

10.036

**Message
sur la modification de la loi fédérale
sur les Chemins de fer fédéraux
(Assainissement de la caisse de pensions des CFF)**

du 5 mars 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet de modification de la loi sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF).

Par ailleurs, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2005 | P | 05.3148 | Caisse de pensions des CFF. Situation inquiétante (N 17.6.05, Groupe de l'Union démocratique du centre) |
| 2005 | P | 05.3363 | ETC et caisse de pensions ASCOOP. Mesures de la Confédération (E 28.9.05, Lauri) |

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

5 mars 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral propose d'accorder aux CFF une contribution de 1148 millions de francs en vue de l'assainissement de leur caisse de pensions.

La Confédération financerait par ce montant le découvert dû aux bénéficiaires de rentes de vieillesse de la caisse de pensions des CFF (CP CFF) jusqu'à fin 2006 (moment du passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations) et les coûts générés par l'abaissement du taux d'intérêt technique de 4 à 3,5 %, déduction faite des pertes subies par la CP CFF en raison de prestations non financées (découlant par exemple de retraites anticipées sur une base volontaire).

La CP CFF (CP CFF) a été créée le 1^{er} janvier 1999 avec un taux de couverture de 100 % financé par la Confédération. Elle affiche un découvert technique depuis 2001. A la fin de l'année 2009, le taux de couverture était tombé à 84,4 %. Facteur aggravant, la part des bénéficiaires de rentes de vieillesse dans la CP CFF avoisine 51 % (moyenne suisse: 20 %). Or plus une caisse de pensions compte de bénéficiaires de rentes de vieillesse, plus un éventuel découvert sera difficile à combler, car les bénéficiaires de rentes ne peuvent être appelés à contribuer à l'assainissement qu'à des conditions très restrictives.

La présente proposition du Conseil fédéral s'inspire de la procédure trouvée pour PUBLICA, qui avait elle aussi reçu de la Confédération un versement unique destiné au financement de la réserve mathématique de ses bénéficiaires de rentes, manquante à cause de la réduction du taux d'intérêt technique. En outre, cette solution tient compte du fait que plus de 80 % des bénéficiaires de rentes de vieillesse de la CP CFF avaient, autrefois, travaillé pour l'ancienne régie des CFF et bénéficiaient donc, jusqu'à fin 2004, de l'égalité de traitement avec les bénéficiaires de rentes de la Confédération. Elle permet également d'éviter que les contribuables ne doivent financer les pertes générées par les retraites anticipées volontaires ou les pertes boursières liées à la récente crise des marchés financiers.

Si l'on considère la situation actuelle, la contribution de la Confédération ne suffira pas à l'assainissement de la CP CFF. C'est pourquoi le conseil de fondation de la caisse et le conseil d'administration des CFF ont décidé, durant l'été 2009, de prendre des mesures supplémentaires. Une première grande étape a été réalisée au 1^{er} janvier 2007, et une nouvelle participation substantielle des CFF et de leur personnel est désormais prévue. Ces mesures d'assainissement et la contribution demandée à la Confédération permettront, avec une probabilité de 74 %, de remettre à flot la CP CFF d'ici à 2019.

Table des matières

Condensé	2296
1 Grandes lignes du projet	2299
1.1 Situation actuelle de la caisse de pensions des CFF	2299
1.1.1 Entreprises affiliées	2299
1.1.2 Fondation de la CP CFF	2299
1.1.3 Evolution du taux de couverture	2302
1.1.4 Causes du découvert (de 1999 à 2006)	2303
1.1.4.1 Prestations non financées	2304
1.1.4.2 Pertes dues aux retraites des femmes de la génération d'entrée; modification des bases actuarielles	2306
1.1.4.3 Placement de la fortune et rémunération de la réserve mathématique	2307
1.1.5 Mesures d'assainissement de la CP CFF et des CFF	2310
1.1.6 Résultat de la consultation	2318
1.1.6.1 Contenu de la procédure de consultation	2318
1.1.6.2 Récapitulation des résultats	2319
1.1.7 Situation juridique	2320
1.2 Nouvelle réglementation	2326
1.3 Explication et appréciation du projet	2327
1.4 Stratégie d'assainissement des CFF, perspectives d'assainissement et prestations de la CP CFF	2328
1.5 Autres possibilités examinées	2333
1.5.1 Caisse de prévoyance réservée aux bénéficiaires de rentes (caisse fermée)	2333
1.5.2 Procédure de couverture partielle	2333
1.5.3 Participation des bénéficiaires de rente des CFF aux mesures d'assainissement	2334
1.6 Caisse de pensions ASCOOP	2335
1.7 Classement d'interventions parlementaires	2336
2 Commentaire	2336
3 Conséquences	2338
3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel pour la Confédération	2338
3.2 Conséquences pour les cantons	2339
3.3 Conséquences pour l'économie	2339
4 Relation avec le programme de législature	2339
5 Aspects juridiques	2339
5.1 Constitutionnalité et légalité	2339
5.2 Forme de l'acte à adopter	2340
5.3 Soumission au frein aux dépenses	2340
5.4 Respect des principes de la loi sur les subventions	2340
5.5 Délégation de compétences législatives	2340

Annexes

1	Aperçu de la situation financière des caisses de pensions PUBLICA, CP CFF, CP Poste, comPlan, Institution de prévoyance RUAG et Skycare à la fin de 2008	2341
2	Aperçu des prestations de la Confédération en faveur des caisses de pensions PUBLICA, CP CFF, CP Poste, comPlan, Institution de prévoyance RUAG et Skycare	2342
3	Calcul de la correction exigée par les prestations non financées	2348
4	Comparaison des caisses de pensions	2350
	Loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF) (Projet)	2355

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Situation actuelle de la caisse de pensions des CFF

1.1.1 Entreprises affiliées

La caisse de pensions des CFF (CP CFF) est une institution de prévoyance constituée en fondation de droit privé, qui est inscrite dans le registre de la prévoyance professionnelle. Fin 2009, elle comptait 26 557 assurés actifs et 28 684 assurés bénéficiant d'une rente. Près de 80 % des bénéficiaires de rente sont d'anciens rentiers de la Confédération¹ qui ont pris leur retraite avant la constitution de la SA CFF au 1^{er} janvier 1999.

La CP CFF assure les travailleurs de douze employeurs affiliés. Le personnel de la SA CFF et de CFF Cargo SA représente plus de 98 % des assurés. Les autres employeurs sont le Secrétariat du CIT, login formation professionnelle, la CP CFF, RailAway SA, RegionAlps SA, CFF Historic, Securitrans SA, Terminal Combiné Chavornay SA, TILO SA et Sillon Suisse SA.

1.1.2 Fondation de la CP CFF

Plusieurs caisses de pensions ont été fondées entre 1999 et 2003, dans le sillage de la restructuration des anciennes régies fédérales: Swisscom a par exemple fondé sa caisse de pensions Complan en 1999, et Prévoyance RUAG a vu le jour en 2001. Les rentiers de ces deux caisses sont toutefois demeurés dans la Caisse fédérale de pensions (CFP). Lors de la création de la caisse de pensions de la Poste, le 1^{er} janvier 2002, tous les assurés (soit également les bénéficiaires de rentes) ont été repris dans la nouvelle institution de prévoyance. Il en a été de même pour skycare, la caisse de pensions de Skyguide créée en 2003. Enfin, tous les assurés de la CFP, rentiers de RUAG et de Swisscom compris, ont été transférés à PUBLICA en juin 2003. La situation financière des caisses de pensions mentionnées dans cet alinéa des anciennes régies fédérales et de PUBLICA est exposée à l'annexe 1.

Les CFF ont été réorganisés au 1^{er} janvier 1999, dans le cadre de la première réforme des chemins de fer. A cette occasion, l'entreprise de la Confédération a été transformée en société anonyme de droit public. L'arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur le refinancement des Chemins de fer fédéraux (arrêté sur le refinancement des CFF; RO 1998 2845) autorisait le Conseil fédéral à transformer des prêts en capital propre afin de doter les CFF d'un ratio de fonds propres adéquat. Sur cette base, le 14 juin 1999, le Conseil fédéral approuvait le bilan d'ouverture de la SA CFF au

¹ Ces anciens rentiers de la Confédération sont des bénéficiaires de rentes qui ont pris leur retraite avant que les anciennes régies fédérales ne deviennent autonomes sur le plan comptable. Jusqu'à fin 2004, ils étaient traités comme des rentiers de la Confédération. Il en va de même pour les rentiers sous le coup des dispositions transitoires, soit ceux qui ont pris leur retraite en 1999 et 2000, après l'autonomie comptable de leur entreprise, mais avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération.

1^{er} janvier 1999, qui fixait la part des capitaux propres de la nouvelle société anonyme.

La CP CFF, fondation de droit privé créée en vertu de l'art. 16 de la loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF; RS 742.31), est entrée en activité le 1^{er} janvier 1999. L'ancienne Caisse de pensions et de secours des CFF (CPS) était une caisse de pensions non autonome relevant du droit public et jouissant d'une garantie de la Confédération en matière de découvert technique et de prestations.

