24 à 29 (8000 personnes; 22,1 % de l'effectif de PUBLICA).

Plan pour cadres 2: employés appartenant aux classes de salaire 30 ou plus élevées (970 personnes; 2,7 % de l'effectif de PUBLICA).

La délimitation entre le plan standard et les plans pour cadres est en rapport avec la distinction historique entre les personnes exerçant des fonctions supérieures de spécialistes et les cadres. La délimitation entre les deux plans pour cadres se justifie du fait que la 30^e classe de salaire marque le début de la carrière à l'échelon directeur. Pour tenir compte des différentes carrières de cadres, divers modèles de plans sont proposés pour les bonifications de vieillesse et les rentes transitoires.

c. Plans spéciaux

Comme indiqué, il n'est pas exclu de prévoir d'autres plans que le plan standard et les plans pour les cadres. Aujourd'hui, le personnel militaire, le personnel du corps des gardes-frontière et le personnel du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) soumis à la discipline des transferts bénéficient d'un régime de retraite spécial. Il est ainsi tenu compte des charges physiques particulières auxquelles le personnel du DFAE soumis à la discipline des transferts est confronté sur les lieux de service. Les plans particuliers peuvent en outre tenir compte de l'évolution spécifique de la carrière du personnel concerné, par exemple à travers l'aménagement des cotisations. Il serait enfin possible de prévoir un plan de prévoyance particulier pour les magistrats.

Al. 3

La responsabilité de l'organe paritaire des caisses de prévoyance au sein de l'administration fédérale, dont la participation et l'approbation sont requises pour toute conclusion ou modification d'un contrat d'affiliation, ne s'écarte guère de la règle contenue à l'art. 9, al. 2, de la loi relative à PUBLICA. Par analogie au droit du personnel, le contrat d'affiliation et les règlements de prévoyance des unités administratives de l'administration fédérale décentralisée à qui une loi spéciale confère les compétences d'un employeur en matière de prévoyance professionnelle doivent être approuvés par le Conseil fédéral. Il en va de même pour les unités administratives décentralisées dotées d'une comptabilité propre et de la personnalité juridique qui assument une fonction d'employeur conférée par l'art. 3, al. 2, LPers et qui ont le pouvoir d'édicter des dispositions d'exécution dérogeant à la LPers en vertu de l'art. 37, al. 3, LPers; elles créent leurs propres caisses de prévoyance (art. 32a, al. 2 et art. 32d, al. 1 et 2 a contrario). L'approbation des contrats d'affiliation et des règlements de prévoyance par le Conseil fédéral a pour but de garantir la cohérence de la politique de prévoyance menée au sein de l'administration fédérale, y compris par les employeurs qui en font partie tout en jouissant d'une certaine autonomie, à des degrés divers. La décision du Conseil fédéral du 19 janvier 2005, selon laquelle la somme des contributions patronales de la Confédération allouées au nouveau concept de prévoyance ne doit être ni plus ni moins élevée que les dépenses antérieures de la Confédération rapportées à la masse salariale assurable, limite la marge de manœuvre en matière d'aménagement du règlement de toutes les caisses de prévoyance de l'administration fédérale. Ce cadre financier entraîne des prestations moindres que ne le préoyaient les règlements antérieurs, notamment dans le cas de

la retraite anticipée. Tous les employeurs énumérés à l'art. 32*b*, al. 1 et 2, doivent se conformer à ces directives pour autant que leurs dépenses de personnel sont financées par la Confédération. Les caisses de prévoyance peuvent cependant opter pour des règlements de prévoyance uniformes ou différenciés par catégorie de personnel. En particulier, dans le cas des employeurs soumis à la LPers, les dispositions en matière de droit de la prévoyance ne s'écarteront de celles en vigueur pour le personnel de l'administration fédérale que dans la mesure où la mission de l'employeur concerné ou sa structure du personnel le requièrent.

En vertu de l'art. 2 de l'ordonnance-cadre LPers, le Conseil des EPF est assimilé aux employeurs visés à l'art. 3, al. 1, LPers, sur le plan de la politique du personnel. Les actes relatifs au personnel élaborés par le Conseil des EPF nécessitent toutefois l'approbation du Conseil fédéral. L'art. 17, al. 5, de la loi sur les EPF désigne le Conseil des EPF comme employeur pour les questions de prévoyance. Il n'est pas exclu qu'à l'avenir le législateur édicte des réglementations comparables pour d'autres unités administratives de l'administration fédérale décentralisée.

Les unités administratives de l'administration fédérale décentralisée comme l'IPI et l'Institut suisse des produits thérapeutiques sont dotées de la personnalité juridique et d'une comptabilité propre, à l'instar du domaine des EPF. Mais contrairement à ce dernier, elles ne sont pas compétentes pour la prévoyance professionnelle de leur personnel, l'instance de décision en la matière étant le Conseil fédéral (art. 10, al. 2, OPer-IPI et art. 24 de l'ordonnance sur le personnel de l'Institut suisse des produits thérapeutiques). Le régime d'approbation est donc ici aussi justifié.

Art. 32d Caisses de prévoyance

Al. 1

L'al. 1 reprend, sous réserve de l'al. 2, le principe de l'art. 7, al. 1, de la loi relative à PUBLICA, selon lequel chaque employeur au sens de l'art 32*b* constitue sa propre caisse de prévoyance avec son personnel et les bénéficiaires de rentes relevant de la prévoyance qu'il a souscrite. Cet alinéa prévoit en outre que plusieurs employeurs peuvent créer une caisse de prévoyance commune, avec l'accord de la Commission de la caisse. De tels regroupements peuvent être dictés par des considérations actuelles ou de politique du personnel. Ils nécessitent l'accord du Conseil fédéral.

Al. 2

Les unités administratives de l'administration fédérale décentralisée dotées de la personnalité juridique et de leur comptabilité propre sont considérées comme autant de caisses de prévoyance autonomes, dès lors qu'elles ont leur propre statut du personnel en vertu d'une loi spéciale ou que le Conseil fédéral leur a délégué leurs propres compétences d'employeur au sens de l'art. 3, al. 2, LPers et le pouvoir d'édicter des dispositions d'exécution selon l'art. 37, al. 3, LPers. Les autres unités administratives de l'administration fédérale décentralisée qui, bien que dotées de la personnalité juridique et de leur comptabilité propre ne disposent pas de compétences en matière de personnel, ni en vertu d'une loi spéciale ni en vertu de l'art. 3, al. 2, LPers, de l'art. 37, al. 3, LPers, ont certes elles aussi le statut d'employeur, mais font partie, en vertu de la loi, de la Caisse de prévoyance de la Confédération. Tel est aujourd'hui le cas de la RFA et de PUBLICA. Leur personnel étant, sur le plan du droit du travail, soumis au droit du personnel de la Confédération, il convient de le traiter comme le personnel fédéral en matière de prévoyance égale-

ment. Le contrat commun d'affiliation requiert la signature de tous les employeurs. Il s'agit ainsi d'une caisse de prévoyance commune, créée en vertu de la loi, de divers employeurs qui sont tous parties prenantes au contrat et assument à ce titre toutes les obligations patronales vis-à-vis de leurs bénéficiaires de rentes et de leurs assurés actifs.

Al. 3

Indépendamment des compétences concrètes en matière de prévoyance et de l'affiliation à une caisse de prévoyance, les employeurs au sens de l'art. 32c ont certaines obligations découlant de leur affiliation à PUBLICA. Il s'agit p. ex. de la participation aux frais administratifs et au financement des mesures d'assainissement (art. 65d LPP). Dans ce contexte, il convient aussi de mentionner le financement et le paiement des adaptations extraordinaires des rentes au renchérissement (art. 32m, al. 3, LPers).

Art. 32e Organe paritaire

Al. 1 et 2

Chaque caisse de prévoyance dispose d'un organe paritaire qui participe à l'élaboration de la politique en matière de prévoyance menée par l'employeur. En vertu de l'art. 9, al. 4, de la loi relative à PUBLICA, les employeurs et leur personnel désignent leurs représentants au sein de l'organe paritaire. D'autres caisses de prévoyance peuvent, à l'instar de la Caisse de prévoyance de la Confédération, regrouper plusieurs employeurs. Dans ces caisses communes, les représentations élues des employeurs et des employés devraient être proportionnelles à la quote-part de la réserve mathématique de chaque employeur dans la caisse.

Al. 3

Le Conseil fédéral règle dans une ordonnance la composition et le mode de nomination de l'organe paritaire de la Caisse de prévoyance de la Confédération. Il en va de même pour les unités administratives de l'administration fédérale décentralisée ayant leur propre caisse de prévoyance au sens de l'art. 32d, al. 1, le Conseil fédéral étant en l'occurrence habilité à déléguer à travers une ordonnance sa compétence réglementaire à l'employeur. Le Conseil des EPF doit par exemple avoir la possibilité de définir lui-même la composition et la procédure de nomination de l'organe paritaire de sa caisse de prévoyance. La réglementation du Conseil fédéral sur la composition de l'organe paritaire peut, pour les instituts concernés, figurer dans l'ordonnance sur le statut du personnel de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (OPer-IPI, RS 172.010.321) et dans l'ordonnance sur le personnel de l'Institut suisse des produits thérapeutiques (RS 812.215.4).

Art. 32f Résiliation de contrats d'affiliation, sortie d'unités administratives de PUBLICA et changement de statut d'un employeur

Lorsque le contrat d'affiliation ne règle pas le sort des bénéficiaires de rentes en cas de résiliation, à savoir s'ils restent dans l'institution de prévoyance ou la quittent, l'ancienne et la nouvelle institution de prévoyance doivent se concerter et décider du maintien ou du transfert de ces assurés. En application de l'art. 53e, al. 4, LPP, les bénéficiaires de rentes restent affiliés à la première institution si les deux parties ne parviennent pas à se mettre d'accord. Le problème se pose dans les mêmes termes

lorsqu'une unité administrative de la Confédération devient indépendante et sort de PUBLICA, ou reste dans l'institution collective, mais en qualité d'employeur autonome affilié à la Caisse de prévoyance de la Confédération, ou encore se transfère dans sa propre caisse de prévoyance (changement de statut). Plutôt que de laisser aux parties le soin de régler la question du contrat d'affiliation, la LPers statue qu'en cas de sortie ou de changement de statut de l'employeur, les bénéficiaires de rentes suivent les actifs. Autrement dit, ils sont transférés ensemble dans une autre institution ou caisse de prévoyance, ou sont affectés au nouvel employeur – avec son nouveau statut – au sein d'une caisse de prévoyance commune.

Al. 1

L'al. 1 réaffirme – avec encore plus de clarté que l'art. 53e, al. 4, LPP – le principe selon lequel les bénéficiaires de rentes doivent être transférés dans la nouvelle institution ou caisse de prévoyance avec le personnel actif des unités administratives visées à l'art. 32b, al. 1, ou des employeurs au sens de l'art. 32b, al. 2, indépendamment de qui a entraîné la sortie ou le changement de statut. L'al. 1 règle donc aussi le cas du changement de statut dans lequel le personnel concerné reste dans PUBLICA. Les modalités de la sortie ou du transfert des assurés actifs et des bénéficiaires de rentes doivent être définies dans les contrats d'affiliation ou dans les règlements de prévoyance. Si, à l'avenir, les bénéficiaires de rentes sont systématiquement transférés dans la nouvelle institution ou caisse de prévoyance, seul le nouveau règlement sera déterminant pour l'adaptation des rentes au renchérissement (art. 32l et 32m).

Al. 2

L'al. 2 régit les exceptions au principe énoncé à l'al. 1 et décrit les conséquences pour l'employeur dont les retraités restent assurés auprès de PUBLICA. Lorsque le Conseil fédéral décide d'octroyer à une unité administrative non autonome l'autonomie juridique, de sortir une partie du personnel de la Confédération du cercle de l'administration fédérale ou d'autoriser une unité administrative de l'administration fédérale décentralisée dotée de la personnalité juridique et d'une comptabilité propre à quitter PUBLICA (art. 32a, al. 2), le maintien des bénéficiaires de rentes auprès de PUBLICA ou leur transfert dans la nouvelle institution ou caisse de prévoyance doit être décidé en concertation avec PUBLICA. Les intérêts de toutes les parties impliquées doivent être mis en balance avant d'appliquer l'al. 2. Si une partie du personnel de la Confédération doit être rattachée à un autre employeur qui n'est pas affilié à PUBLICA, par exemple pour éviter des licenciements dans le cadre d'une réorganisation, et si ce nouvel employeur ou son institution de prévoyance n'accepte l'effectif d'assurés qu'à la condition que les bénéficiaires de rentes en soient exclus, ces derniers restent affiliés à PUBLICA, faute d'entente entre les institutions de prévoyance (art. 53e, al. 4 dernière phrase et 5, dernière phrase, LPP). Le maintien des anciens bénéficiaires dans PUBLICA peut aussi s'imposer pour des raisons financières, car leur transfert dans la nouvelle institution de prévoyance peut impliquer un montant considérable pour la réserve mathématique requise.

Al. 3

Les contraintes décrites à l'al. 2 peuvent entraîner pour PUBLICA des désavantages financiers qui risquent en dernier lieu d'influencer sa stratégie de placement.

Pour la même raison, l'al. 3 dispose encore que si les bénéficiaires de rentes restent assurés auprès de PUBLICA, l'employeur compétent est tenu de payer l'éventuelle

réserve mathématique manquante pour qu'il soit possible de conclure le nouveau contrat d'affiliation (art. 7, al. 3, de la loi relative à PUBLICA) ou d'adapter un contrat existant, ainsi que de compenser d'autres désavantages financiers éventuels découlant du maintien dans PUBLICA des bénéficiaires de rentes. La sortie d'assurés actifs et le maintien des bénéficiaires de rentes dans PUBLICA peut en effet entraîner une modification du profil de risque. Mais la nécessité d'adapter la stratégie de placement ne représente pas en soi, par exemple, un tel désavantage financier. En outre, le contrat d'affiliation passé avec PUBLICA par un employeur partant s'applique aussi aux cas d'invalidité déclarés après la sortie de l'effectif des assurés actifs de PUBLICA lorsque l'incapacité de travail dont la cause est à l'origine de l'invalidité est survenue avant ladite sortie (cf. art. 53e, al. 6, LPP).

L'al. 3 statue par ailleurs que l'employeur qui répond du personnel actif continue malgré tout d'assumer le financement des obligations patronales pour ces bénéficiaires de rentes. Prenons l'exemple d'un office fédéral qui, suite à son changement de statut juridique, serait considéré comme un employeur indépendant disposant de sa propre caisse de prévoyance aux termes de la prévoyance professionnelle. Ce nouvel employeur devrait prendre en charge toutes les obligations patronales envers le personnel actif de l'ancien office, mais aussi envers ses bénéficiaires de rentes, même si, exceptionnellement, ces derniers ne sont pas transférés dans la nouvelle caisse de prévoyance avec les assurés actifs. En vertu de l'art. 32a, al. 2, un employeur qui quitte PUBLICA reste responsable de ses bénéficiaires de rentes même si, exceptionnellement, ces derniers restent dans leur ancienne caisse de prévoyance. Autre cas de figure: lorsqu'un office fédéral ou une unité administrative de l'administration fédérale décentralisée dont le Conseil fédéral était jusque-là l'employeur aux fins de la prévoyance professionnelle (art. 32b, al. 1) est intégré dans un employeur extérieur à l'administration, si les bénéficiaires de rentes relevant de la prévoyance souscrite par l'ancien office restent exceptionnellement affiliés à PUBLICA, la première phrase de l'art. 32f, al. 3, oblige le nouvel employeur à assumer les charges financières relatives à ces assurés.

Si, par exemple, l'Institut de la propriété intellectuelle (IPI, employeur au sens des art. 32a, al. 2, et 32b, al. 2) venait à quitter PUBLICA, les assurés actifs et les bénéficiaires de rentes seraient tous transférés dans la nouvelle institution de prévoyance, en vertu de l'al. 1. Et même si, conformément à l'al. 2, donc à titre exceptionnel, les bénéficiaires de rentes restaient dans PUBLICA, les obligations patronales de ces assurés resteraient à la charge de l'IPI (par exemple la compensation des désavantages financiers subis par PUBLICA, qui doit les affilier, l'octroi d'une adaptation extraordinaire des rentes au renchérissement ainsi que le paiement des frais administratifs et des éventuelles mesures d'assainissement en rapport avec les effectifs de bénéficiaires de rentes).

La suppression de l'égalité de traitement, au niveau de l'adaptation des rentes au renchérissement, entre les anciens bénéficiaires de rentes de la Confédération rattachés à des entreprises devenues autonomes et les anciens employés de l'administration fédérale dans le cadre de la révision partielle de la loi sur la CFP entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 (FF 2004 5074) fait qu'à l'avenir l'employeur compétent pour les anciens bénéficiaires de rentes, en vertu du nouveau statut, statuera lui-même au sujet de l'adaptation au renchérissement, dans le cadre des art. 32l et 32m.

Il n'existe donc aucun droit à l'égalité de traitement avec les bénéficiaires de rentes de la Confédération. Au contraire, il est déterminant de savoir de quelle caisse de prévoyance et de quel employeur les bénéficiaires de rentes relèvent.

Al. 4

Il n'est possible de s'écarter de l'obligation de financement mentionnée à l'al. 3 que dans des cas justifiés, par exemple si la nouvelle institution de prévoyance ou le nouvel employeur ne veut pas prendre les bénéficiaires de rentes à sa charge et si, de plus, le Conseil fédéral était leur employeur. Dans ces conditions, la Confédération peut assumer totalement ou en partie seulement le financement des obligations patronales. Il serait notamment envisageable qu'elle alloue les moyens financiers nécessaires pour conclure un nouveau contrat d'affiliation (art. 7, al. 3, de la loi relative à PUBLICA) et que le nouvel employeur finance lui-même les frais administratifs et la compensation extraordinaire du renchérissement pour l'effectif des bénéficiaires de rentes restés auprès de PUBLICA. Si par contre la Confédération assume toutes les obligations patronales, elle peut maintenir dans sa caisse les bénéficiaires de rentes concernés, ce qui entraînera le cas échéant l'adaptation du contrat d'affiliation.

Art. 32g Financement de la prévoyance

Le modèle de prévoyance et de retraite prévu se fonde sur l'individualisation des rapports de travail favorisée par la Lpers, mais doit se limiter, en conséquence du besoin de consolidation de PUBLICA (ch. 1.2.1), à réaliser une structure de prestations optimale avec le volume de cotisations actuel. Comme dans le système de prévoyance actuel, les cotisations sont échelonnées en fonction de l'âge des assurés et sont en principe réparties paritairement entre l'employeur et les employés.

Al. 1

L'al. 1 ne mentionne pas de somme fixe pour les cotisations, mais une fourchette, en raison des difficultés posées par les comparaisons (cf. ch. 4.1.1). L'art. 66, al. 1, LPP prescrit que la contribution de l'employeur doit être au moins égale à la somme des cotisations de tous les salariés (parité globale). Mais cela ne signifie pas qu'il faut verser pour les assurés, dans le cas d'un plan de prévoyance, des cotisations toujours identiques (cf. al. 3). Sur la base des calculs effectués par l'expert, la fourchette a été fixée entre 11 et 14 % des salaires soumis à l'AVS¹² (avant déduction du montant de coordination). Ces calculs reposent sur le portefeuille d'assurés au début de 2004 sur le plan standard et sur le plan pour cadres. Un premier calcul a été effectué avec les salaires assurés effectifs. Puis les calculs ont été répétés avec un portefeuille d'assurés de deux ans plus âgés, toujours avec les salaires assurés effectifs. Enfin, les cotisations ont été calculées sur le portefeuille d'assurés de deux ans plus âgés, en tenant compte du montant de coordination moins élevé applicable à l'entrée en vigueur de la loi relative à PUBLICA (art. 8, al. 1, LPP). Les résultats de ces calculs sont les suivants:

Calcul standard (assurés au 31.12.03; salaires assurés effectifs)	Variante 1 (assurés au 31.12.03 vieillis de 2 ans;	Variante 2 (assurés au 31.12.03 vieillis de 2 ans;
---	--	--

¹² Le salaire soumis à l'AVS est réduit d'un montant dit de coordination (art. 8, al. 1, LPP). La différence est le salaire assuré, qui sert de base au calcul des cotisations et des prestations. Jusqu'à fin 2004, le montant de coordination était de 25 320 francs. Dans le cadre de la première révision de la LPP, il a été abaissé à 22 575 francs. C'est ce montant qui sera en vigueur pour PUBLICA lors de l'entrée en vigueur de la loi relative à PUBLICA. Dès lors, tous les salaires assurés augmenteront d'environ 3000 francs.

salaires assurés effectifs) salaires assurés majorés,
cf. note n° 6)

Cotisations: 11,4 % des
salaires soumis à l'AVS

Cotisations: 11,9 % des
salaires soumis à l'AVS

Cotisations: 12,3 % des
salaires soumis à l'AVS

Pour finir, l'expert a suggéré de fixer la limite supérieure à 14 % en tenant compte de la prime pour les risques de décès et d'invalidité de 4 % fixée sur la base d'une tarification empirique et d'une éventuelle prime de répartition de la rente transitoire. Cette manière de fixer les cotisations respecte la décision de principe prise par le Conseil fédéral le 19 janvier 2005, selon laquelle le nouveau concept de prévoyance ne doit entraîner ni de hausse, ni de baisse des cotisations de la Confédération.

Des fluctuations à court terme sont possibles, suite à des changements de la structure du personnel (âge). Cette fourchette ne comprend pas les contributions aux frais administratifs. Le chiffre supérieur tient compte du nouveau montant de coordination de 22 575 francs (auparavant 25 320), ce qui se traduit par une augmentation du gain assuré servant de base à la perception des cotisations et au calcul des prestations. En outre, comme l'âge moyen des assurés tend à augmenter, un vieillissement de l'effectif de 2 ans a été simulé. L'al. 1 définit également les conditions de fixation des cotisations patronales. Lors de la détermination des cotisations de prévoyance professionnelle, on se fonde toujours sur des hypothèses valables à long terme. C'est à l'expert en prévoyance qu'il incombe de choisir un taux d'intérêt technique offrant une marge suffisante par rapport au rendement effectif de la fortune, afin qu'il soit possible de l'appliquer sur une plus longue période. Ce choix a des répercussions, notamment sur les cotisations et sur les taux de conversion. Si ces paramètres sont fixés dans le règlement de prévoyance qui est avalisé par le Conseil fédéral, comme le veut l'art. 32c, al. 1, l'approbation du règlement implique aussi l'approbation du taux d'intérêt technique déterminé par l'expert et utilisé dans les calculs. Cet acte n'est donc pas une décision purement actuarielle, étant donné qu'il a des implications pour la politique du personnel (art. 32c, al. 3). Des facteurs économiques interviennent dans le choix du taux technique. Comme les réflexions relatives au taux d'intérêt technique portent sur le long terme, il est exclu de prendre en compte les fluctuations à court terme des taux d'intérêt sur le marché des capitaux. Le taux d'intérêt technique est un paramètre de base qui intervient dans le calcul des taux de conversion, des cotisations liées aux prestations pour risques et des autres droits.

Dans le système de primauté des cotisations, le taux d'intérêt servi sur l'avoir d'épargne des assurés actifs correspond au moins au taux d'intérêt minimal LPP (art. 15, al. 2, LPP et art. 12 OPP 2 ; RS 831.441.1). La décision d'appliquer un taux supérieur à ce minimum dépend principalement des rendements obtenus.

Al. 2 et 3

Ces montants dépendent directement des objectifs de performance et des autres hypothèses (évolution des salaires, inflation, taux technique, durée de cotisation). En fin de compte, l'évolution des salaires et la durée des cotisations, mais surtout l'objectif de performance, sont des paramètres qui relèvent de la politique de l'employeur en matière de personnel et de prévoyance'. Les employeurs désireux de s'affilier à une institution de prévoyance peuvent donc généralement choisir entre plusieurs modèles de cotisations qui financent nécessairement les prestations minimales prévues par la LPP, car en vertu de l'art. 49 LPP, l'art. 66, al. 1, s'applique

toujours dans le cadre de la prévoyance obligatoire (régime obligatoire de la LPP). A ce propos, l'al. 2 prévoit que l'employeur fixe le montant des cotisations en concertation avec l'organe paritaire. Si les cotisations réglementaires des employeurs et des employés ne suffisent pas à financer les prestations réglementaires, soit elles doivent être augmentées, soit les prestations doivent être réduites (assainissement). Le règlement et les cotisations qui y figurent sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 32c, al. 2). Enfin, les cotisations sont échelonnées en fonction de l'âge, comme c'est déjà le cas dans le système actuel (art. 6, al. 2, loi sur la CFP).

Al. 4

L'al. 4 fixe comme principe que les règlements de prévoyance peuvent déroger au financement paritaire dans le cadre de la parité globale. En outre, la modification de l'OPP 2 adoptée par le Conseil fédéral en juin 2005 permet d'offrir aux assurés le choix d'un plan de prévoyance comportant une part plus importante de cotisations. Les personnes plus spécialement visées sont celles entrées tardivement dans l'assurance (p. ex. les cadres) et possédant ou ayant apporté un maigre avoir de vieillesse. Dans le cas de la Confédération, il est prévu que les cotisations de risque dans le cadre de la parité globale soient intégralement à la charge de l'employeur.

Al. 5

Cette disposition s'inspire de la réglementation en vigueur relative à la détermination du salaire assuré. En principe, toutes les composantes salariales soumises à l'AVS sont incluses dans l'assurance (salaire assurable). N'en font pas partie les paiements de l'employeur servant à rembourser des dépenses (p. ex. frais) ou à indemniser des inconvénients (indemnités liées aux heures d'appoint, aux heures supplémentaires, au service de piquet, au travail de nuit ou au travail en équipes).