La caisse de pensions de la Confédération et la CPS n'ont pas été constituées avec un statut de caisses fermées. C'est pourquoi, lorsque PUBLICA et la CP CFF sont devenues indépendantes ou ont été créées, leur bilan actuariel a dû être rééquilibré par la Confédération. Ainsi, au départ, les caisses nouvellement créées affichaient un taux de couverture de 100 %. La prise en charge des découverts techniques avait coûté plus de 30 milliards de francs à la Confédération. Les données détaillées sur chaque caisse de pensions et sur les prestations versées par la Confédération à ce jour sont récapitulées à l'annexe 2.

Dans le cadre du refinancement des CFF et notamment du financement de la CP CFF, la Confédération a assumé diverses prestations décrites ci-dessous.

Remboursement des prêts accordés par la CPS aux CFF

Conformément à l'art. 1, al. 1, let. b, de l'arrêté sur le refinancement des CFF, la Confédération a pris à sa charge le service des intérêts et le remboursement des emprunts à hauteur de 5910 millions de francs que les CFF avaient contractés auprès de la CPS². Elle s'est procuré les fonds nécessaires sur le marché des capitaux et les a directement virés à la caisse de pensions entre janvier 1999 et janvier 2000.

Amortissement du découvert technique de la CPS fin 1997

Comme le Parlement a voulu que la CP CFF respecte le principe de l'établissement du bilan en caisse fermée après une période transitoire de six ans (art. 16, al. 3, LCFF), le découvert technique devait être comblé au plus tard en novembre 2004. L'art. 16, al. 4, LCFF a servi de base juridique pour le refinancement du découvert affiché par la caisse de pensions à la fin de 1997, soit 5186 millions de francs³. La Confédération a également levé les fonds nécessaires sur le marché des capitaux. Elle a viré cet argent aux CFF entre janvier 2000 et janvier 2001, en leur accordant un prêt d'un montant équivalent. Elle a ensuite renoncé au remboursement de ce prêt par tranches annuelles, la dernière fois le 1^{er} juillet 2004 (abandon de créance définitif). Grâce à cette levée rapide de fonds, la Confédération a profité de taux d'intérêt bas sur le marché des capitaux, ce qui a permis à la CP CFF de pouvoir placer tout aussi rapidement ces moyens sur les marchés financiers. Avec l'abandon progressif du remboursement, la charge d'intérêt des CFF a été considérablement réduite (les

² L'arrêté sur le refinancement des CFF du 20 mars 1998 fait état d'emprunts à hauteur de 5560 millions de francs, mais il y est aussi précisé que tous les montants se fondent sur l'état probable à fin 1997 et qu'ils devront être adaptés lors du refinancement. Le Conseil fédéral avait ainsi fixé les montants exacts, la procédure et le rythme de financement dans un arrêté du 14 décembre 1998.

³ Le Conseil fédéral avait défini les montants exacts, la procédure et le rythme de financement le 14 décembre 1998, comme pour l'amortissement des prêts consentis par la CPS aux CFF.

CFF devaient payer des intérêts sur le prêt de la Confédération tout en versant à la CP CFF 4 % d'intérêt sur le découvert technique) et reportée sur la Confédération.

Diminution du découvert technique de la CPS à la fin de 1998

Le 26 février 1999, les CFF ont clôturé leurs comptes 1998 sur un déficit de 21 millions de francs, compte tenu d'un découvert technique de leur caisse de pensions de 60 millions. Quelques jours plus tard, la caisse de pensions les informait que le découvert effectif se montait à 118 millions de francs. Comme les comptes des CFF étaient déjà bouclés, il n'y avait guère que deux possibilités: il fallait soit passer ces 58 millions supplémentaires au passif des comptes 1999, soit transférer ce montant à la Confédération pour qu'elle l'amortisse. L'un des moteurs de la réforme des chemins de fer étant la volonté de désendetter les CFF, le Conseil fédéral a fini par opter pour la deuxième solution. La Confédération a pris à sa charge 58 millions de francs en constituant une provision dans le bilan d'ouverture et en renonçant au remboursement de prêts qu'elle avait consentis (ACF du 14 juin 1999).

Prestation minimale de sortie selon l'art. 17 de la loi sur le libre passage (LFLP)

Après avoir procédé à ces amortissements, on s'est aperçu que les provisions constituées sur la base d'estimations au titre de la prestation de sortie minimale prévue par l'art. 17 de la loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage (LFLP; RS 831.42) étaient insuffisantes. Pour cette raison, la Confédération a de nouveau été amenée à financer l'augmentation du découvert technique à concurrence de 149,3 millions de francs (ACF du 27 juin 2001).

Renonciation au remboursement de prêts en raison des provisions constituées selon la norme RPC 16

Des provisions à hauteur de 650 millions de francs ont dû être constituées pour que le bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 1999 soit conforme à la norme RPC 16 «Engagements de prévoyance». En contrepartie, la Confédération a renoncé au remboursement de prêts qu'elle avait accordés aux CFF (ACF du 14 juin 1999).

Par ailleurs, lors de l'assainissement des CFF dans le cadre de la première réforme des chemins de fer, on n'avait pas tenu compte du fait que les CFF auraient été tenus d'octroyer la même compensation du renchérissement à leurs anciens retraités que la Confédération à ses propres rentiers. Au contraire, on avait pensé que l'octroi du renchérissement sur les rentes dépendrait exclusivement des rendements obtenus sur les propres placements de la caisse de pensions. Pour couvrir ce droit à la compensation du renchérissement sur les rentes des anciens retraités, les provisions RPC ont donc dû être relevées de 657,2 millions de francs. A cette fin, la Confédération a encore une fois renoncé au remboursement de prêts conditionnellement remboursables à intérêts variables (ACF du 27 juin 2001).

Pour finir, les prestations de la Confédération en faveur des CFF et de la CP CFF ont atteint 12,6 milliards de francs environ, dont 11,2 milliards versés comptant et 1,4 milliard par abandon de créances de la Confédération envers les CFF.

Tableau 1

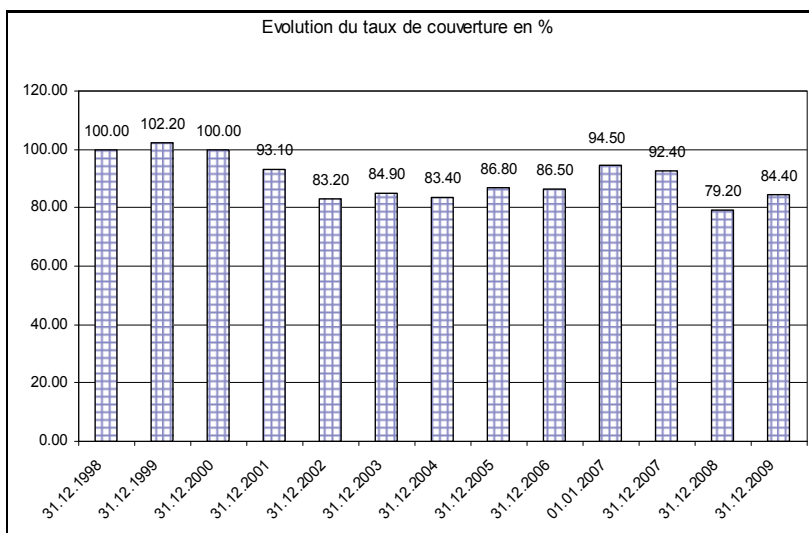
**Prestations de la Confédération en faveur des CFF et de la CP CFF
(en millions de francs)**

	1999	2001	Total
Prêt de la CPS aux CFF (art. 1, al. 1, let. b, de l'arrêté sur le refinancement du 20 mars 1998)	5 910.00		5 910.00
Amortissement du découvert technique de la CPS fin 1997 (art. 16, al. 4, LCFE)	5 186.00		5 186.00
Diminution du découvert technique de la CPS fin 1998 (art. 24, al. 2, let. a, LCFE, ACF du 14 juin 1999)	58.00		58.00
Prestation de sortie minimale selon l'art. 17 LFLP (art. 16, al. 4, LCFE; ACF du 27 juin 2001)		149.30	149.30
Renonciation au remboursement de prêts en raison des provisions constituées selon la norme RPC 16 (art. 1, al. 1, let. d, de l'arrêté sur le refinancement des CFF et ACF du 14 juin 1999 et du 27 juin 2001)	650.00	657.20	1 307.20
Total			12 610.50

1.1.3 Evolution du taux de couverture

La CP CFF présentait un taux de couverture de 102,2 % fin 1999 et de 100 % fin 2000, avec un taux d'intérêt technique de 4 %. A la fin de l'année 2002, le taux était tombé à 83,2 %, en raison de la baisse persistante des cours boursiers. Par la suite, le taux de couverture s'est légèrement redressé dans le sillage des marchés financiers, pour atteindre 86,5 % fin 2006. La première partie de la stratégie d'assainissement des CFF a été mise en œuvre au début de l'année 2007 (cf. ch. 1.1.5), ce qui a fait bondir le taux de couverture de la CP CFF à 94,5 %. La récente crise des marchés financiers a toutefois fait chuter le taux de couverture de la CP CFF à 79,2 % (fin 2008), tandis que le découvert grimpait à près de 3 milliards de francs. Le taux de couverture s'est quelque peu amélioré dans le courant de 2009, en raison de la stabilisation des marchés financiers. Fin 2009, le déficit s'était réduit à 2215 millions de francs et le taux de couverture se situait à 84,4 %.

Evolution du taux de couverture en %



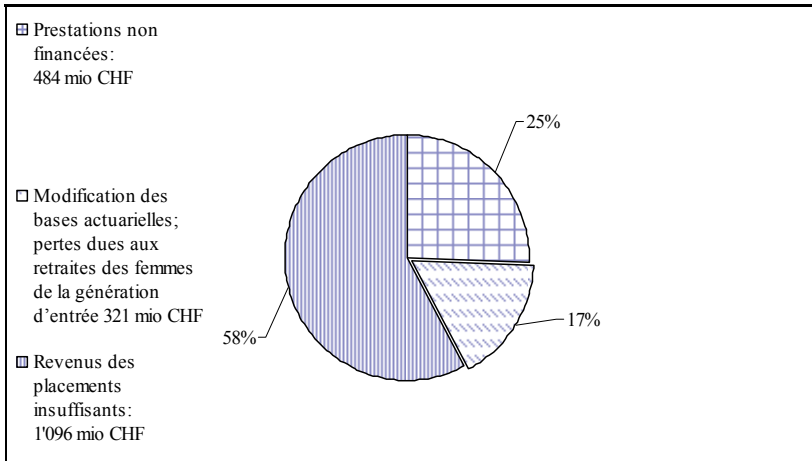
Avant d'émettre toute appréciation sur la faiblesse de ce taux de couverture, il faut relever que les rentiers de la CP CFF représentent 51 % (fin 2009) des assurés de la caisse, ce qui est une proportion particulièrement élevée, puisque la moyenne suisse se situe aux alentours de 20 %. En outre, la quote-part des rentiers au capital de prévoyance atteint plus de 60 % (fin 2009). Or plus la proportion de rentiers est élevée, plus il est difficile d'assainir une caisse de pensions en situation de découvert technique, car les rentiers ne peuvent être contraints de contribuer à l'assainissement que de façon très restrictive.

1.1.4 Causes du découvert (de 1999 à 2006)

Cette section aborde les causes du découvert technique de la CP CFF depuis la création de cette institution de prévoyance jusqu'à la réalisation de la première partie de la stratégie d'assainissement des CFF du 13 octobre 2006, qui comprenait notamment l'assainissement du découvert des assurés actifs de la caisse au 1^{er} janvier 2007. Cette stratégie et ses effets sont exposés plus loin, au ch. 1.1.5.

Trois causes principales sont à l'origine du découvert technique de 1901 millions de francs affiché par la CP CFF fin 2006. Premièrement, les revenus des placements n'ont pas suffi à rémunérer la réserve mathématique. Deuxièmement, des prestations ont été versées alors même qu'elles n'étaient pas financées. Enfin, la CP CFF fait valoir que le découvert fixé lors de sa création ne tenait pas assez compte de deux éléments (soit la retraite des femmes de la génération d'entrée et la modification des bases actuarielles).

Causes du découvert technique entre 1999 et 2006



1.1.4.1 Prestations non financées

Lors de sa création en 1999, la CP CFF comptait 28 422 assurés actifs. Ce nombre est passé à 26 868 entre cette date et 2006. Les départs intervenus entre 1999 et 2006 ont entraîné un droit à la rente, ce qui signifie des coûts non couverts pour la caisse.

Tableau 2

Nombre de départs à la retraite et coûts non couverts

	Nombre de personnes	Coûts non couverts (en millions de francs)
Mises à la retraite pour raisons administratives	980	couvert
Incapacité professionnelle (dès 2003)	310	couvert
Mises à la retraite pour raison d'âge	229	couvert
Retraites anticipées volontaires	2831	245
Incapacité de travail, y compris incapacité professionnelle jusqu'à fin 2002	1056	239
Total	5406	484

Comme le montre le tableau 2, les mises à la retraite pour raisons administratives (soit les retraites liées à des restructurations impliquant des suppressions d'emplois) ont été entièrement financées par l'employeur CFF, dont la caisse de pensions n'a subi de ce fait aucune perte. Il en va de même pour les rentes versées en cas d'invalidité professionnelle depuis 2003, et pour les mises à la retraite pour raison

d'âge, c'est-à-dire celles intervenues dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif «retraite à 63,5 ans».

Par contre, les prestations versées au titre des retraites anticipées sur une base volontaire, avant 63,5 ans, ont engendré des pertes à hauteur de 245 millions de francs, faute d'une réduction suffisante du taux de rente. Jusqu'à fin 2006, l'âge moyen du départ à la retraite (anticipée et ordinaire) se situait toujours bien en dessous de la valeur cible de 63,5 ans à laquelle se réfèrent les calculs actuariels.

Par ailleurs, les cotisations étaient trop faibles pour couvrir les coûts relatifs à l'incapacité de travail et à l'invalidité professionnelle (pour cette dernière jusqu'en 2002 seulement, puisque ces coûts ont ensuite été assumés par l'employeur, soit les CFF)⁴. Il en est résulté une perte de 239 millions de francs.

Au sujet des prestations non financées, la CP CFF relève qu'à sa création, pour des questions liées au droit du personnel fédéral, elle avait dû reprendre sans modification matérielle les anciens règlements de la CPS, qui correspondaient en tous points à ceux de la Caisse fédérale d'assurance (CFA). Le statut des fonctionnaires ne s'est toutefois appliqué aux CFF que jusqu'à fin 2000. Une fois soumis au régime de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1) qui est entrée en vigueur en 2001, les CFF ont conclu une convention collective de travail qui a aussi pu élargir leur marge de manœuvre dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Ainsi, la CP CFF a décidé de corriger progressivement, dès le 1^{er} janvier 2003, les prestations non financées (cf. ch. 1.1.5)

Les CFF évoquent aussi les objectifs stratégiques qui leur ont été assignés par le Conseil fédéral. Jusqu'à fin 2006, ceux-ci demandaient que les CFF s'efforcent «d'arriver à un plan de prévoyance performant, moderne et souple, qui préserve les prestations acquises»⁵. En comparaison, jusqu'à l'entrée en vigueur, au deuxième semestre 2008, de la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (LPUBLICA), les retraites anticipées volontaires ont aussi engendré des pertes de l'ordre de 65 millions de francs par an pour PUBLICA. Cette dernière a dû toutefois les assumer seule. Cependant, comme la CP CFF, PUBLICA n'enregistre plus de coûts non couverts au titre de l'invalidité professionnelle depuis la modification de la législation au milieu de l'année 2003, ces coûts devant désormais être assumés par l'employeur, soit la Confédération.

Avec le passage du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations au 1^{er} janvier 2007, toutes les sources de pertes actuarielles ont été éliminées, de sorte que la CP CFF ne verse plus de prestations non financées.

4 Au 31 décembre 2006, la CP CFF avait statué sur tous les cas d'incapacité de travail avec son médecin-conseil. D'une manière générale, cette décision était équivalente à celle de l'AI, voire plus avantageuse pour les assurés.

L'employeur peut aussi assurer ses salariés contre le risque d'invalidité professionnelle. A cette fin, il conclut une convention avec sa caisse. Il y a invalidité professionnelle lorsque, pour des raisons de santé, une personne assurée est devenue incapable d'exercer son activité du moment et que son employeur ne peut raisonnablement lui proposer aucune autre activité. L'invalidité professionnelle est constatée par le médecin-conseil de l'employeur, sur demande de ce dernier.

5 Selon les objectifs fixés dans le domaine du personnel pour les années 2007 à 2010, le Conseil fédéral attend des CFF qu'ils offrent des plans de prévoyance performants, souples et concurrentiels sur le marché du travail.

1.1.4.2 Pertes dues aux retraites des femmes de la génération d'entrée; modification des bases actuarielles

La loi sur les CFF exigeait que la Confédération amortisse le déficit de la CPS accumulé jusqu'à fin 1997 ou jusqu'à fin 1998. La dernière tranche a été versée aux CFF en 2001.

Selon la CP CFF, il aurait fallu, pour déterminer ce déficit, tenir compte de deux éléments, alors ignorés:

- *Femmes de la génération d'entrée (femmes dites au bénéfice de la garantie de droits)*: il s'agit des employées qui étaient membres de la CPS à la date du 31 décembre 1987 et qui – selon les statuts adoptés en son temps par le Parlement – pouvaient déjà prétendre à la rente de vieillesse maximale, y compris le supplément fixe, dès la fin de la 35^e année de cotisation. De plus, les années d'assurance qu'elles avaient rachetées avant le 1^{er} janvier 1973 étaient comptabilisées comme années de cotisation. Cela signifie que, suivant leur âge et le début de l'assurance, les femmes de la génération d'entrée pouvaient prendre leur retraite dès 55 ans avec la rente maximale et le supplément fixe (même réglementation que la CFA). Cette réglementation transitoire a expiré fin 2007. Les coûts non couverts de la CPS générés par les retraites des femmes de la génération d'entrée ont été amortis par le biais du découvert technique. Cependant, les rentes des femmes de la génération d'entrée qui ont pris leur retraite après la création de la CP CFF, entre 1999 et 2006, ont tout de même causé des coûts non couverts à concurrence de 29 millions de francs environ, auxquels se sont ajoutés 6 millions en 2007 (donc au total 35 millions de francs).
- *En comparaison*, lors du transfert de la CFP dans PUBLICA, le Conseil fédéral avait édicté l'ordonnance relative à l'assurance dans le plan de base de la Caisse fédérale de pensions (OCFP 1), dont l'art. 74 prévoit que l'employeur rembourse à PUBLICA la réserve mathématique manquante pour le financement de ces retraites. Ainsi, la Confédération doit verser la réserve mathématique manquante pour les assurées dont elle est l'employeur. Dans le bilan d'ouverture de PUBLICA, la Confédération s'était également portée garante pour la réserve mathématique manquante que la caisse ne parviendrait pas à recouvrer par voie judiciaire auprès des organisations affiliées. Cette garantie a été supprimée avec effet rétroactif par la loi relative à PUBLICA. Le risque lié au financement est désormais supporté par PUBLICA (art. 21, al. 1, let. a, LPUBLICA).
- *Modification des bases actuarielles*: en prévision du regroupement (prévu mais jamais concrétisé) de la CPS et de la CFA, la CPS avait modifié ses bases actuarielles en 1995, passant du modèle CPS 80 au modèle CFA 90. Etant donné que ces nouvelles bases actuarielles reposaient sur une plus grande longévité, la réserve mathématique nécessaire s'était accrue d'environ 1567 millions de francs, dont 983 millions avaient été immédiatement passés en charges par la CPS, ce qui avait creusé d'autant son découvert technique. Posant l'hypothèse que la longévité n'augmenterait que progressivement (ce qui s'est révélé faux par la suite), il avait été décidé d'amortir les 585 millions de francs restants de façon linéaire sur 8 ans (de 1995 à 2002) à raison de 73 millions par an, et d'augmenter d'autant la réservoir