Al. 6

Le montant de coordination est déduit du salaire annuel assurable. Généralement, le montant de coordination s'élève à sept huitièmes de la rente AVS simple (art. 8, al. 1, LPP).

Al. 7

La pratique courante, qui veut qu'on fixe le montant de coordination en tenant compte du taux d'occupation de l'assuré, est maintenue. Il est aussi possible de fixer un montant de coordination en pourcentage du salaire assuré, comme c'est aujourd'hui le cas dans le plan complémentaire (RS 172.222.034.2). Dans le régime obligatoire, le montant en francs qui correspond à la déduction en pour cent ne doit cependant pas dépasser le montant prévu par la LPP.

Art. 32h

Le prélèvement et l'inscription au budget des cotisations patronales représentent une lourde charge administrative pour les offices. Afin de réaliser une compensation des charges entre les unités dont les effectifs sont âgés et celles dont le personnel est jeune, les cotisations patronales seront perçues auprès des unités administratives indépendamment de l'âge des personnes assurées. Cette procédure touche un peu plus les unités possédant des effectifs jeunes que celles employant des effectifs âgés. Mais ce modèle de prélèvement des cotisations évite aux collaborateurs âgés d'être discriminés par des cotisations patronales élevées, dissuasives pour l'embauche de candidats âgés. Les unités administratives visées à l'art. 32a, al. 2, qui constituent

leur propre caisse de prévoyance ou qui sont dotées de la personnalité juridique et d'une comptabilité propre et dont le personnel est régi par un statut dérogeant à la LPers et à ses dispositions d'exécution peuvent prévoir leurs propres modèles de prélèvement des cotisations.

PUBLICA facture les cotisations réglementaires à l'employeur et à la personne assurée, indépendamment du prélèvement des cotisations interne à l'administration.

Art. 32i Prévoyance vieillesse

Al. 1

Du fait du changement de primauté, les prestations de prévoyance fixées à l'avance et exprimées en pourcentage du dernier salaire assuré sont remplacées par un système où les prestations dues dans chaque cas ne sont connues qu'en fin de carrière. Au lieu des prestations, le nouveau système fixe uniquement les cotisations dont l'employeur et l'assuré doivent s'acquitter pendant la durée d'assurance. La somme des cotisations versées est rémunérée et convertie en rente à la fin de la période d'assurance. La somme des cotisations de l'employeur et des personnes employées constituent ainsi l'épine dorsale de la nouvelle prévoyance. Si cette somme diminue ou si l'avoir dégage des revenus moins élevés, les prestations baissent. En revanche, si cette somme ou les rendements générés par l'avoir économisé affichent une hausse, les prestations augmentent.

En décrétant que les prestations réglementaires découlent des cotisations (bonifications de vieillesse) et des revenus de la fortune, cette disposition est constitutive du régime de primauté des cotisations. Les modèles de calcul se basaient sur l'hypothèse d'une rémunération des avoirs de vieillesse de 3,5 % et d'un renchérissement de 1,5 %. D'où un rendement réel (revenu de la fortune) de 2 %. Tous les calculs portent sur les effectifs de PUBLICA. Les chiffres apparaissant dans les tableaux ci-dessous reflètent en outre la carrière de personnes faisant partie des effectifs de PUBLICA.

Le tableau ci-dessous présente les cotisations d'épargne selon les plans modèles. Le versement paritaire des cotisations implique que l'employeur et la personne assurée s'acquittent chacun de la moitié des pourcentages indiqués. A signaler que les versements uniques en cas d'augmentation du gain assuré, spécifiques du régime de la primauté des prestations, seront supprimés avec la primauté des cotisations.

Tableau 1a

Bonifications de vieillesse¹³ des plans modèles, en pourcentage du salaire assuré

Age LPP	Règlement en vigueur		Plan standard	Plan pour cadres 1	Plan pour cadres 2
	Plan de base*	Plan complémentaire			
25-34	13.5	10.5	11.0	11.0	13.5
35-44	15.0	13.5	14.0	14.0	16.5
45-54	16.5	20.0	20.5	23.0	25.5
55-65	18.0	26.0	27.0	29.5	32.0

¹³ Les bonifications de vieillesse comprennent les cotisations d'employeur et d'employé prévues pour le financement des prestations de vieillesse.

* cotisations récurrentes uniquement, sans les cotisations uniques pour augmentation de gain

Tableau 1b

Comparaison des cotisations de l'employé en francs

Age	Classe de salaire 16		Classe de salaire 26		Classe de salaire 34	
	Actuellement (plan de base*)	Plan standard	Actuellement (plan de base*)	Plan pour cadres 1	Actuellement (plan de base* et plan complémentaire)	Plan pour cadres 2
30	4 424	3 756	7 878	6 570	13 016	13 201
40	4 916	4 780	8 754	8 362	14 747	16 135
50	5 407	6 999	9 629	13 738	16 441	24 935
60	5 899	9 219	10 505	17 621	18 001	31 292

* sans les cotisations uniques pour augmentation de gain

Dans les limites de ses possibilités financières et du droit des assurances sociales, de la prévoyance et de la fiscalité, l'employeur est généralement libre d'aménager les cotisations comme il l'entend. Il tient notamment compte de sa propre position sur le marché du travail et compare la charge que représentent les cotisations pour ses assurés avec ce qu'offrent les institutions de prévoyance d'employeurs équivalents. La structure des cotisations visée pour l'administration fédérale garantit normalement d'atteindre, à 65 ans révolus, avec une durée de cotisation de 40 ans, le niveau de prestations actuel, soit 60 % du salaire assuré. La comparaison avec huit caisses de pensions de droit privé de grandes entreprises suisses et, avec quatre caisses de pensions de droit public montre qu'à travers son plan standard PUBLICA se situe plutôt en bas de la moyenne. Mais il faut préciser que les références choisies se caractérisent par des prestations bonnes, voire excellentes à l'échelle nationale, ce qui relativise la position de PUBLICA. Les assurés du plan standard sont davantage mis à contribution pour le financement des prestations de vieillesse que les assurés d'autres caisses de pensions. De même, les prestations de vieillesse versées sont moins élevées que dans le groupe de comparaison, surtout si la retraite est prise de bonne heure (à 62 ou 60 ans). En revanche, le niveau des rentes transitoires de l'AVS est excellent par rapport aux institutions de prévoyance étudiées. Une comparaison qualitative montre que toutes les caisses gérées selon la primauté des cotisations ont une structure des bonifications de vieillesse échelonnée en fonction de l'âge. Cependant, le rapport entre la bonification de vieillesse la plus élevée et celle qui est la plus basse (5,5 % dans le segment des 25 à 34 ans, contre 13,5 % dans le segment des 55 à 65 ans) est particulièrement élevé dans le cas de PUBLICA. Dans son plan standard, PUBLICA affiche le taux de cotisation salariale le plus élevé de toutes les caisses comparées, soit 14,75 % pour le segment des 55 à 65 ans (bonification de vieillesse: 13,5 %; prime de répartition destinée au financement de la rente transitoire: 1,25 %). Il est vrai que l'échelonnement marqué des cotisations permet de maintenir à un bas niveau les frais du changement de système. D'ailleurs, ce rapport défavorable pour les assurés est en partie compensé par le fait que l'employeur finance à 100 % les cotisations de risque. Les calculs modèles démontrent toutefois que l'ensemble des cotisations versées par l'employeur et la personne assurée ne connaît pas d'augmentation dans le nouveau système de prévoyance. Les

bonifications de vieillesse plus élevées dans le plan standard et pour cadre résultent avant tout du fait que les versements uniques spécifiques de la primauté des prestations sont intégrés dans les bonifications de vieillesse du régime de primauté des cotisations. En cas de carrière standard (cf. note de bas de page 8; début des cotisations à 25 ans), ces versements compensatoires représentent pour la personne assurée quelque 14 % du total de ses cotisations. A carrière identique, le montant total des cotisations payées par la personne assurée avec le plan standard dépasse celui du plan de base actuel de 6 %.

Al. 2

La retraite ordinaire reste prévue comme jusqu'ici à 65 ans. A la différence de la réglementation en vigueur, où la rente maximale s'obtient à 62 ans et après 40 années d'assurance, les modèles examinés ne permettent d'atteindre que plus tard l'objectif de rente, mais en règle générale à 65 ans, à condition d'avoir commencé à cotiser à 25 ans. Ce relèvement de l'âge ordinaire de la retraite aboutit à ce qu'en principe, toute retraite prise avant l'âge limite de 65 ans débouche sur des rentes moins élevées qu'aujourd'hui. Néanmoins, les règlements sur la prévoyance prévoient pour certaines carrières dans l'administration fédérale que le versement des cotisations constitutives de rente débute plus tôt. Il n'est toutefois pas envisagé de faire débiter de manière générale le versement des cotisations avant l'âge de 25 ans. La tendance à l'allongement de la période de formation ne le permet d'ailleurs souvent pas. Un allongement de la durée des cotisations constitutives de rente est toutefois prévue, surtout pour les carrières dans les douanes et dans le domaine de la sécurité. Ces personnes, entrées au service de la Confédération avant l'âge de 25 ans, sont mises à la retraite dès 58 ans, en raison d'une charge particulièrement astreignante sur le plan physique (art. 33 OPers). Mais comme la période des cotisations constitutives de rente commence avant 25 ans, l'avoit de vieillesse accumulé jusqu'à la retraite augmente lui aussi. D'où la garantie que ces catégories de personnel obtiendront elles aussi, lors de leur retraite anticipée, des prestations de rente leur permettant de poursuivre leur mode de vie habituel. Dans de tels cas et comme aujourd'hui déjà, les prestations complémentaires de l'employeur au sens de l'art. 33 OPers demeurent réservées; elles feront l'objet d'adaptations aux nouvelles conditions du droit de la prévoyance dans le cadre des dispositions d'exécution de la présente loi.

Il est d'ores et déjà possible de rester actif après 65 ans, pour autant que l'employeur donne son accord. Le système de prévoyance en place à la Confédération n'incite toutefois pas à rester dans la vie active. En effet, quiconque a atteint 62 ans et justifie de 40 années d'assurance n'aura aucun avantage en termes de rente à travailler plus longtemps, puisque ses droits acquis restent inchangés malgré les cotisations qu'il continue à payer. Symétriquement à l'avancement du début des cotisations, nous prévoyons donc que les cotisations à la prévoyance professionnelle restent constitutives de rente jusqu'à 70 ans. Cette formule rend particulièrement attrayant de rester plus longtemps actif pour les personnes qui ont commencé tard à travailler et qui sont encore physiquement et psychiquement en mesure de le faire après l'âge ordinaire de la retraite. Dans la mesure où, pour ces cas particuliers aussi, le principe de financement exposé à l'art. 32g, al. 1, s'applique, les cotisations perçues après 65 ans sont échelonnées de manière dégressive pour que le volume total des cotisations de la Confédération reste dans la fourchette prévue.

Al. 3 et 4

L'al. 3 règle le cas de la retraite flexible. Le taux de conversion est avec l'avoir de vieillesse et l'âge de la retraite un facteur essentiel pour déterminer la rente de vieillesse. Il est établi de manière actuarielle sur des valeurs empiriques, fondées sur des probabilités et sur les droits en cours d'acquisition par les assurés.

L'al. 3 prévoit en outre qu'une personne sortant de PUBLICA puisse percevoir à la place d'une rente sa prestation de libre passage, si elle prévoit d'exercer une activité indépendante ou salariée. Les règlements définiront les modalités de perception de la rente de vieillesse en cas de cessation partielle ou par étapes de l'activité lucrative. Même si après 65 ans la priorité est donnée au versement d'une rente, il ne faut pas exclure les versements en capital.

Tableau 2

Taux de conversion

Age	Taux de conversion
60	5.84
61	5.97
62	6.09
63	6.23
64	6.38
65	6.53

Sur recommandation de l'expert en caisses de pensions, nous proposons d'utiliser systématiquement ces taux de conversion. Les tableaux ci-dessous montrent à l'aide de modèles les droits des assurés. Dans ces calculs, le début de l'assurance a été fixé systématiquement à l'âge de 25 ans. Les taux de rente indiqués dans les tableaux 3 et 4 correspondent à un assuré ayant cotisé pendant toute la durée de l'assurance, jusqu'à 65 ans, dans le nouveau système de prévoyance. Les calculs se basent sur des carrières modèles¹⁴. Pour chaque modèle utilisé pour les calculs, le salaire ne varie qu'en fonction du renchérissement, fixé à 1,5 % par année (taux d'intérêt technique à 3,5 %). Dans la plupart des cas, les assurés actifs à l'heure actuelle sont toutefois entrés dans l'assurance à l'âge de 22 ans. Le versement unique au sens de l'art. 18, al. 1, de la loi relative à PUBLICA en augmente donc d'autant. Et donc la personne concernée disposera, à l'âge de la retraite, d'un avoir de vieillesse plus élevé qu'une personne entrée dans l'assurance à 25 ans. Les droits effectifs après le changement de système seront donc plus élevés.

Tableau 3

Plan standard: prestations en pourcentage du salaire assuré après une carrière complète dans le plan standard (sans la rente transitoire)

Retraite	Plan de base (droit en vigueur) (début de l'assurance à 22 ans)	Carrière standard (plan standard) (début de l'assurance à 25 ans)	Carrière ordinaire de spécialiste (plan standard) (début de l'assurance à 25 ans)
----------	---	---	---

¹⁴ La carrière standard prend fin après 41 ans de travail, la carrière ordinaire après 37 ou 41 ans et la carrière de cadre après 48 ans.

25 ans)			
60	54.26	46.61	44.56
61	57.09	50.2	48.07
62	60.0	53.86	51.64
63	60.0	57.87	55.55
64	60.0	62.15	59.73
65	60.0	66.63	64.11

Tableau 4

Plan pour cadres: prestations en pourcentage du salaire assuré après une carrière complète dans le plan pour cadres (sans la rente transitoire)

Retraite	Plan de base (droit en vigueur) (début de l'assurance à 22 ans)	Plan pour cadres 1	Plan pour cadres 2
60	54.26	43.56	49.5
61	57.09	47.17	53.51
62	60.0	50.86	57.61
63	60.0	54.89	62.09
64	60.0	59.2	66.88
65	60.0	63.71	71.89

Dans le plan pour cadres 2, les cotisations paritaires destinées à la rente transitoire sont intégrées dans les bonifications de vieillesse. Il est certes possible de percevoir une rente transitoire, mais cela entraîne une réduction des rentes de vieillesse. En réalité, les taux de rente à l'âge de la retraite devraient s'avérer un peu moins élevés, car il est rare qu'un employé accomplisse toute sa carrière (depuis l'âge de 25 ans) dans le plan pour cadre 2. Les objectifs plus élevés fixés pour les prestations à 64 et 65 ans sont indispensables comme modèle de départ pour atténuer quelque peu les réductions de prestations entre 60 et 63 ans. Les tableaux suivants illustrent la situation dans le plan standard (tableau 5) et dans les plans pour cadres 1 et 2 (tableau 6) lors du passage à la primauté des cotisations pour l'assuré de 30, 40, 45 et 50 ans, dont la durée d'assurance est limitée dans le nouveau système de prévoyance. Lors du passage à la primauté des cotisations, la valeur actuelle des prestations acquises jusqu'à la date du changement de régime a été créditée à l'assuré sous forme de versement unique (art. 18 de la loi relative à PUBLICA).

Tableau 5

Rentes dans le plan standard, en fonction de l'âge au moment du passage à la primauté des cotisations (en pour cent du dernier salaire assuré)

Age lors du passage à la primauté des cotisa- tions	Carrière standard				Carrière supérieure				Plan de base (droit en vigueur) Début de l'assurance à 22 ans
	30	40	45	50	30	40	45	50	

Age de la retraite									
60	45,45	43,85	41,47	37,48	43,29	42,42	40,54	37,48	54,26
61	48,99	47,32	44,85	40,68	46,74	45,83	43,87	40,68	57,09
62	52,61	50,87	48,29	43,96	50,26	49,31	47,27	43,96	60
63	56,56	54,74	52,06	47,54	54,11	53,12	51,00	47,54	60
64	60,78	58,89	56,08	51,36	58,23	57,2	54,97	51,36	60
65	65,20	63,22	60,3	55,37	62,54	61,46	59,14	55,37	60

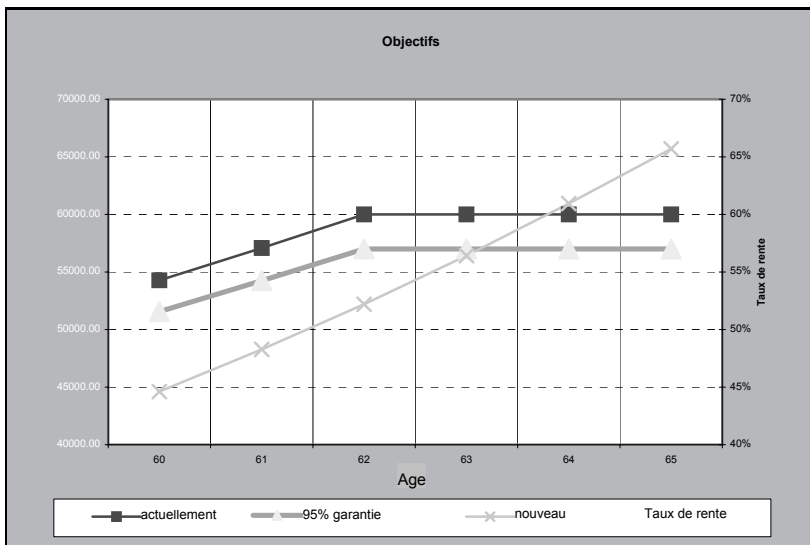
Comme il ressort du tableau 5, les assurés qui auront entre 45 et 55 ans au moment du passage à la primauté des cotisations subiront des pertes considérables; à 65 ans révolus, ils n'atteindront qu'avec peine, voire pas du tout, le niveau qu'ils auraient atteint avec la primauté des prestations. L'échelonnement proposé des cotisations vise à éliminer des coûts liés au changement de système. Les inconvénients d'un tel échelonnement – justement l'impossibilité pour les assurés qui auront entre 45 et 55 ans au moment du passage à la primauté des cotisations d'atteindre, même à 65 ans, le niveau de prestations garanti jusqu'ici – doivent être palliés dans le cadre de la planification. La principale mesure envisagée consiste à corriger la répartition des cotisations entre l'employeur et les assurés de la catégorie d'âge allant de 45 à 55 ans. Une telle correction doit toutefois être réalisée en tenant compte de la fourchette fixée à l'art. 32g, al. 1. Si elle ne permet pas d'atteindre le but visé, il peut être envisagé en second lieu de constituer avant le passage à la primauté des cotisations des réserves destinées à améliorer la situation de la génération d'assurés concernée. Pour des raisons financières et techniques, il est exclu de garantir un certain niveau de rente à 65 ans. Une telle garantie, qui durerait environ 20 ans, entraînerait en effet des problèmes de délimitation, qui eux-mêmes soulèveraient des questions relatives à l'égalité de traitement, du fait que le niveau atteint par la rente dépend des facteurs les plus divers (carrière accomplie, début d'assurance, avoires de vieillesse au moment du passage à la primauté des cotisations, etc.). La situation de ces assurés est du reste différente de celle de la génération de transition, pour laquelle une garantie est prévue en considération de la retraite désormais proche (art. 26 de la loi relative à PUBLICA). Enfin, la mise en œuvre d'une telle garantie entraînerait un volume important de travail et de frais administratifs.

Tableau 6

Rentes dans les plans pour cadres 1 et 2, en fonction de l'âge au moment du passage à la primauté des cotisations (en pour cent du dernier salaire assuré)

Age de la retraite	Plan pour cadres 1				Plan pour cadres 2				Plan de base (droit en vigueur) Début de l'assurance à 22 ans
	30	40	45	50	30	40	45	50	
60	42,79	43,55	42,57	41,97	47,87	46,76	45,07	43,57	54,26
61	46,37	46,95	46,13	45,51	51,81	50,65	48,9	47,33	57,09
62	50,30	50,63	49,78	49,14	55,84	54,64	52,81	51,18	60
63	54,03	54,65	53,77	53,1	60,24	58,99	57,08	55,38	60
64	58,3	58,95	58,03	57,33	64,95	63,64	61,65	59,87	60
65	62,77	63,45	62,49	61,76	69,88	68,51	66,43	64,58	60

Ces tableaux montrent que plus l'assuré est âgé lors du passage à la primauté des cotisations, plus la prestation diminue au moment de la retraite. Une garantie a été prévue pour les plus de 55 ans (art. 26 de la loi relative à PUBLICA), dont les effets sont présentés dans le graphique ci-après.



La courbe supérieure montre l'évolution des taux de rente dans le système actuel. Un assuré qui entre dans l'assurance à l'âge de 22 ans obtiendra la rente maximale équivalant à 60 % de son gain assuré à l'âge de 62 ans. Les calculs se fondent sur un gain assuré hypothétique de 100 000 francs.

La courbe médiane montre la rente garantie selon l'article 26 de la loi relative à PUBLICA en pourcent du gain assuré d'une personne ayant 55 ans au moment du passage à la primauté des cotisations (cf. exemple chiffré au ch. 4.1.1.6).

La courbe inférieure montre l'évolution du montant de la rente dans le nouveau système. A l'âge de 63 ans, un assuré atteint le niveau de rente garanti à l'article 26 de la loi relative à PUBLICA. Une année plus tard, sa rente dépasse le niveau qu'elle aurait réalisé dans le régime en vigueur de primauté des prestations.

Art. 32j Prestations en cas d'invalidité ou de décès

Al. 1

Cette disposition correspond au droit en vigueur.

Al. 2

PUBLICA n'est tenue de verser des prestations d'invalidité qu'à partir du moment où la personne concernée est devenue invalide au sens de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20) ou, subsidiairement, lorsque les examens médicaux

révèlent uniquement une invalidité professionnelle attestée. Dans le second cas, l'employeur est tenu de verser la réserve mathématique manquante à la caisse de pensions. L'obligation de verser le salaire en cas de maladie est réglée par le droit du travail (art. 56 OPers; RS 172.220.111.3). Les licenciements sont autorisés même en cas de maladie, moyennant le respect des délais de résiliation du contrat de travail prévus dans le droit du personnel de la Confédération et des délais de congé au sens de l'art. 336c CO (RS 220). La Confédération s'en tient toutefois à sa pratique et ne mettra fin aux rapports de travail d'un employé malade que si l'invalidité a été constatée par les services compétents de l'AI ou si le service médical a constaté une invalidité professionnelle et qu'une réinsertion est hors de question. Demeurent réservés les cas où il existe un autre motif de résilier le contrat de la personne concernée parmi les motifs énumérés à l'art. 12, al. 6, LPers. Les règlements de prévoyance ou le contrat d'affiliation préciseront si PUBLICA est tenue de verser des prestations immédiatement après la décision du service de l'AI compétent ou la constatation de l'invalidité professionnelle attestée. Plus tôt PUBLICA doit verser des prestations en cas d'invalidité et plus l'obligation de verser le salaire cesse de bonne heure, plus aussi les cotisations de risque que doivent payer les employeurs seront élevées. La préférence donnée à l'obligation, relevant du droit du travail, de verser le salaire plus longtemps ou sur une période plus courte et à des primes de risque plus élevées est donc dans une large mesure une décision financière et de politique du personnel, qu'il appartient aux employeurs concernés de prendre.

Al. 3

Les prestations d'invalidité sont déterminées sur la base de la projection de l'avoir de vieillesse pouvant être accumulé jusqu'à 65 ans révolus. Par dérogation à la LPP, qui ne prévoit pas la rémunération des bonifications de vieillesse projetées, cette projection comporte un taux d'intérêt réel (différence entre le taux d'intérêt technique et le taux d'inflation pris en compte) de 1,5 %. Cette projection permet d'obtenir des prestations d'invalidité à hauteur du même montant qu'aujourd'hui. Les employeurs ont la possibilité de prévoir des taux d'intérêt plus élevés dans leurs contrats d'affiliation, ce qui entraîne une augmentation des cotisations de risque.

Art. 32k Rente transitoire

En cas de retraite, la rente est exclusivement calculée sur la base du capital alimenté par la personne assurée et par l'employeur, rémunération de ce capital comprise. Quant à la retraite anticipée volontaire, elle ne pourra déployer ses effets sur le marché du travail, la politique sociale et la politique du personnel que si des employés de toutes les classes de salaire peuvent véritablement en faire usage. Depuis l'introduction de la retraite anticipée volontaire le 1^{er} janvier 1988, la politique du personnel vise à offrir cette possibilité à tous les assurés. La Confédération ne fait pas cavalier seul. En effet, une étude menée auprès de 23 grandes entreprises suisses (dont quatre caisses de droit public) a montré qu'à l'exception de cinq d'entre elles, toutes connaissaient une participation de l'employeur au financement de la rente transitoire, et que cette participation va jusqu'à 50 %. Abstraction faite des aspects sociaux, le Conseil fédéral entend permettre une forme de retraite anticipée qui tienne compte de la situation sur le marché du travail. Si l'on considère les mesures de compression des effectifs en cours dans l'administration fédérale et les réductions de rentes déjà prévues, il serait par ailleurs inéquivalent, également du point de vue de la politique budgétaire, de mettre une entrave supplémentaire à la

retraite anticipée volontaire. Il en résulterait en effet une augmentation inopportune du nombre de retraites anticipées selon le plan social, lesquelles coûtent en moyenne 200 000 francs par cas. La participation actuelle de l'employeur au financement de la rente transitoire (50 %) entraîne par contre des coûts moyens d'environ 70 000 francs par cas. Les modalités concrètes du financement des rentes transitoires doivent être définies au niveau des règlements de prévoyance en consultant les associations du personnel et en conformité avec la politique de la Confédération en matière de personnel et de finances.