mathématique de la caisse. Après sa création, la CP CFF a encore dû prendre à sa charge quatre tranches d'amortissement pour un montant total de 292 millions de francs.

1.1.4.3 Placement de la fortune et rémunération de la réserve mathématique

La cause principale du découvert de la CP CFF est la médiocrité des revenus des placements due à la crise boursière du début du nouveau millénaire. Ces revenus correspondent en gros à la différence entre les revenus de la fortune placée et la rémunération de la réserve mathématique au taux d'intérêt technique.

Les plus grosses pertes ont été enregistrées en 2001 et 2002, à cause de l'effondrement des marchés financiers. A cet égard, deux circonstances infortunées se sont conjuguées.

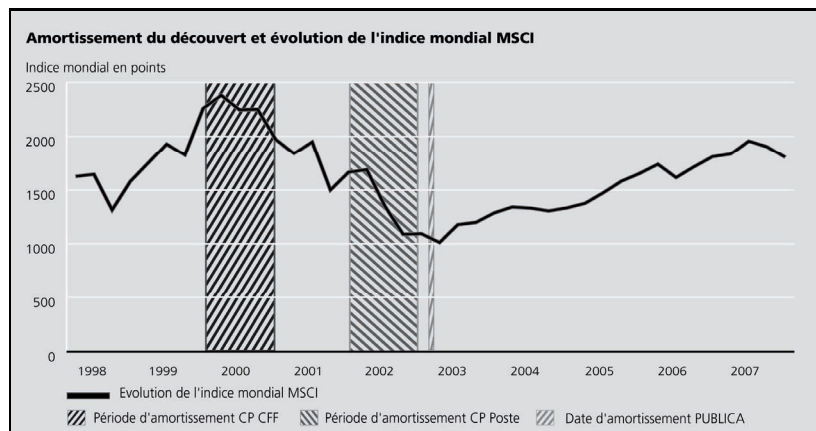
- Avant de devenir autonome, la CPS ne plaçait pas ses capitaux elle-même sur les marchés financiers. Sa fortune consistait principalement en titres à taux fixe (par exemple certificats de dépôt et prêts aux CFF) ou en créances envers la Confédération. Comme la stratégie d'investissement nouvellement définie prévoyait la détention d'un portefeuille d'actions, la CP CFF a consacré une partie des fonds reçus de la Confédération pour l'amortissement de son découvert à l'achat de titres qui ont perdu énormément de leur valeur en 2001 et en 2002, quand les marchés des actions se sont effondrés. Comme elle ne disposait pas de réserve pour fluctuations, la CP CFF n'a pas pu amortir ces moins-values, ce qui lui a valu un découvert.
- Comme l'a voulu le Parlement, la Confédération a dû amortir le découvert accumulé jusqu'à la fin de 1997 au plus tard six ans après l'entrée en vigueur de la loi sur les CFF. Jusque-là, les CFF étaient tenus de verser un intérêt au taux technique de 4 % sur le découvert technique de la caisse. Après l'entrée en vigueur de la loi sur les CFF, les intérêts à la charge de la Confédération dans le cadre de ce financement étaient sensiblement inférieurs à ceux que les CFF devaient verser à la CP CFF sur le découvert résiduel (ils devaient correspondre au rendement moyen des obligations de la Confédération, mais devaient être de 4 % au minimum). Ainsi, pour alléger les charges financières des CFF et les siennes, en tant que dispensateur de subventions aux CFF, la Confédération a rempli ses obligations entre janvier 2000 et janvier 2001. Autrement dit, l'amortissement du découvert et donc l'achat d'actions sont intervenus sur une brève période où le cours des actions était relativement élevé.

Les différences relatives à la situation financière des caisses de pensions des entreprises fédérales dépendent beaucoup de l'époque à laquelle elles ont été refinancées, comme le montrent les trois cas de la CP CFF, de la Caisse de pensions Poste et de PUBLICA. Comme déjà mentionné, la Confédération a injecté les fonds destinés à combler le découvert de la CP CFF entre janvier 2000 et janvier 2001, tandis que la CP Poste était financée entre janvier 2002 et mars 2003, et PUBLICA, le 31 mai 2003. Or si l'on se réfère à la moyenne (convertie en francs suisses) de l'indice mondial Morgan Stanley Capital International (MSCI), on obtient 2213 points au moment de l'amortissement du découvert de la CP CFF, 1247 points dans le cas de

la CP Poste et 1116 points seulement pour PUBLICA. La CP Poste a ainsi pu constituer son portefeuille d'actions à des cours qui étaient de 44 % plus avantageux que la CP CFF, et les actions coûtaient même deux fois moins cher dans le cas de PUBLICA.

Graphique 3

Indice mondial MSCI en francs suisses et refinancement de la CP CFF, de la CP Poste et de PUBLICA



Au moment de donner son autonomie à la CP CFF et de la financer, les autorités fédérales et les CFF ont été influencés par les rendements durablement positifs des placements sur les marchés financiers, en particulier sur le marché des actions. Il est vrai qu'entre 1985 et 1997, un patrimoine investi conformément à l'indice LPP 93 pouvait dégager un rendement annuel moyen de 7,6 %. Par la suite, cependant, il n'a plus été possible d'atteindre de tels niveaux de rendement. La CP CFF n'a donc pas été moins performante que d'autres caisses de pensions.

Une comparaison des rendements montre que depuis qu'elle est autonome, la CP CFF réalise une performance qui se situe dans la moyenne de celle d'un portefeuille de caisse de pensions et qui correspond à l'indice LPP. Le rendement cumulé de la caisse entre 1999 et 2006 s'inscrit ainsi à 32,28 %, soit une performance annuelle moyenne de 3,56 %.

Rendement de la fortune placée en pour-cent et comparaison avec différents indices de référence (*benchmarks*)

	Cumulé du 01.02.1999 à fin 2006	Annualisé du 01.02.1999 à fin 2006
Rendement de la fortune totale de la CP CFF (à partir du 1.2.1999)	+31,63	+3,53
Rendement du <i>benchmark</i> (à partir du 1.2.1999)	+30,10	+3,38
Ecart CP CFF – <i>benchmark</i>	+1,53	+0,15
Rendement de l'indice Pictet LPP 93 (à partir du 1.2.1999)	+33,85	+3,75
Ecart CP CFF – indice Pictet LPP 93	–2,22	–0,22

Le rendement du portefeuille de la CP CFF a battu celui de l'indice de référence⁶ de 0,15 % par an en moyenne. L'indice Pictet LPP 93 représente la moyenne de toutes les combinaisons de portefeuilles possibles dans le cadre des limites de placement, immeubles et hypothèques exclus. Son rendement correspond donc à la performance qu'un portefeuille moyen investi conformément aux restrictions de placement en vigueur aurait théoriquement pu atteindre. Au fil du temps, l'indice LPP 93 s'est imposé comme le principal indice de référence des caisses de pensions suisses⁷. Comme le montre le tableau 3, le rendement annuel moyen des placements de la CP CFF correspond à peu près à celui de l'indice LPP 93.

Conclusions

Sans tenir compte des pertes imputables aux prestations non financées, depuis son autonomie financière jusqu'à fin 2006, la CP CFF aurait eu besoin de 1096 millions de francs de revenus de plus sur ses placements pour assurer sa couverture complète. Ainsi, il aurait fallu que le rendement du portefeuille s'inscrive à 4,7 % environ au lieu de 3,53 % (3,53 % + 1,17 %) pour que la caisse puisse assumer ses charges courantes (sans les prestations non financées). Elle aurait donc dû dégager un rendement annualisé supplémentaire de 1,17 %. Pour couvrir aussi les prestations non financées et les coûts imputables aux retraites des femmes de la génération d'entrée et au changement des bases actuarielles, il aurait fallu que le rendement atteigne 5,46 % (3,53 % + 1,93 %). Or durant la période considérée, un tel rendement aurait relevé de l'exploit, comme le montre la comparaison avec les rendements de l'indice Pictet LPP 93 (3,75 %).

⁶ Le calcul du rendement de l'indice de référence repose sur le rendement des placements (indices du marché) pour les catégories de placements contenues dans la stratégie d'investissement de la CP CFF.