Al. 1

Les règlements de prévoyance prévoient une rente transitoire pour les personnes prenant leur retraite avant 65 ans. Cette disposition est formulée de manière ouverte, si bien que les employeurs disposent d'une flexibilité optimale sur cette question. Selon l'art. 1d de l'OPP 2 (RS 831.441.1), il est possible de proposer jusqu'à trois plans aux assurés d'un collectif (p. ex. assurés faisant partie d'un plan standard ou d'un plan pour cadres).

Al. 2

Les règlements peuvent prévoir des plans de prévoyance avec ou sans rentes transitoires, en vertu de la possibilité de choix prévue à l'art. 1d OPP 2. Au lieu de préfinancer la rente transitoire à l'aide des cotisations paritaires, un plan pourrait prévoir l'autre solution, qui consiste à augmenter les bonifications de vieillesse en conséquence, ce qui aboutirait à des rentes plus élevées en cas de retraite anticipée. Un financement des rentes transitoires selon un système de répartition n'est pas envisagé. Il présente en effet l'inconvénient qu'en cas de sortie de l'institution de prévoyance, les primes de répartition, financées paritairement, ne font pas partie de la prestation de libre passage et sont donc perdues pour l'assuré partant (art. 17, al. 2, let. c, loi sur le libre passage). De plus, un tel mode de financement n'incite pas à rester le plus longtemps possible dans la vie active. Pour ces raisons, les rentes transitoires doivent être financées non pas selon un système de répartition, mais sur le principe de la capitalisation. L'al. 2 précise que la participation de l'employeur ne doit pas dépasser 50 % des coûts. Une telle participation est prévue en premier lieu pour des personnes assurées selon le plan standard. Ce plafond ne peut être dépassé qu'à titre exceptionnel en faveur d'assurés de certaines catégories de personnel ou pour des raisons sociales. Cette formulation limite la participation de la Confédération, mais laisse pour les plans de prévoyance une marge de manœuvre assez grande pour qu'il soit possible de tenir compte, de façon appropriée, des exigences de la politique du personnel liées à la rente transitoire. Si, au moment où elle est touchée, la rente transitoire est financée par l'assuré et par l'employeur, les prestations de vieillesse n'auront plus à subir de réduction après 65 ans, comme c'est le cas avec le régime actuel.

Al. 3

L'actuel droit du travail prévoit, à l'art. 33, al. 6, de l'OPers du 3 juillet 2001 (RS 172.220.111.3), des prestations complémentaires de la Confédération pour le personnel militaire et les gardes-frontière, qui peuvent prendre leur retraite avant 60 ans. Or la réglementation en vigueur repose sur une base juridique dont la formulation n'est pas précise (art. 10, al. 3, LPers). Nous saisissons donc l'occasion pour créer à l'al. 3 une base juridique claire pour de telles prestations. Toutefois, la marge

financière pour une extension éventuelle à d'autres catégories de personnel est étroite.

Art. 32l Adaptation des rentes au renchérissement en fonction des revenus de la fortune PUBLICA

Le législateur maintient la suppression, opérée dans le cadre de la révision partielle urgente de la loi sur la CFP, de la garantie de l'adaptation des rentes au renchérissement, ainsi que de l'égalité de traitement entre les employés partis à la retraite avant que les régies fédérales n'acquière l'autonomie et les bénéficiaires de rentes de l'administration fédérale. La suppression de cette égalité de traitement concerne également les anciens bénéficiaires de rentes de la Confédération relevant d'autres employeurs (p. ex. domaine des EPF), et elle s'applique également dans le cas d'unités administratives qui deviendraient autonomes à l'avenir (cf. art. 32f), dans la mesure où les anciens bénéficiaires de rentes de la Confédération sont attribués à l'employeur devenu autonome.

Al. 1

Comme jusqu'ici, l'ampleur de l'adaptation des rentes au renchérissement dépendra à l'avenir des revenus de la fortune. Selon l'art. 36 de la LPP révisée (RS 831.40), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005, les rentes de vieillesse sont adaptées à l'évolution des prix dans les limites des possibilités financières des institutions de prévoyance. La compétence pour décider de l'utilisation des revenus de la fortune appartient, d'après le nouvel art. 36, al. 2, LPP, à l'organe paritaire ou à l'organe suprême de la caisse. Cette disposition s'applique également dans le cadre de la prévoyance sur-obligatoire. L'al. 1 prévoit que cette décision est prise par l'organe paritaire de la caisse de prévoyance. Pour la Confédération, cela signifie que l'ampleur de l'adaptation des rentes au renchérissement fait l'objet de négociations avec les partenaires sociaux et l'organe paritaire. Conformément à la loi relative à PUBLICA (art. 15), les revenus de la fortune sont répartis entre les différentes caisses de prévoyance, après déduction des provisions prévues à l'art. 8, al. 2. Chacune décide ensuite individuellement, dans les limites de son règlement, du montant réellement disponible pour l'adaptation des rentes au renchérissement. Cela dépend en particulier des provisions ou réserves qu'elle doit constituer, en particulier pour les risques de longévité ou de fluctuations.

Al. 2

Comme plusieurs employeurs font partie de la Caisse de prévoyance de la Confédération, la décision de l'organe paritaire de cette caisse s'applique à tous ces employeurs.

Par ailleurs, les décisions d'une caisse de prévoyance relatives à l'adaptation des rentes au renchérissement ne s'appliquent qu'aux bénéficiaires de rentes de PUBLICA, et uniquement au sein de la caisse de prévoyance en question. En raison de la suppression de l'égalité de traitement entre les bénéficiaires de rentes de la Confédération et les anciens employés de la Confédération qui perçoivent une rente des caisses de pensions des entreprises fédérales, l'ampleur de l'adaptation ordinaire des rentes au renchérissement pour ces derniers bénéficiaires de rentes est régie par les dispositions prévues en la matière par l'institution de prévoyance concernée. Quant aux anciens employés de la Confédération qui font partie non pas de la Caisse de prévoyance de la Confédération, mais d'une autre caisse de prévoyance au sens

de la LPers ou de la loi relative à PUBLICA, ils n'ont pas non plus droit à l'égalité de traitement avec les bénéficiaires de rentes de la Confédération. La décision prise par leur caisse respective s'applique à ces anciens employés.

Art. 32m Adaptation extraordinaire des rentes au renchérissement par les employeurs

Al. 1

Cette disposition ne peut être appliquée que si les revenus de la fortune de PUBLICA ne permettent pas, ou ne permettent que partiellement, d'adapter les rentes au renchérissement. Nous avons renoncé à définir des indices dont la présence entraînerait l'application de cette disposition potestative. Les employeurs doivent pouvoir faire usage de leur compétence selon leur libre appréciation. En l'occurrence, ils prennent en considération la situation économique générale (niveau du renchérissement) et leur situation financière. Il n'est pas prévu de possibilité d'échelonnement. En effet, un échelonnement serait non seulement inhabituel, mais engendrerait aussi pour PUBLICA des charges techniques et des problèmes juridiques, car il n'existe aucun critère de différenciation satisfaisant. Le montant de la rente, le dernier salaire ou le gain assuré avant la retraite, par exemple, ne sont pas des critères fiables. Le montant d'une rente peut ainsi être faible uniquement parce qu'un retrait anticipé a été effectué en vue de l'acquisition d'un logement ou parce que la personne concernée touche des rentes d'autres institutions de prévoyance. En ce qui concerne la Caisse de prévoyance de la Confédération, l'éventuelle compensation du renchérissement décidée par le Conseil fédéral vaut pour tous les employés qui font partie de la caisse.

Al. 2

Etant donné que la suppression de l'égalité de traitement entre les bénéficiaires de rentes de la Confédération et les anciens bénéficiaires de rentes concerne aussi l'adaptation extraordinaire des rentes au renchérissement, la décision d'un employeur n'aura pas d'effet sur les rentes des anciens employés de la Confédération assurés auprès d'autres institutions de prévoyance au moment de l'adaptation au renchérissement, ni d'ailleurs sur les rentes des personnes relevant d'un autre employeur affilié à PUBLICA. Si, par exemple, le Conseil des EPF décide d'accorder à ses anciens employés une adaptation extraordinaire des rentes au renchérissement, une telle décision n'aura pas de conséquences pour le personnel relevant du Conseil fédéral en tant qu'employeur. Le droit à l'égalité de traitement n'existe pas non plus entre les bénéficiaires de rentes du même employeur qui relèvent de caisses de prévoyance différentes, comme ce peut être le cas dans la Caisse de prévoyance fermée (cf. l'art. 21, al. 6, de la loi relative à PUBLICA) ou en cas de maintien d'effectifs de bénéficiaires de rentes au sens de l'art. 32f LPers. L'adaptation extraordinaire au renchérissement dépend donc de la caisse de prévoyance de PUBLICA dont relève le bénéficiaire de rentes et, lorsqu'il s'agit d'une caisse commune, de l'employeur compétent.

Al. 3

Comme dans le droit actuel, les employeurs sont tenus de verser à PUBLICA le capital nécessaire au financement de l'adaptation extraordinaire des rentes au renchérissement.

Al. 4

L'al. 4 vise, d'une part, les personnes qui, bien que ne travaillant plus au service de la Confédération, ont maintenu volontairement leur statut de membre et leur assurance auprès de la CFP puis de PUBLICA (depuis la modification d'ordonnance avec effet au 1^{er} janvier 2005, l'assurance facultative selon l'art. 10 OCFP 1 est abrogée et un régime transitoire s'applique jusqu'à fin 2005). L'al. 4 s'applique d'autre part également aux personnes dont le salaire a diminué du temps de la CFP, suite à une réduction de leur taux d'occupation ou à un changement d'activité, mais qui ont décidé volontairement de conserver la partie supprimée de leur gain assuré (ce qui n'était plus possible qu'à titre transitoire depuis le passage de la CFP à PUBLICA). Les bénéficiaires de rentes relevant de l'assurance facultative ont droit à l'adaptation ordinaire de la rente au renchérissement selon l'art. 32k, mais pas à l'adaptation extraordinaire de la rente au renchérissement, qui est une prestation financée par l'employeur. La même règle s'applique aux bénéficiaires de rentes, pour la partie de la rente qui se rapporte à la partie du gain assuré qu'ils ont volontairement conservée suite à une réduction de leur taux d'occupation ou à un changement d'activité.

Art. 41a Disposition transitoire

Al. 1

Cette disposition règle les préparatifs du passage à l'institution collective PUBLICA et correspond à l'art. 27 de la loi relative à PUBLICA. Nous renvoyons aux explications concernant cet article.

Al. 2

Le nouveau système de prévoyance n'établit pas de différence entre femmes et hommes. La durée de cotisation est en principe de quarante ans, elle commence à 25 ans et se termine à 65 ans pour tous. Etant donné que l'âge AVS des femmes est actuellement fixé à 64 ans, et qu'en vertu de l'art. 10, al. 2, let. a, LPers, les rapports de travail des employées de la Confédération prennent fin lorsqu'elles atteignent cet âge, ces dernières seraient désavantagées par rapport à leurs collègues masculins si leur avoir de vieillesse était converti en rente en fonction du taux de conversion applicable aux personnes de 64 ans. Une femme peut certes continuer de travailler jusqu'à 65 ans, mais seulement avec le consentement de son employeur. Les règlements préciseront par conséquent que le taux de conversion appliqué aux personnes de 65 ans le sera également aux femmes dès l'âge de 64 ans. Le taux de conversion applicable aux femmes qui prennent leur retraite entre 62 et 64 ans sera interpolé linéairement. Cette mesure deviendra caduque dès que l'âge AVS des femmes sera le même que celui des hommes.

La loi relative à PUBLICA devrait entrer en vigueur en cours d'année 2007. Afin de préparer le passage au nouveau système, le Parlement devra procéder à la mise en vigueur anticipée de l'art. 27 de la loi relative à PUBLICA et de l'art. 41a LPers.

3 **Projet B: Introduction de la révision partielle urgente de la loi du 17 décembre 2004 sur la CFP dans le droit ordinaire**

La loi sur la CFP a été modifiée le 17 décembre 2004 dans le cadre de la procédure d'urgence. Cette révision a supprimé la garantie d'une adaptation des rentes au renchérissement à compter du 1^{er} janvier 2005 et l'a remplacée par une disposition potestative. Elle a aussi aboli le principe de l'égalité de traitement, en matière d'adaptation des rentes au renchérissement, entre les anciens employés de l'administration fédérale et les bénéficiaires de rentes qui ont pris leur retraite avant que les régies fédérales ne soient devenues autonomes (anciens bénéficiaires de rentes de la Confédération). Enfin, une nouvelle disposition de la loi sur la CFP permet à PUBLICA de constituer des réserves pour fluctuations malgré la garantie de la Confédération sur ces dernières, et ce, même si toutes les provisions et réserves ne sont pas encore constituées dans la mesure requise. Ces modifications s'appliquent jusqu'au 30 juin 2007.