⁷ Depuis la modification des prescriptions de placement de l'OPP 2 au 1^{er} avril 2000, l'indice LPP 93 a toutefois perdu de l'importance. Par la suite, Pictet a lancé la famille d'indices LPP 25, LPP 40 et LPP 60 (le nombre correspondant à la quote-part d'actions). Avec une quote-part en actions de 25 %, le nouvel indice Pictet LPP 25 est celui qui se rapproche le plus de l'ancien indice LPP 93.

Tableau 4

Vue d'ensemble de l'évolution du découvert technique jusqu'au 31 décembre 2006 (en millions de francs, avant injection des CFF):

Année	Perte liée aux prestations non financées	Retraites des femmes génération d'entrée; nouvelles bases actuarielles	Revenus des placements manquants	Total excédent/ perte	Découvert technique	Taux de couverture en %
1999	-54	-76	408	278	278	102.2
2000	-49	-76	-144	-269	9	100.0
2001	-74	-78	-789	-941	-932	93.1
2002	-92	-76	-1577	-1745	-2677	83.2
2003	-80	-2	428	346	-2331	84.9
2004	-71	-5	106	30	-2301	83.4
2005	-18	-3	481	460	-1841	86.8
2006	-46	-5	-9	-60	-1901	86.5
1999-2006	-484	-321	-1096	-1901		
Part en %	25 %	17 %	58 %	100 %		

Le tableau 4 montre que les pertes sont principalement dues aux revenus insuffisants des placements (58 %, 1096 millions de francs). Les prestations qui n'ont pas été financées correctement d'un point de vue actuariel ont entraîné des pertes de 484 millions de francs (25 %). Les retraites des femmes de la génération d'entrée ont nécessité une augmentation de la réserve mathématique de 29 millions de francs, tandis que les coûts résiduels imputables au passage des bases actuarielles de la CPS 80 à celles de la CFA 90 se sont élevés à 292 millions de francs. Ensemble, ces deux derniers facteurs ont engendré des pertes à hauteur de 321 millions de francs (17 %).

1.1.5 Mesures d'assainissement de la CP CFF et des CFF

Comme le montre le tableau 4, la CP CFF présente un découvert technique depuis fin 2001. Les CFF ont informé la Confédération de la mauvaise situation de leur caisse de pensions pour la première fois en 2002. L'autorité de surveillance (Office fédéral des assurances sociales, OFAS) a également été mise au courant de l'évolution inquiétante des finances de la caisse par la fondation elle-même. Dans le même temps, la CP CFF a adopté diverses mesures d'assainissement qui ont pu prendre effet dès le 1^{er} janvier 2003.

Mesures à la charge de l'employeur:

- prise en charge des coûts de l'invalidité professionnelle (10 millions par an, depuis le 1^{er} janvier 2003);
- contribution d'assainissement de 1,5 % depuis le 1^{er} juillet 2003, puis de 3 % à partir du 1^{er} janvier 2005, en lieu et place d'une mesure salariale générale (48 millions de francs par an). Cette contribution d'assainissement a été sup-

primée au 1^{er} janvier 2007, lors du passage au régime de la primauté des cotisations.

Mesures à la charge des assurés:

- contribution d’assainissement de 1,5 % depuis le 1^{er} juillet 2003 (assumée par l’employeur au 1^{er} janvier 2005 en lieu et place d’une augmentation généralisée des salaires). Cette contribution d’assainissement a été supprimée au 1^{er} janvier 2007 lors du passage au régime de la primauté des cotisations (sans adaptation des salaires);
- abaissement du taux d’intérêt servi sur les capitaux de vieillesse du plan de capitalisation (plan de prévoyance pour les gains assurés supérieurs à 100 000 francs) à 3,25 % (dès le 1^{er} juillet 2003, ce qui a permis une économie de 0,5 million par an);
- augmentation progressive du remboursement obligatoire de la rente transitoire par les assurés (de 50 à 65 % au 1^{er} juillet 2004, puis à 80 % au 1^{er} janvier 2005; à la suite de l’augmentation de 50 à 80 %, les pertes de la CP CFF ont été réduites de 13,7 millions de francs en 2006).

Enfin, les CFF ont élaboré en 2006 une vaste stratégie d’assainissement, dont la mise en œuvre a débuté le 1^{er} janvier 2007.

Stratégie d’assainissement des CFF du 13 octobre 2006

Les CFF ont communiqué leur stratégie d’assainissement au DFF et au DETEC par courrier du 13 octobre 2006. Les axes principaux de ce concept sont les suivants:

I. Passage au régime de la primauté des cotisations et élimination de toutes les prestations non financées

La CP CFF passe du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations au 1^{er} janvier 2007, comble les déficits actuariels qui persistent à cette date et abaisse le taux d’intérêt technique de 4 à 3,5 %. De plus, les avoirs de vieillesse sont rémunérés au taux minimum prévu par la loi.

II. Assainissement du découvert des assurés actifs

- Les CFF assainissent le découvert des assurés actifs (y compris réserve pour fluctuations de 15 %) avec leurs propres ressources financières à concurrence de 1,45 milliard de francs environ. Comme ils ne peuvent pas remplir cet engagement en une seule fois, la CP CFF leur octroie un crédit à long terme, à des conditions flexibles, que les CFF lui rembourseront de façon échelonnée.
- Concrètement, la CP CFF octroie aux CFF un crédit d’environ 1,2 milliard de francs sur une durée de 25 ans avec un taux d’intérêt annuel de 4 %. Conformément à la législation actuelle sur la prévoyance professionnelle, ce crédit doit être garanti. A cette fin, les CFF cèdent à la CP CFF la totalité des revenus locatifs actuels et futurs de certaines parties de RailCity CFF. L’autorité de surveillance, l’OFAS, a donné son accord à cette forme de garantie du prêt le 25 octobre 2006.

- En complément à ce crédit à long terme, les CFF lèvent un crédit à moyen terme d'environ 250 millions de francs auprès de la Confédération ou de banques pour le financement initial. Ce crédit servira à financer la différence entre le montant de l'engagement auquel les CFF se sont astreints et celui du prêt consenti par la CP CFF aux CFF.
- Les CFF assurent le service des intérêts et l'amortissement du crédit consenti par la CP CFF sur 25 ans au moyen des flux de trésorerie provenant de leur parc immobilier. Les investissements immobiliers doivent dégager un rendement de 5 % au minimum, soit plus que les 4 % dus sur le crédit de la caisse de pensions. Pour payer les intérêts et rembourser le financement initial à moyen terme, les CFF comptent utiliser le produit attendu de la vente d'immeubles d'ici à 2012. Ils ne procéderont cependant pas à la vente d'immeubles nécessaires à la poursuite de l'exploitation, en particulier des gares d'importance stratégique. Ces deux aspects nécessiteront une mise en œuvre plus rapide de la stratégie immobilière planifiée par les CFF.
- Selon les prévisions actuelles, les flux de trésorerie provenant du secteur immobilier ne suffiront cependant pas à assurer le service des crédits d'assainissement et les investissements nécessaires pour assurer le développement du parc immobilier tout au long de l'assainissement de la CP CFF. Pour cette raison, jusqu'en 2025 environ, le secteur immobilier des CFF devra lever des capitaux étrangers auprès de la Confédération ou de banques à concurrence de 600 millions de francs au maximum. Compte tenu des produits de la location et de la vente dans le domaine immobilier, l'endettement total des CFF au titre de l'assainissement de sa caisse de pensions et de l'accélération de sa stratégie immobilière ne devrait pourtant pas dépasser le seuil de 1,5 milliard de francs.

III. Assainissement de la part des bénéficiaires de rentes de vieillesse et d'invalidité

La Confédération prend en charge le découvert technique et la réserve mathématique manquante qui résulte de l'abaissement du taux d'intérêt technique pour la part des bénéficiaires de rentes de vieillesse et d'invalidité. Selon les chiffres relatifs à l'année 2006, cela entraînerait les coûts suivants:

1. Pour assainir la part des bénéficiaires d'une rente de vieillesse, la Confédération recapitalise les CFF à concurrence de 1426 millions de francs. De cette manière, la Confédération prend en charge le découvert technique des assurés bénéficiaires d'une rente et la réserve mathématique qui résulte de la réduction du taux d'intérêt technique de 4 à 3,5 % pour la part de ces assurés.
2. Pour assainir la part des bénéficiaires d'une rente d'invalidité, la Confédération recapitalise aussi les CFF. Les coûts relatifs à la prise en charge du découvert technique et à la baisse du taux d'intérêt technique s'élèvent à 154 millions de francs.
3. Une disposition potestative est inscrite dans la loi sur les CFF afin qu'en cas de nouvelle dégradation de la situation financière de la CP CFF, la Confédération puisse verser aux CFF une somme supplémentaire – limitée quant à son montant et à sa durée – au titre de leur recapitalisation.

Mise en œuvre de la stratégie d'assainissement

Les CFF et leur caisse de pensions ont mis en œuvre cette stratégie dans les grandes lignes au 1^{er} janvier 2007. Les mesures suivantes ont été prises:

I. Elimination de toutes les prestations non financées

Le passage du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations a permis d'éliminer toutes les prestations de la CP CFF financées de façon incomplète.

Cela s'est traduit par le versement de cotisations beaucoup plus élevées par l'employeur (les CFF), surtout pour les collaborateurs les plus âgés. Les conditions se sont nettement dégradées pour les assurés actifs. Depuis la mise en œuvre de la stratégie d'assainissement, ils doivent s'acquitter de cotisations plus élevées (surtout les collaborateurs les plus âgés) et s'attendre à des rentes plus faibles⁸.

II. Assainissement du découvert des assurés actifs

Les CFF ont assaini le découvert des assurés actifs de la CP CFF, y compris une réserve pour fluctuations de 15 %, à hauteur de 1493 millions de francs.

Cet assainissement a été financé comme suit:

- crédit de 1,2 milliard de francs consenti par la CP CFF, remboursable jusqu'en 2032. Ce crédit garanti par les produits du secteur immobilier a été formellement approuvé par l'OFAS et devra être amorti à partir de 2011;
- refinancement sur le marché financier à hauteur de 293 millions de francs arrivant à maturité en 2012. Les conditions d'amortissement sont conçues de manière souple, puisque les remboursements peuvent se faire au gré des possibilités financières du secteur immobilier jusqu'en 2012;
- financement des intérêts et des amortissements de ces deux volets par les produits du secteur immobilier des CFF.

La stratégie immobilière qui sous-tend cet assainissement a fait l'objet d'un contrôle de plausibilité par une tierce partie. Le Conseil fédéral a pris acte de l'assainissement du découvert des assurés actifs le 21 décembre 2006. Jusqu'ici, la Confédération n'a pas dû concourir au refinancement⁹.

⁸ Exemple: sous le régime de la primauté des prestations, un collaborateur de 62 ans avec 40 années de cotisations avait la garantie de recevoir 60 % de son dernier salaire assuré. Selon les projections modélisées, dans le régime de la primauté des cotisations, le même collaborateur recevra 60 % du salaire assuré à 63,5 ans. Cela veut dire qu'il devra travailler 1,5 an de plus pour obtenir la même rente qu'avant le changement du régime de retraite. Les modélisations reposent toutefois sur une rémunération de l'avoire de vieillesse au taux de 3,5 %, ce qui n'a pas été le cas en 2007 et en 2008, puisque l'avoire de vieillesse a été rémunéré au taux minimal de 2,5 % et de 2,75 % respectivement. Avec la primauté des prestations, l'assuré devait payer, en cas d'augmentation «normale» de salaire, des cotisations d'environ 8 % du salaire assuré; avec la primauté des cotisations, la cotisation moyenne avoisine les 10 %. Le relèvement a été par conséquent de deux points, soit 25 %. L'augmentation pour un assuré moyen (salaire assuré de 60 000 francs) se situait autour de 50 000 francs, compte tenu d'une durée de cotisation d'environ 40 ans.

⁹ Selon l'art. 7, al. 4, de la Convention sur les prestations entre la Confédération et la SA CFF applicable aux années 2007 à 2010, les CFF peuvent obtenir des fonds de la Confédération aux conditions du marché des capitaux jusqu'à concurrence de 300 millions de francs par an. Le Conseil fédéral peut autoriser des sommes supérieures dans des cas particuliers (la convention cite en particulier l'assainissement de la CP CFF).

III. Assainissement de la part des bénéficiaires de rentes de vieillesse et d'invalidité

L'assainissement de la part des bénéficiaires de rentes de vieillesse et d'invalidité avec de l'argent public n'a pas été mis en œuvre. Le présent projet aborde l'octroi, dans ce contexte, d'une prestation par la Confédération.

Impact de la stratégie d'assainissement retenue sur la situation financière de la CP CFF (fin 2006 ou début 2007)

A la fin de 2006, la CP CFF présentait un découvert de 1901 millions de francs et un taux de couverture de 86,5 % (cf. tableau 5, ligne 1).

Sur le plan comptable, l'institution commune de prévoyance CP CFF a été subdivisée en trois parties:

- les assurés actifs, rentiers partiels et invalides partiels en activité (par la suite appelés «actifs» ou «assurés actifs»);
- les invalides à 100 % (désormais appelés «bénéficiaires de rentes d'invalidité»);
- les bénéficiaires de rentes de vieillesse et les survivants (veuves, orphelins) bénéficiant d'une rente (désormais appelés «bénéficiaires de rentes de vieillesse»). Ont été pris en compte dans la partie des bénéficiaires de rentes de vieillesse tous les assurés partis à la retraite jusqu'au 31 décembre 2006¹⁰.

La CP CFF a pris les mesures suivantes au 1^{er} janvier 2007:

Abaissement du taux d'intérêt technique (cf. tableau 5, lignes 2 et 3)

Le 1^{er} janvier 2007 a eu lieu le passage du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations. Avec l'abaissement simultané du taux d'intérêt technique de 4 % à 3,5 %, le découvert a augmenté de 7 millions de francs pour les actifs, de 48 millions pour les bénéficiaires de rentes d'invalidité et de 335 millions pour les bénéficiaires de rentes de vieillesse. L'augmentation a été de 390 millions de francs au total (cf. tableau 5, ligne 2). De ce fait, le taux de couverture est tombé de 86,5 % à 84,2 % (cf. tableau 5, ligne 3).

Contribution de 1493 millions apportée par les CFF à l'assainissement (cf. tableau 5, lignes 4 et 5)

Au moment du passage au régime de la primauté des cotisations et de l'abaissement du taux d'intérêt technique, les CFF ont assaini la part des actifs par un apport de 1493 millions de francs (cf. tableau 5, ligne 4). Cette contribution des CFF a permis de combler le découvert relatif aux assurés actifs et de constituer une réserve pour fluctuations de valeur d'un montant de 782 millions de francs. Cependant, cette contribution à l'assainissement n'a pas eu d'impact sur le découvert relatif à la part des bénéficiaires de rentes de vieillesse et d'invalidité. Le taux de couverture de la CP CFF est passé à 94,5 % pour l'ensemble de la caisse de pensions (cf. tableau 5, ligne 5).

¹⁰ Les assurés qui partent à la retraite le 1^{er} janvier 2007 et ultérieurement sont pris en compte dans la part des assurés actifs.

Fonds nécessaires pour la constitution d'une réserve pour fluctuations de valeur de 15 % (cf. tableau 5, ligne 6)

La constitution d'une réserve pour fluctuations de 15 % du capital de prévoyance, jugée nécessaire par les CFF en vue d'un assainissement durable de leur caisse de pensions, exigerait 2168 millions de francs pour l'ensemble de la CP CFF (au 1^{er} janvier 2007), à savoir 782 millions correspondant à la part des actifs, 125 millions pour la part de bénéficiaires de rentes d'invalidité et 1261 pour la part des bénéficiaires de rentes de vieillesse.

Besoin de financement, y compris réserve pour fluctuations de valeur après contribution des CFF à l'assainissement (cf. tableau 5, ligne 7)

Les CFF ont financé le découvert et la réserve pour fluctuations pour les actifs par un apport de fonds de 1493 millions de francs. Il n'y a donc pas eu de besoin de financement pour cette partie des assurés. Le besoin de financement pour les bénéficiaires de rentes d'invalidité s'est monté à 279 millions de francs (154 millions pour le découvert et 125 pour la réserve pour fluctuations). Il est de 2687 millions de francs (1426 millions pour le découvert et 1261 millions pour la réserve pour fluctuations) pour la part des bénéficiaires de rentes de vieillesse. Au 1^{er} janvier 2007, les CFF chiffreraient le besoin de financement total, y compris les réserves pour fluctuations, à 2966 millions de francs.

Tableau 5

Situation financière de la CP CFF au 31 décembre 2006 et au 1^{er} janvier 2007 (avant et après l'apport de fonds par les CFF en vue de l'assainissement)

	(en millions de francs)	Actifs	Bénéficiaires de rentes d'invalidité	Bénéficiaires de rentes de vieillesse	Total CP	Taux de couverture
1	Découvert (art. 44 OPP 2 ¹¹) (31.12.2006)	-704	-106	-1091	-1901	86,5 %
2	Augmentation du découvert du fait de l'abaissement du taux d'intérêt technique de 4 % à 3,5 %	-7	-48	-335	-390	
3 = 1+2	Découvert après l'abaissement du taux d'intérêt technique	-711	-154	-1426	-2291	84,2 %
4	Contribution des CFF à l'assainissement	+1493			+1493	
5 = 3+4	Etat de la réserve pour fluctuations (+) resp. découvert (-) après la contribution des CFF à l'assainissement (1.1.2007)	+782	-154	-1426	-798	94,5 %
6	Fonds nécessaires pour la constitution d'une réserve pour fluctuations de 15 %	+782	+125	+1261	+2168	

¹¹ Ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2; RS 831.441.1).

(en millions de francs)		Actifs	Bénéficiaires de rentes d'invalidité	Bénéficiaires de rentes de vieillesse	Total CP	Taux de couverture
7 = 5-6	Besoin de financement, y compris la réserve pour fluctuations, après la contribution des CFF à l'assainissement (1.1.2007)	-	-279	-2687	-2966	115 %

Situation financière fin 2007

La CP CFF a enregistré pour l'exercice 2007 un déficit de 302 millions de francs pour les activités ordinaires. La performance des placements sur les marchés financiers et des capitaux a atteint 1,08 %, soit 2,5 points en deçà du rendement requis pour atteindre un résultat équilibré. A cela s'est ajoutée la détérioration de 390 millions de francs du fait de l'abaissement du taux d'intérêt technique. Les comptes annuels de la CP CFF n'en ont pas moins clôturé avec un bénéfice de 801 millions de francs grâce à la contribution de 1493 millions de francs apportée par les CFF à son assainissement. Le découvert est ainsi passé de 1901 à 1100 millions de francs et le taux de couverture, de 86,5 % (cf. tableau 5, ligne 1) à 92,4 % (cf. tableau 6, ligne 1).