Comme la révision totale de la loi (projet A) ne pourra entrer en vigueur qu'en 2007, la révision urgente doit être transposée dans le droit ordinaire en temps utile afin qu'un retour à l'ancien droit ne soit pas possible. La révision totale de la loi sur la CFP remplacera les dispositions introduites à l'époque par la procédure d'urgence et transposées par la suite dans le droit ordinaire.

4 **Conséquences**

4.1 **Conséquences pour la Confédération**

4.1.1 **Conséquences financières**

4.1.1.1 **Généralités**

En prenant en charge la garantie des prestations sur les rentes versées par la Caisse de prévoyance fermée, la Confédération contribue de manière substantielle à la consolidation de PUBLICA.

En contrepartie, PUBLICA renonce à la garantie des réserves pour fluctuations inscrite à l'art. 25 de la loi sur la CFP et à d'autres garanties octroyées par la Confédération dans le cadre du bilan d'ouverture. La teneur des garanties découle de l'arrêté du Conseil fédéral du 19 décembre 2003. Dans le détail, il s'agit du financement des pertes dues aux retraites anticipées volontaires prises depuis le 1^{er} janvier 2005 jusqu'au passage à la primauté des cotisations, de la garantie pour les risques de procès (excepté les grands risques), de la garantie sur les cas

d'invalidité relevant de l'ancien droit et enfin de la garantie sur les retraites des femmes de la génération d'entrée qui sont assurées auprès des organisations affiliées. PUBLICA assume en outre le financement de la garantie statique de l'acquis pour la génération transitoire et le financement de rentes AI (réduction du taux d'intérêt technique à 3,5 %) d'un coût de quelque 80 millions de francs.

PUBLICA financera ces postes, dont le coût total avoisinera les 660 millions de francs selon les estimations (sans la garantie des réserves pour fluctuations, qui n'est pas quantifiable), par le biais de provisions qui seront constituées principalement dans le cadre des comptes annuels 2005 et au plus tard lors de la liquidation partielle de la caisse. Si les revenus dégagés par les placements ne suffisent pas, les réserves pour fluctuations seront mises à contribution. Le consultant Aon Chuard Consulting S.A. a soumis les calculs de PUBLICA à un examen de plausibilité et confirmé leur justesse.

4.1.1.2 Cotisations patronales

Le montant annuel total des cotisations patronales versées par la Confédération au titre du financement du nouveau concept de prévoyance ne devra être ni supérieur ni inférieur aux charges actuelles, mesurées par rapport à la masse salariale assurable. Cet objectif, que le Conseil fédéral a approuvé le 19 janvier 2005 dans le cadre de la note de discussion sur l'introduction de la primauté des cotisations et la consolidation de PUBLICA, fixe le cadre financier du nouveau concept de prévoyance. La comparaison des cotisations patronales calculées selon le modèle sur la base de l'effectif actuel du personnel de la Confédération pour les nouveaux plans de prévoyance avec les dépenses actuelles de la Confédération en matière de prévoyance n'est pas aisée pour les trois raisons suivantes:

a. Comparaison difficile

Les cotisations de la Confédération calculées par l'expert de la Caisse de pensions de PUBLICA pour les nouveaux plans de prévoyance se basent sur des carrières modèles (cf. commentaire sur l'art. 32i), un taux d'inflation d'e1,5 % et l'effectif des assurés fin 2003 dans le plan de base (primauté des prestations). En outre, les nouvelles cotisations ont été calculées avec un taux d'intérêt technique de 3,5 %, alors que le système de prévoyance actuel se réfère à un taux technique de 4 %.

b. Financement lacunaire du système en vigueur

L'expert de la Caisse de pensions de PUBLICA a calculé, sur la base du nombre d'assurés après la migration (1^{er} juin 2003), des lacunes financières de l'ordre de 25 à 30 millions de francs par an pour les prestations réglementaires auxquelles les assurés sont en droit de s'attendre. Par ailleurs, les coûts engendrés par les retraites anticipées volontaires, estimés entre 60 et 90 millions de francs par an, ne sont pas couverts par le système actuel. Ces coûts représentent près de 3 % des gains assurés. Ces lacunes financières doivent être éliminées à plus ou moins long terme par une augmentation des cotisations, qui impliquera des frais supplémentaires pour la Confédération et les assurés, ou par une réduction des prestations (assainissement).

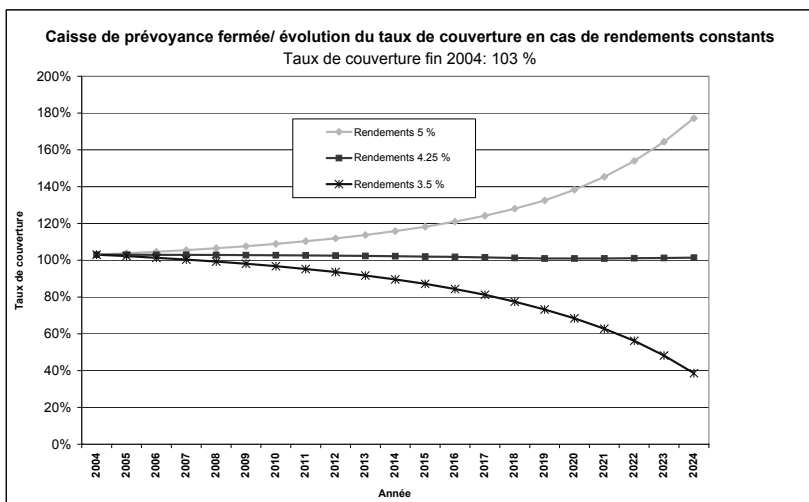
c. Mesures d'allègement PAB 03, PAB 04 et programme d'abandon de tâches de l'administration

Pour comparer les charges de cotisations à venir (planification financière 2007 et 2008), il faut savoir que les cotisations calculées par l'expert de la Caisse de pensions dans le nouveau système de prévoyance ne tiennent pas compte des économies prévues pour les quatre prochaines années en matière de rétributions assurables. A noter enfin que les versements uniques spécifiques de la primauté des prestations en cas d'augmentation du salaire assuré sont supprimés dans le régime de la primauté des cotisations. Ils sont intégrés dans les cotisations récurrentes. Les cotisations patronales fluctueront moins fortement et diminueront ou augmenteront proportionnellement à la part du salaire soumise à l'AVS dans le régime de la primauté des cotisations.

4.1.1.3 Caisse de prévoyance fermée réservée aux bénéficiaires de rentes de PUBLICA (Caisse de prévoyance fermée)

Selon les estimations d'Aon Chuard Consulting S.A., une caisse de prévoyance pour les bénéficiaires de rentes de PUBLICA dont le taux de couverture serait de 103 % environ n'aurait pas besoin de la garantie des prestations de la Confédération si elle pouvait tabler sur un rendement net constant des placements de $4 \frac{1}{4}$ %. Le taux de couverture au 31 décembre 2004 a été obtenu à partir du bilan actuariel de PUBLICA, en tenant compte des montants à provisionner.

Graphique 1

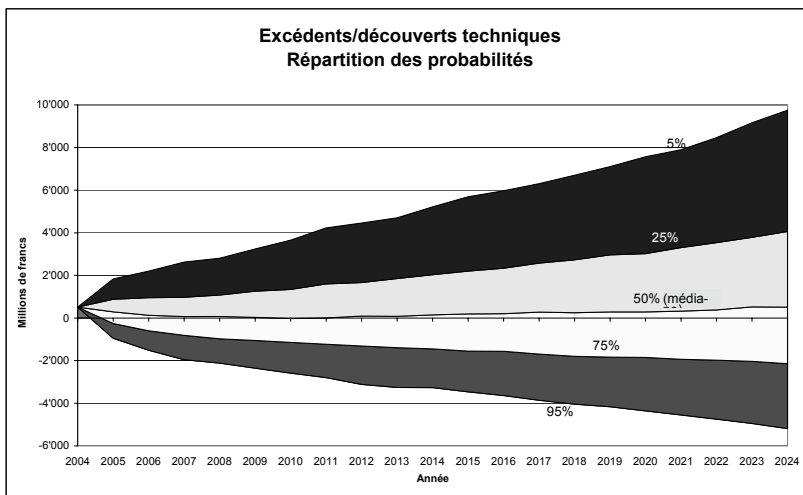


Le graphique 1 montre l'évolution du taux de couverture de la Caisse de prévoyance fermée avec des rendements constants différents. Hypothèse de départ: la caisse débute avec un taux de couverture de 103 %. Si les rendements restent constamment à 5 % pendant les 20 prochaines années, le taux de couverture grimpe alors à 180 % après 20 ans (courbe supérieure). Avec des rendements constants à 4,25 %, le taux de couverture affiche à peu près 100 % en 2024 (courbe médiane). Si les rendements s'élèvent constamment à 3,5 % au cours des 20 prochaines années, le taux de couverture chute à 40 % en 2024 (courbe inférieure).

On ne peut toutefois pas s'attendre à des rendements constants. De fortes fluctuations ont été constatées au cours des dernières années. La volatilité des marchés financiers peut être simulée à l'aide de modèles. Les estimations de ces modèles montrent la probabilité des scénarios d'évolution du taux de couverture. Le point de départ des résultats suivants est un modèle d'Aon Chuard Consulting S.A. où, compte tenu de la hausse attendue du rendement des obligations et selon la stratégie de placement actuelle, le rendement moyen du portefeuille avoisinerait 3 % les premières années, puis grimperait à près de 5 %.

Le graphique suivant illustre l'évolution des excédents et des découverts techniques sous la forme de probabilités. Le plan médian (courbe de 50 %) représente l'évolution moyenne attendue des excédents et des découverts techniques. Il est légèrement au-dessus de la ligne du zéro. Dans ce scénario, la fortune disponible suffit à couvrir les obligations en matière de rentes. Avec une probabilité de 50 %, les excédents et les découverts techniques avoisinent cette ligne. Avec une probabilité de 75 %, le découvert technique est toutefois moins élevé pour chaque année considérée que les montants le long de la courbe des 75 %. En d'autres termes, il est probable à 75 % que le découvert technique soit inférieur à 2 milliards de francs d'ici à 2024. Ce montant résulte de l'évolution des rendements dans les années précédentes et tient compte de l'effet des intérêts composés. On peut affirmer sans trop de risques (probabilité de 95 %) que les découverts techniques seront moins élevés que les points le long de la courbe des 95 %. La probabilité que le découvert technique dépasse les 5 milliards de francs dans 20 ans n'est donc que de 5 %. D'un autre côté, il est aussi possible que les excédents atteignent 10 milliards ou plus dans 5 % des scénarios d'évolution envisagés.

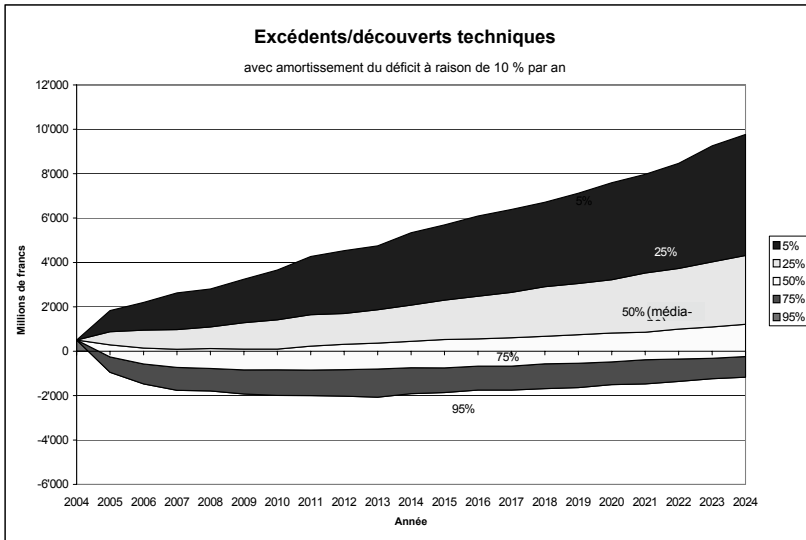
En considérant la situation à fin 2007, la probabilité d'un découvert technique s'élève à 50 %. Il est probable à 75 % que le découvert soit inférieur à 800 millions, et il est presque assuré (probabilité de 95 %) qu'il s'élèvera à moins de 2 milliards. Un excédent de plus de 900 millions est probable à 25 % (ligne des 25 %), tandis que la probabilité d'un excédent de 2,6 milliards est de 5 %.



Comme le montrent encore les analyses d'Aon Chuard Consulting S.A., il serait préférable pour la Confédération, garante des prestations, de couvrir les déficits le plus rapidement possible afin de briser de bonne heure la tendance à l'accélération du découvert technique. C'est pourquoi le législateur a prévu la possibilité d'effectuer des dépôts dans un fonds de garantie décrit à l'article 25 dès l'apparition d'un découvert technique. Ces dépôts ne doivent cependant pas être confondus avec les versements éventuels dans la Caisse de prévoyance fermée, lesquels ne sont prévus qu'en cas d'illiquidité ou si la caisse devait adapter sa politique de placement suite à une diminution de son taux de couverture (cf. commentaire sur l'article 23, al. 2).