Tableau 6

Situation financière fin 2007

(en millions de francs)		Actifs	Bénéficiaires de rentes d'invalidité	Bénéficiaires de rentes de vieillesse	Total CP	Taux de couverture
1	Réserve pour fluctuations existante (+) resp. découvert (-) selon l'art. 44 OPP 2 (31.12.2007)	+758	-180	-1678	-1100	92,4 %
2	Fonds nécessaires pour la constitution d'une réserve pour fluctuations de 15 %	+847	+122	+1190	+2159	
3 = 1-2	Besoin de financement, y compris réserve pour fluctuations de 15 % (31.12.2007)	-89	-302	-2868	-3259	env. 115 %

Situation financière fin 2008

Sous l'effet de la crise des marchés financiers, la CP CFF a affiché en 2008 le pire résultat de son histoire. Le déficit de 1882 millions de francs enregistré durant cet exercice a creusé son découvert de 1100 à 2982 millions de francs. Quant au taux de couverture, il a chuté de 92,4 % (cf. tableau 6, ligne 1) à 79,2 % (cf. tableau 7, ligne 1). Les placements ont dégagé un rendement de -11,48 %. Ce résultat dépassait certes de 1,27 point le rendement prévisible avec la stratégie d'investissement adoptée, tout en étant supérieur à la moyenne des caisses de pensions suisses. Mais pour afficher un résultat équilibré, il aurait fallu un rendement de 4,3 %.

Tableau 7

Situation financière fin 2008

(en millions de francs)		Actifs	Bénéficiaires de rentes d'invalidité	Bénéficiaires rentes de vieillesse	Total CP	Taux de couverture
1	Réserve pour fluctuations existante (+) resp. découvert (-) selon l'art. 44 OPP 2 (31.12.2008)	-32	-281	-2669	-2982	79,2 %
2	Fonds nécessaires pour la constitution d'une réserve pour fluctuations de 15 %	909	119	1121	2149	
3 = 1-2	Besoin de financement, y compris réserve pour fluctuations de 15 % (31.12.2008)	-941	-400	-3790	-5131	env. 115 %

Situation financière fin 2009

L'évolution positive des marchés financiers au cours de l'année 2009 a permis à la CP CFF d'enregistrer un bénéfice annuel de 767 millions de francs, impliquant une réduction de la dette de 2982 à 2215 millions de francs. Le taux de couverture a été relevé en conséquence, de 79,2 % (cf. tableau 7, ligne 1) à 84,4 % (cf. tableau 8, ligne 1). Les placements ont dégagé un rendement de +10,40 %, soit environ 1,3 point de moins que le rendement escompté sur la base de la stratégie d'investissement adoptée.

Tableau 8

Situation financière fin 2009

(en millions de francs)		Actifs	Bénéficiaires de rentes d'invalidité	Bénéficiaires rentes de vieillesse	Total CP	Taux de couverture
1	Réserve pour fluctuations existante (+) resp. découvert (-) selon l'art. 44 OPP 2 (31.12.2009)	523	-262	-2476	-2215	84,4 %
2	Fonds nécessaires pour la constitution d'une réserve pour fluctuations de 15 %	962	117	1054	2133	
3 = 1-2	Besoin de financement, y compris réserve pour fluctuations de 15 % (31.12.2009)	-439	-379	-3530	-4348	env. 115 %

1.1.6 Résultat de la consultation

1.1.6.1 Contenu de la procédure de consultation

Les mesures d'assainissement mises en place par les CFF au début de l'année 2007 ont sans doute permis d'améliorer la situation. Mais le découvert est resté considérable. Compte tenu du rôle prépondérant des CFF dans les transports publics, d'une part, et de la responsabilité de la Confédération en qualité de propriétaire des CFF, d'autre part, le Conseil fédéral a su qu'il ne pouvait pas rester passif face à une telle situation. D'où l'élaboration de quatre variantes d'assainissement, mises en consultation entre juillet et novembre 2008. Trois d'entre elles prévoyaient une recapitalisation des CFF par la Confédération dans des proportions diverses: la «Stratégie d'assainissement des CFF», la «Stratégie réduite d'assainissement des CFF» et la variante dite du «Financement élargi par l'entreprise». La quatrième variante montrait quelles seraient les répercussions d'une solution qui ne prévoirait pas de participation financière de la Confédération. Le tableau 9 indique la charge supportée par la Confédération selon la variante retenue.

Tableau 9

Coûts à la charge de la Confédération dans les quatre variantes mises en consultation

Variante	Prestation de la Confédération en millions de francs (selon le projet mis en consultation: état des variantes 1 et 2 fin 2007)	Contribution de la Confédération en millions de francs (actualisée: état des variantes 1 et 2 fin 2009)
1. Stratégie d'assainissement des CFF	entre 1858 et 3170	de 2738 à 3909
2. Stratégie réduite d'assainissement des CFF	1678	2476
3. Financement élargi par l'entreprise	662	662
4. Assainissement sans participation de la Confédération	–	–

- La variante 1 s'inspirait de la stratégie d'assainissement des CFF du 13 octobre 2006. La Confédération aurait pris à sa charge le découvert relatif à la part des bénéficiaires de rentes de vieillesse et d'invalidité à l'entrée en vigueur d'un projet d'assainissement de la CP CFF. A cela s'ajoutait l'inscription dans la loi d'une disposition potestative habilitant la Confédération à verser aux CFF, en cas de nouvelles difficultés financières de la CP CFF, un montant supplémentaire pour la recapitalisation. Le versement initial aurait été de l'ordre de 1,9 milliard de francs (état fin 2007). Avec la recapitalisation supplémentaire, les coûts auraient pu grimper à 3,2 milliards.
- Selon la variante 2, la Confédération aurait injecté des fonds à hauteur du découvert relatif à la part des bénéficiaires de rentes de vieillesse à l'entrée en vigueur d'un projet d'assainissement de la CP CFF. Les coûts à sa charge auraient été proches de 1,7 milliard (état: fin 2007).

- La variante 3 prévoyait que la Confédération prendrait en charge le découvert relatif à la part des bénéficiaires de rentes de vieillesse résultant de l'abaissement du taux d'intérêt technique de 4 % à 3,5 % (335 millions de francs) et les coûts liés au changement de bases actuarielles (292 millions de francs) et aux femmes de la génération d'entrée (35 millions de francs). Cette variante aurait coûté 662 millions de francs.
- Dans la variante 4, l'entreprise CFF aurait pris intégralement à sa charge l'assainissement restant, toute contribution émanant de la Confédération étant exclue.

Un rapport consécutif aux postulats Fluri (05.3247) et Lauri (05.3363) concernant la caisse de pensions de l'ASCOOP avait été joint au projet mis en consultation. Ces deux postulats chargent le Conseil fédéral d'examiner les mesures que la Confédération peut prendre pour soutenir l'assainissement en cours de la caisse de pensions de l'ASCOOP (comme elle l'a fait pour les CFF) et garantir ainsi une concurrence loyale entre les CFF et les entreprises de transport concessionnaires (ETC).

Le rapport parvenait à la conclusion que la Confédération n'avait aucune obligation d'agir, ni aucun intérêt d'ailleurs, pas plus dans sa fonction de commanditaire de prestations dans le domaine des transports qu'en sa qualité de régulateur ou au titre de l'activité de surveillance exercée jusqu'en 1995 par l'Office fédéral des transports (OFT). A la rigueur, la Confédération pourrait contribuer à l'assainissement en sa qualité de copropriétaire d'entreprises affiliées à l'ASCOOP. Encore faudrait-il que les autres propriétaires des ETC concernées soient mis à contribution au prorata de leur participation dans le capital-actions.

Les participants à la procédure de consultation ont pu exprimer leur avis au sujet du projet d'assainissement de la CP CFF et du rapport concernant la caisse de pensions de l'ASCOOP en répondant à un questionnaire.

1.1.6.2 Récapitulation des résultats

CFF

La question d'un engagement financier de la Confédération dans l'assainissement de la CP CFF suscite des avis contraires. Y sont expressément favorables le PS, le PDC, le PEV, le PCS, douze cantons (AG, BL, BS, GR, LU, NE, SG, SZ, TG, TI, UR, ZH), la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP), l'Union syndicale suisse (USS), l'Union des transports publics (UTP), le Service d'information pour les transports publics (LITRA), la Société suisse des employés de commerce (sec suisse), l'Union des villes suisses (UVS)¹² et les entreprises de chemins de fer.

Onze cantons (AI, AR, FR, GL, JU, NW, OW, SH, VD, ZG, VS), la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF), deux partis (UDC, PRD), economiesuisse, l'Union patronale suisse (UPS) et l'Union suisse des arts et métiers (usam) sont totalement opposés à une mise à contribution de la Confédération. Les adversaires ont émis de vives critiques au sujet des pertes générées par les retraites anticipées volontaires, qui se sont accumulées jusqu'au changement de régime de prévoyance.

¹² La majorité des villes ont renoncé à participer à la procédure interne de consultation menée par l'UVS. Aussi la réponse de l'UVS ne se base-t-elle que sur deux réponses.