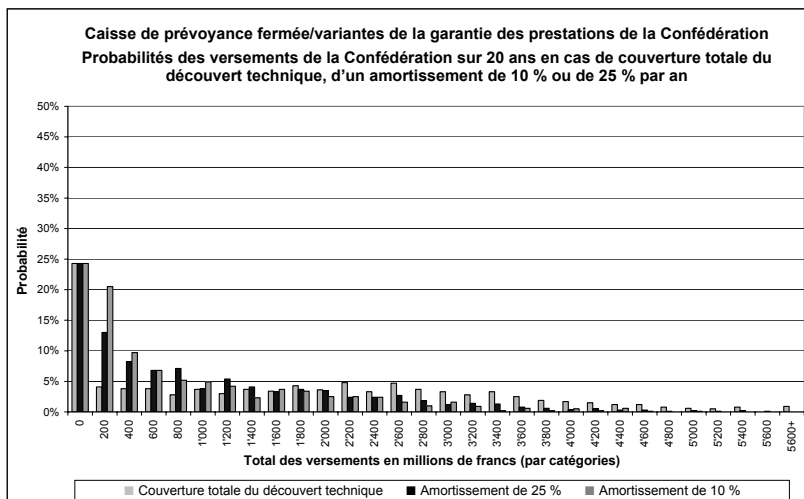
Aon Chuard Consulting S.A. a examiné trois règles envisageables pour les dépôts à effectuer dans le fonds de garantie.

L'une de ces règles (couverture totale du déficit dans l'année) est la suivante: lorsqu'un découvert technique apparaît à la fin de l'exercice, la Confédération injecte un montant équivalent dans le fonds de garantie au cours de l'exercice suivant. L'alternative consisterait à ne pas financer la totalité du découvert technique, mais 10 ou 25 % seulement. En fonction de la règle appliquée, les chiffres évoluent différemment dans le cas d'une baisse des marchés financiers.

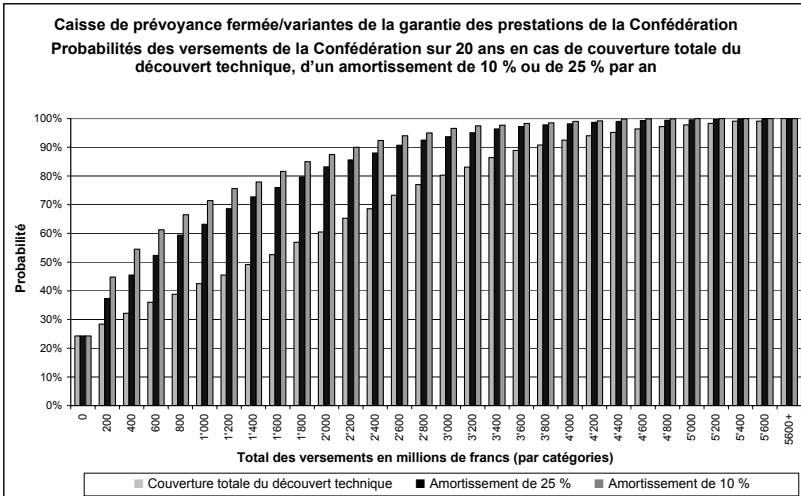


Ce graphique illustre l'évolution possible de l'excédent ou du découvert technique en cas d'amortissement de 10 % du déficit.

Les résultats du graphique peuvent être interprétés de la manière suivante: il est probable à 95 % que le découvert technique s'élève à 1,2 milliards de francs en 2024. Sur les 20 années du scénario, le découvert technique ne dépasse jamais la barre des deux milliards. La probabilité de réaliser un excédent d'environ un milliard s'élève à 50 %.



Le graphique 4 illustre la probabilité des versements de la Confédération dans le cas d'une couverture totale du découvert technique au cours de l'exercice suivant, ou dans le cas d'un amortissement de 25 % et de 10 %. La probabilité que la Confédération n'ait à effectuer aucun versement au cours des 20 prochaines années s'élève à 25 %. Cette prévision est valable en cas de couverture totale du découvert technique ou en cas d'amortissement partiel. Si l'amortissement s'élève à 10 % par année, il est probable à 20 % que la Confédération doive verser entre 0 et 200 millions. La probabilité que les versements n'excèdent pas 200 millions de francs s'élève donc à près de 45 % (probabilité cumulée).



Le graphique 5 représente la probabilité cumulée des versements requis jusqu'à un montant donné.

Il est sûr à 50 % qu'en cas d'amortissement de 10 %, les versements s'élèvent à 300 millions de francs au plus, à 600 millions avec un amortissement de 25 % et à 1,4 milliard en cas de couverture totale. Un amortissement de 10 % implique à 90 % de probabilité des versements pour un montant de 2,2 milliards au plus, et de 2,6 milliards avec un amortissement de 25 %. En cas de couverture totale du découvert technique, une probabilité équivalente correspond à des versements de l'ordre de 3,8 milliards.

Il est plus que probable que la couverture totale du découvert technique au cours de l'exercice suivant implique des versements dans les premières années. En cas d'amortissement partiel, les versements se répartissent proportionnellement sur une plus longue période. Cette règle de financement a aussi pour avantage qu'une hausse ultérieure des taux de rendement couvrira en partie les découverts techniques restants.

4.1.1.4 Garantie des réserves pour fluctuations

Lors de l'établissement du bilan d'ouverture, la garantie des réserves pour fluctuations s'élevait à environ 2,8 milliards de francs. Si elle avait été maintenue, les conditions dont aurait découlé le recours à la garantie auraient été précisées afin de limiter la probabilité et le montant des prestations éventuelles de la Confédération. Ainsi, il est extrêmement difficile de quantifier les conséquences de la suppression de cette garantie du point de vue de la Confédération.

4.1.1.5 Financement des retraites anticipées volontaires jusqu'au passage à la primauté des cotisations

Le calcul du coût d'une retraite anticipée volontaire se fonde sur la différence entre la fortune disponible et la réserve mathématique requise pour financer la rente. Selon les calculs effectués, les retraites anticipées ont généré une perte de quelque 66 millions de francs en 2004 et de quelque 68 millions en 2003. Fin 2004, PUBLICA disposait d'une provision de 200,4 millions de francs. Jusqu'au passage à la primauté des cotisations, les pertes (y compris celles dues à toutes les personnes qui prendront leur retraite tant que le droit actuel sera en vigueur, en bénéficiant des réductions actuelles, qui sont modestes) seront financées par la dissolution de cette provision et seront donc prises en charge par PUBLICA. La garantie de la Confédération octroyée dans le cadre du bilan d'ouverture est supprimée (art. 21 de la loi relative à PUBLICA).

4.1.1.6 Financement de la garantie statique des acquis pour la génération transitoire

La garantie prévue est statique. Dans le cas de la primauté des prestations, une personne de 55 ans ayant un salaire assuré de 50 000 francs juste avant l'entrée en vigueur de la loi relative à PUBLICA aurait droit, en prenant sa retraite à 62 ans, après avoir cotisé depuis l'âge de 22 ans, à une rente de 60 %, soit 30 000 francs. Après le passage à la primauté des cotisations, la rente garantie s'élèvera à 95 % de ce montant, soit à 28 500 francs. Ce montant est garanti. Lors du départ à la retraite d'un assuré, ce montant sera comparé avec la rente découlant de l'avoire de vieillesse et du taux de conversion, et le montant le plus élevé des deux sera versé. Si le salaire de l'assuré augmente jusqu'au moment de la retraite prise à 62 ans, l'assuré paiera plus de cotisations, ce qui réduira les coûts. Plus le rendement dégagé par le placement de l'avoire de vieillesse jusqu'à la retraite est élevé, plus le coût de la garantie est bas.

En tablant sur un renchérissement de 1,5 % (évolution des salaires) et sur un rendement réel de 2 %, on obtient un coût global de 300 millions de francs environ (pour l'ensemble de PUBLICA).

Si la garantie était dynamique, le montant garanti ne serait pas définitivement fixé en francs lors du changement de régime, mais il pourrait augmenter au fil du temps (en fonction de l'évolution des salaires). Dans le cas de l'exemple précédent, cela signifie que si le salaire assuré grimpe à 55 000 francs jusqu'à ce que l'assuré prenne sa retraite, à 62 ans, la rente garantie à 95 % de 60 % se monterait à 31 350 francs. En cas de forte hausse des salaires, une garantie dynamique pourrait donc générer des coûts sensiblement plus élevés que la garantie statique. De plus, le recours à une garantie dynamique implique un énorme travail administratif et technique, raison pour laquelle cette solution n'entre pas en ligne de compte.

4.1.1.7 Garantie pour les risques de procès

Aucune estimation n'a été faite en la matière, car il n'est pratiquement pas possible de prévoir le nombre et la nature des cas de manière fiable. Vu la garantie des prestations accordée par la Confédération à la Caisse de prévoyance fermée, PUBLICA peut renoncer à cette garantie octroyée par le Conseil fédéral à travers son arrêté relatif au bilan d'ouverture de PUBLICA. Cette garantie est donc supprimée, sauf pour les cas portés devant les tribunaux qui ont une portée financière particulière ou qui comportent de grands risques à large échelle (art. 21, al. 1, let. c, de la loi relative à PUBLICA). Dans l'état présent des connaissances, aucun cas semblable n'est actuellement en suspens.

4.1.1.8 Garantie pour les cas d'invalidité relevant de l'ancien droit

L'expérience montre qu'un certain temps s'écoule entre le début de l'incapacité de travail qui mène à l'invalidité et la décision qui fonde le droit à une rente. Des questions de délimitation se posent donc régulièrement durant les phases de transition. Il s'agit de décider qui assure le financement des réserves mathématiques manquantes. En l'occurrence, il s'agit de définir ce qui incombe à l'ancienne CFP et à PUBLICA. Cette dernière est prête à renoncer à la garantie pour les cas d'invalidité relevant de l'ancien droit (qui fait partie de la garantie pour les risques de procès), en dérogation à l'art. 23 LPP selon lequel la rente doit être versée par l'institution de prévoyance auprès de laquelle le bénéficiaire était assuré lorsque l'incapacité de travail à l'origine de l'invalidité est survenue. D'où la suppression de toute garantie pour les droits à une rente qui relèvent de l'ancien droit et qui déploient des effets rétroactifs à partir d'un moment spécifié avant le transfert (art. 21, al. 1, let. b, de la loi relative à PUBLICA). PUBLICA prend en charge rétroactivement les cas d'AI qui datent de l'époque de la CFP, c'est-à-dire tous les cas d'AI où l'incapacité de travail a commencé avant le 1^{er} juin 2003, indépendamment de la date à laquelle le droit à la rente est né. PUBLICA estime le coût de cette mesure à 125 millions de francs.

4.1.1.9 Taux d'intérêt technique

Le taux d'intérêt technique doit être défini de manière à rester à long terme en dessous, avec une marge appropriée, du rendement effectif de la fortune et à pouvoir être maintenu tel quel pendant une longue période. Il doit être fixé selon des aspects économiques. L'orientation à long terme des réflexions concernant ce taux empêche de prendre en compte les fluctuations à court terme des taux d'intérêt sur le marché des capitaux. Avec la primauté des cotisations, l'avoir d'épargne des assurés actifs porte un intérêt dont le taux dépend largement des rendements obtenus. Le taux d'intérêt minimal au sens de l'art. 15, al. 3, LPP pour le minimum légal de l'avoir d'épargne doit toutefois être respecté. Le taux d'intérêt technique sert à calculer, dans le cas des assurés actifs, les taux de conversion et les cotisations nécessaires au financement des prestations liées aux risques de décès et d'invalidité ainsi que des autres droits en cours d'acquisition. Ainsi, il s'utilise pour déterminer les prestations dues aux assurés actifs et en conséquence les cotisations nécessaires. En outre, il sert de base au calcul des taux de conversion. Actuellement, PUBLICA utilise un taux

d'intérêt technique de 4 %. Ce taux est appliqué tant dans les calculs concernant les assurés actifs que dans ceux relatifs aux bénéficiaires de rentes. A l'occasion de l'introduction de la primauté des cotisations, le taux d'intérêt technique baissera à 3,5 % pour les assurés actifs. Dans un premier temps, le taux d'intérêt technique des rentes transférées dans la Caisse de prévoyance fermée ne changera pas (cf. ch. 1.2.1 et le commentaire de l'art. 23 de la loi relative à PUBLICA).

4.1.1.10 Coûts du passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations

Si, en fin de carrière, le capital disponible pour financer les rentes de vieillesse doit, dans le cas de la primauté des cotisations, être le même qu'avec le régime actuel de la primauté des prestations, le changement de système générera des coûts uniques. Pour des raisons de politique budgétaire, les coûts du passage au nouveau système doivent être le plus faibles possible.

Plus l'échelonnement des bonifications s'approche de l'évolution actuelle des cotisations dans le plan de base, plus les coûts du changement sont faibles, car l'évolution des réserves mathématiques dans le système actuel et dans le modèle de primauté des cotisations est alors pratiquement la même pour toutes les classes d'âge. Plus l'échelonnement est lissé, c'est-à-dire que plus les bonifications des jeunes assurés se rapprochent de celles des assurés plus âgés, plus les évolutions des réserves mathématiques diffèrent les unes des autres. L'âge technique de la retraite est un autre facteur qui influence le niveau des coûts du passage à la primauté des cotisations. Puisque le nouveau régime se fonde sur un âge technique de la retraite de 65 ans et sur un fort échelonnement des cotisations, le mode de financement ne changera pratiquement pas avec le passage au nouveau modèle de prévoyance. Ainsi, les coûts virtuels calculés à des fins de contrôle sont modérés. Ils se montent à 10 millions de francs et seront pris en charge par les assurés.

4.1.1.11 Frein aux dépenses

La présente modification de la loi ne tombe pas dans le champ d'application de l'art. 159, al. 3, de la Constitution fédérale, à l'exception de la garantie fédérale portant sur la Caisse de prévoyance fermée. En effet, elle ne contient ni dispositions relatives à des subventions, ni crédits d'engagement, ni plafonds de dépenses. Concrètement, les cotisations patronales ne sont pas soumises au frein aux dépenses, parce qu'elles ne constituent pas des subventions. La dette sur le découvert technique au sens de l'art. 19, al. 1, de la loi relative à PUBLICA est portée à l'actif du bilan en vertu de l'art. 26, al. 5, de la loi sur la CFP en vigueur; elle est amortie les années suivantes par inscription au débit du compte de pertes et profits. La nouvelle loi reprend cette règle à son art. 20, al. 5. Cette norme n'aboutit donc pas à des charges supplémentaires. Il s'ensuit que le frein aux dépenses ne s'applique pas. Le capital d'exploitation prévu à l'art. 22 n'est pas non plus soumis au frein aux dépenses, étant donné qu'il fait partie intégrante du découvert technique. Son montant est d'ailleurs trop faible pour être soumis au frein aux dépenses.

La garantie fédérale s'étend à l'ensemble de la Caisse de prévoyance fermée. Elle ne vaut donc pas seulement pour les bénéficiaires de rentes (définis à l'art. 23) relevant de la Confédération en tant qu'employeur, mais s'étend également aux bénéficiaires de rentes versées par d'autres employeurs. C'est notamment le cas des retraités du domaine des EPF, de l'IPI et de l'Institut suisse des produits thérapeutiques, ainsi que des personnes qui touchent une rente des organisations affiliées ayant effectué le transfert de la CFP dans PUBLICA. On y trouve en outre les effectifs exclusivement constitués de bénéficiaires de rentes qui sont restés affiliés à la CFP quand Swisscom, RUAG et les organisations affiliées l'ont quittée.

Le présent projet de garantie fédérale des prestations rend caduque pour tous les employeurs l'obligation de verser d'éventuelles contributions à un assainissement pendant la durée de la Caisse de prévoyance fermée, si le rendement de la fortune s'avérait insuffisant, ou de payer la réserve mathématique manquante en cas d'abaissement du taux d'intérêt technique.

Sur le plan juridique, la question de savoir s'il serait possible d'astreindre les employeurs ayant quitté l'ancienne CFP à verser des contributions d'assainissement pour leurs effectifs de bénéficiaires de rentes restés dans la caisse fédérale à leur départ est controversée. Il n'a donc pas été clairement établi si les versements éventuels de la Confédération à titre de garantie constituent une nouvelle subvention ou si, en sa qualité d'ancienne garante des prestations de la CFP, la Confédération assumait du temps de la CFP déjà le même risque d'assainissement financier pour les bénéficiaires de rentes demeurés auprès de la caisse fédérale après la sortie de leur employeur.

En revanche, la situation juridique du Conseil des EPF, de l'IPI, de l'Institut suisse des produits thérapeutiques et des organisations affiliées qui ont été transférées dans PUBLICA en juin 2003 est univoque. En effet, les paiements que la Confédération serait susceptible d'effectuer en faveur de la Caisse de prévoyance fermée au titre de la garantie représenteraient des subventions pour ces employeurs. Pour cette raison, la garantie fédérale est soumise, en partie tout au moins, au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

Selon les calculs d'Aon Chuard Consulting S.A., il est probable que les versements nécessaires pour ces employeurs dépassent les seuils critiques fixés par le frein aux dépenses.

Ventiler les versements nécessaires en fonction des employeurs n'a aucun sens compte tenu des remarques précédentes. Par conséquent, nous soumettons intégralement au frein aux dépenses la garantie des prestations incombant à la Confédération pour la Caisse de prévoyance fermée. Le frein aux dépenses s'applique concrètement à l'art. 23, al. 2 et à l'art. 25, al. 2, de la loi relative à PUBLICA. Si la majorité des voix n'est pas atteinte, ces deux alinéas n'entreraient pas en vigueur. Il en résulterait la perte d'un élément essentiel du projet de loi, puisque la Caisse de prévoyance fermée serait alors fondée sans garantie de la part de Confédération et qu'il incomberait à PUBLICA et en particulier aux assurés actifs d'assumer la totalité du financement des rentes en cours. Dans ces conditions, la raison d'être d'une caisse de prévoyance serait remise en question et il faudrait reconsidérer le projet de loi.

4.1.2 Conséquences pour le personnel

Les modifications prévues n'ont aucune répercussion sur l'effectif du personnel. Des mesures de formation permettront toutefois aux services du personnel de se familiariser avec l'utilisation du nouveau système de prévoyance. Le DFF fournira en temps utile les ressources nécessaires à l'exécution des placements de la Caisse de prévoyance fermée (art. 23, al. 7) et à l'administration du fonds de garantie (art. 24, al. 4).

4.1.3 Conséquences pour l'informatique

Les systèmes informatiques de PUBLICA sont particulièrement concernés. Il y a lieu de tenir compte du fait qu'un système est aujourd'hui fondé sur la primauté des cotisations (plan complémentaire). Les changements proposés à travers le projet ont donc en principe des effets quantitatifs sur le système en service, dont la capacité devra être augmentée. Les changements techniques constituent un vaste projet informatique qui s'étendra sur environ une année et mobilisera d'importantes ressources. D'autres conséquences sont probables au niveau de l'interface entre le système salarial et le système de PUBLICA.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le présent projet n'a pas de conséquences financières pour les cantons et les communes. On ne peut toutefois pas exclure que le passage à la primauté des cotisations en matière de prévoyance vieillesse du personnel fédéral joue en quelque sorte un rôle de signal. Il n'y a pas de conséquence directe pour les institutions suisses de prévoyance. La loi relative à PUBLICA est une loi spéciale régissant exclusivement les aspects concernant la Caisse fédérale de pensions. On ne peut donc en déduire ni droits ni obligations pour d'autres institutions de prévoyance de droit public.

4.3 Conséquences économiques

Le présent projet n'a pas de conséquences économiques notables.

5 Liens avec le programme de législation

Le rapport sur le programme de la législature 2003 à 2007¹⁵ prévoit la révision totale de la loi sur la CFP comme objet des grandes lignes dans l'objectif 3 «Assurer l'équilibre des finances fédérales à long terme».

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Les bases constitutionnelles du présent projet sont les mêmes que celles de l'actuelle loi sur la CFP et de la loi sur le personnel de la Confédération (art. 111, 113 et 173, al. 2, Cst.).

6.2 Délégation de compétences législatives

Le droit en vigueur (art. 20 de la loi sur la CFP) accorde au Conseil fédéral de larges compétences de réglementation de la prévoyance professionnelle. L'art. 20, al. 3, permet au Conseil fédéral de déléguer ces compétences à la Commission de la caisse. L'art. 21 de la loi sur la CFP prévoit aujourd'hui déjà que la Commission de la caisse peut définir des règlements concernant l'organisation, les placements et la politique de gestion des risques. Ces règlements doivent toutefois (à l'exception du règlement d'organisation et d'exploitation) être approuvés par le Conseil fédéral. Il s'agit de tenir compte du fait que les statuts de PUBLICA (RS 172.222.034.3), qui régissent entre autres les frais administratifs, les modalités de paiement des cotisations en cas de sortie d'un employeur ou de liquidation partielle et les devoirs d'information réciproques, sont édictés par la Commission de la caisse, tout en devant eux aussi être approuvés par le Conseil fédéral. Quant à l'art. 17 de la loi sur la CFP, il octroie au Conseil fédéral la compétence de fixer la stratégie de placement et de définir l'affectation des revenus de la fortune.

A la différence de la loi sur la CFP, la loi relative à PUBLICA octroie à la Commission de la caisse la compétence d'arrêter les principales dispositions d'exécution (art. 11, al. 3, de la loi relative à PUBLICA). Ce changement se justifie par l'autonomie plus grande de PUBLICA (cf. ch. 1.2.5). Il convient en l'occurrence de tenir compte du fait que PUBLICA aura à l'avenir deux «catégories de clients» clairement séparées sur le plan formel. La première comprend les employeurs qui ne font pas partie de l'administration fédérale (aujourd'hui: organisations affiliées; art. 2, loi sur la CFP et art. 4, al. 2, loi relative à PUBLICA) et la seconde, les employeurs de l'administration fédérale affiliés à PUBLICA en vertu de la loi (art. 4, al. 1, loi relative à PUBLICA).

Les contrats d'affiliation et les règlements de prévoyance qui s'appliquent aux employeurs de l'administration fédérale, à leur personnel actif et à leur ancien personnel doivent être approuvés par le Conseil fédéral (art. 32c). Le Conseil fédéral est lui-même partie contractante pour les employés au sens de l'art. 32b, al. 1, LPers.

Alors que PUBLICA jouit d'une grande autonomie dans ses relations avec les employeurs affiliés ne faisant pas partie de l'administration fédérale (contenu des contrats d'affiliation et des règlements de prévoyance), la Commission de la caisse n'a qu'une influence indirecte sur les contrats d'affiliation et les règlements de prévoyance des employeurs de la Confédération. La teneur des règlements de prévoyance internes à l'administration fédérale influe toutefois sur le contenu du contrat d'affiliation. Ce dernier définit notamment les conditions d'exécution de la prévoyance professionnelle (frais administratifs, opérations de paiement, transmission de données, devoir d'information, etc.). Dans ce sens, les contrats d'affiliation des employeurs de la Confédération (art. 32c de la loi relative à PUBLICA) prennent le

relais des statuts de PUBLICA qui s'appliquent actuellement à tous les employeurs assurés auprès de celle-ci.

6.3 Relation avec la LPP

La loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP, RS 831.40) définit les prescriptions minimales en matière de prévoyance professionnelle. Les lois spéciales régissant la prévoyance professionnelle du personnel fédéral (autrement dit la loi relative à PUBLICA et la LPers) peuvent contenir des normes qui dérogent aux dispositions générales de la LPP.

Ni la loi relative à PUBLICA ni les nouvelles dispositions de la LPers concernant la prévoyance professionnelle du personnel fédéral ne contiennent de dispositions contraires à la LPP.

6.4 Relation avec le droit européen

En ce qui concerne la gestion et le fonctionnement des institutions de retraite professionnelle, le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont adopté le 3 juin 2003 la directive 2003/41/CE concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle. Elle concerne les institutions qui offrent des prestations de retraite liées à un emploi et financées par capitalisation. La directive ne vise ni les régimes légaux de sécurité sociale ni les régimes financés par répartition et ne s'applique pas non plus aux plans d'épargne retraite purement individuels. Cette directive ne fait pas partie de l'acquis communautaire pertinent au sens des accords conclus par la Suisse avec la CE et ses Etats membres; elle ne lie donc pas notre pays.

La systématique du 2^e pilier suisse (un régime minimum obligatoire pour tous les salariés et dont les modalités sont réglées par la LPP et, le cas échéant, une prévoyance plus étendue déterminée par les institutions de prévoyance et fixée par leur règlement) a pour corollaire qu'au regard du droit communautaire, notre 2^e pilier est considéré, pour sa partie «minimum obligatoire», comme un régime légal de sécurité sociale et, pour sa partie sur-obligatoire, comme un régime de retraite professionnelle au sens du droit communautaire.

Le projet de loi sur PUBLICA doit être examiné au regard de la directive 2003/41. Il s'agit en premier lieu de déterminer si PUBLICA, en tant qu'établissement de droit public de la Confédération doté de la personnalité juridique, entrerait à titre obligatoire dans le champ d'application de la directive si celle-ci était applicable à notre pays. L'art. 5 de la directive prévoit en effet que «Les Etats membres peuvent choisir de ne pas appliquer les art. 9 à 17 aux institutions pour lesquelles la fourniture de retraites professionnelles a un caractère statutaire, conformément à la législation, et est garantie par une autorité publique». PUBLICA est bien une institution pour laquelle la fourniture de retraites professionnelles a un caractère légal mais, comme elle n'est plus garantie par la Confédération (hormis quelques exceptions), il ne nous paraît pas possible de l'exclure a priori du champ d'application de la directive. Cela étant, le projet de loi est compatible avec la directive 2003/41.