Selon eux, ce n'est pas aux contribuables de financer le découvert technique aggravé par la récente crise des marchés financiers. D'autant moins que toutes les caisses de pensions – dont celles de partisans d'une aide fédérale – ont subi des pertes.

Dans le camp des partisans, la majorité des partis et des organisations faitières privilégient la variante 1 (Stratégie d'assainissement des CFF), tandis que la majorité des cantons soutiennent la variante 3 (Financement élargi par l'entreprise).

Presque tous les cantons, le PRD, l'UDC et les organisations patronales exigent une mise à contribution plus forte du personnel des CFF à l'assainissement de leur caisse de pensions. Le PS, le PEV et le PCS, de même que l'UTP et les organisations syndicales sont contre. Par ailleurs, près d'un canton sur trois estime qu'il faut examiner dans quelle mesure les bénéficiaires de rentes pourraient aussi contribuer à l'assainissement de la CP CFF.

ASCOOP

Les cantons contestent à une courte majorité qu'en cas d'assainissement de la CP CFF, la Confédération doive aussi participer à l'assainissement des institutions de prévoyance des ETC assurées auprès de l'ASCOOP. L'image qui se dégage des réponses des partis et des organisations faitières – lorsqu'ils se sont exprimés sur la question – est très hétérogène.

Les participants qui ont pris position sur une participation à l'assainissement proportionnelle à la participation de la Confédération dans le capital-actions des ETC se sont déclarés très sceptiques. Certains doutent de la faisabilité d'un tel projet, tandis que d'autres préconisent de raisonner en fonction non pas du statut d'actionnaire de la Confédération, mais du droit aux subventions dans le trafic régional des voyageurs.

Bilan de la consultation

- La consultation révèle que les avis divergent sur la mise à contribution du budget fédéral.
- Les critiques portent en particulier sur une éventuelle participation de la Confédération pour compenser les pertes de la CP CFF générées par les retraites anticipées volontaires.
- Une majorité refuse que les contribuables doivent éponger les effets de la crise des marchés financiers sur le découvert de la caisse.
- L'aide financière à l'ASCOOP fait davantage l'objet de critiques que l'assainissement de la CP CFF.

1.1.7 Situation juridique

Mandat de recapitalisation donné par le législateur

L'ancienne caisse de pensions et de secours des CFF (CPS) était autorisée à déroger au principe de l'établissement du bilan en caisse fermée. A long terme, son taux de couverture devait être de deux tiers seulement. L'employeur devait verser des intérêts pour la réserve mathématique manquante. Le découvert de la CPS tenait essentiellement à ce que dans le passé, l'employeur ne prenait pas à sa charge les coûts

du aux augmentations générales des salaires réels et aux adaptations du gain assuré au renchérissement, mais laissait subsister le découvert correspondant.

Dans le cadre de la première réforme des chemins de fer, il avait été décidé en 1998 de transformer les CFF en société anonyme régie par une loi spéciale, mesure entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Le message du Conseil fédéral jugeait encore superflu de gérer la CPS en caisse fermée et de combler son découvert. Au lieu d'un refinancement, une garantie de versement des prestations était prévue. Ce concept avait toutefois été remis en question lors des délibérations parlementaires, où le passage au principe du bilan en caisse fermée avait été adopté à la place pour la CPS, avec son refinancement par la Confédération.

Pendant les débats parlementaires, il était toujours question – y compris de la part des CFF – d'un découvert de 5,1 milliards à la fin de 1997. Toutefois, le Parlement savait à l'époque que le découvert de la CPS n'était pas un montant fixe, mais qu'il augmentait constamment. Après avoir comparé différentes variantes, le législateur a inscrit à l'art. 16, al. 4, première phrase, LCFF¹³, que la Confédération ne prendrait à sa charge que le découvert accumulé jusqu'à la fin de 1997. Quant aux augmentations ultérieures du découvert, elles ne concerneraient plus guère la Confédération, quelles qu'en soient les raisons.

Selon la volonté du législateur, le financement du découvert de la CPS fin 1997 devait s'effectuer par une recapitalisation efficace. La nouvelle caisse de pensions des CFF devait aussi par là être habilitée à se procurer sur le marché les moyens nécessaires au financement de la compensation du renchérissement des rentes (y compris les anciennes). Il s'agissait de rendre les CFF SA et leur caisse de pensions indépendants et autonomes sur le chapitre des pensions.

Déroulement de la recapitalisation

Dans son rapport annuel 1998, la CP CFF affichait un découvert technique de 5157 millions de francs (fin 1997). Les comptes avaient été audités par ATAG Ernst & Young qui, en tant qu'organe de contrôle, en avait recommandé l'acceptation sans réserve. La Confédération a levé ces fonds sur le marché des capitaux. D'entente avec les CFF, elle leur a transféré l'argent (soit 5186 millions de francs avec la TVA) selon le plan de financement défini entre janvier 2000 et janvier 2001, en leur accordant un prêt pour un montant équivalent. Elle a ensuite renoncé au rembourse-

¹³ La disposition légale concernant la prévoyance professionnelle a la teneur suivante:

«Art. 16 Prévoyance professionnelle:

1. Les CFF gèrent leur caisse de pension.
2. La caisse de pension peut être gérée comme une unité organisationnelle des CFF, revêtir la forme juridique d'une fondation ou d'une coopérative ou être administrée comme un établissement de droit public. Moyennant l'approbation du Conseil fédéral, elle peut s'affilier à une autre caisse de pension.
3. Après une période transitoire de six ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le principe de l'établissement du bilan en caisse fermée doit être respecté. La Confédération garantit jusqu'à l'échéance de la période transitoire un versement des prestations conforme au règlement.
4. La Confédération prend à sa charge jusqu'à six ans au plus après l'entrée en vigueur de la présente loi le découvert accumulé jusqu'à la fin de 1997 par les CFF auprès de la caisse de pensions et de secours. La charge supplémentaire qui en résulte pour la Confédération est portée au débit de son compte capital et amortie par le compte de résultats des années suivantes.»

ment de ce prêt par tranches annuelles, la dernière fois le 1^{er} juillet 2004 (abandon de créance définitif).

En 1998, lors du calcul du découvert, il n'était pas encore possible, au moyen du logiciel pour les assurances utilisé alors, d'inclure dans les calculs la prestation minimale de sortie due en vertu de l'art. 17 de la loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage (LFLP; RS 831.42). Une provision correspondant à 2 % de la réserve mathématique avait alors été constituée, sur la base d'estimations, au titre de l'art. 17 LFLP. Elle s'est toutefois révélée insuffisante par la suite. Sur proposition des CFF datant du 11 avril 2001, le Conseil fédéral a donc approuvé le 27 juin 2001, aux fins du financement de la prestation minimale de sortie prévue à l'art. 17 LFLP, une augmentation de ladite prestation, soit une hausse a posteriori du découvert technique de la CPS calculé à la fin de 1997. En 2001, la Confédération a encore financé un paiement à la CP CFF à hauteur de 149,3 millions de francs (TVA comprise).

La Confédération a ainsi pris à sa charge la totalité du découvert accumulé par la CPS jusqu'à la fin de 1997 – conformément au mandat figurant à l'art. 16, al. 4, 1^{re} phrase, LFLP. La CP CFF l'a elle-même confirmé au ch. 3.1.4 de son rapport de gestion 2001. Elle y constatait explicitement que le découvert de la CPS avait été amorti au 31 décembre 1998 et qu'ainsi la CP CFF avait débuté son activité opérationnelle au 1^{er} janvier 1999 avec un taux de couverture de 100 %.

Demande de recapitalisation du 16 mai 2008

Dans leurs requêtes du 16 mai 2008, les CFF et la CP CFF font toutefois valoir que la recapitalisation effectuée par la Confédération ne serait pas terminée. Leurs demandes portent au total sur 3276,8 millions de francs (CFF SA) ou 2715,5 millions de francs (CP CFF). La différence atteint 561,3 millions de francs – soit 512,3 millions pour les coûts générés par la compensation du renchérissement jusqu'en 2004 et 49 millions pour les coûts relatifs à l'invalidité professionnelle à partir de 2003, dont les CFF SA réclament encore le remboursement à la Confédération.

Les requérants avancent que malgré les bases juridiques actuelles, qui le lui permettent, la Confédération n'aurait pas correctement ou complètement assaini les «charges anciennes» (changement de base actuarielle, femmes bénéficiant de la garantie des droits, retraites anticipées, incapacité de gain et invalidité professionnelle, invalidité professionnelle dès 2003, compensation du renchérissement). Et si le Conseil fédéral devait objecter l'absence de base légale précise pour certains postes (par exemple réserves pour fluctuations de valeur de 15 % demandées en plus du refinancement des «anciennes charges»), ils soulignent qu'il s'agit d'une lacune involontaire de la loi, à combler dans le sens de leur demande. A propos des réserves pour fluctuations de valeur, les requérants reprochent à la Confédération d'avoir omis d'intégrer, lors de la recapitalisation, de telles réserves pourtant indispensables pour pouvoir mener une politique d'investissements active. D'où, à leurs yeux, une inégalité de traitement injustifiable par rapport à d'autres caisses de pensions refinancées par la Confédération.

Par ailleurs, les provisions (RPC 16) des CFF avaient dû être augmentées en 2001, le bilan d'ouverture ne tenant pas compte du fait que les anciens bénéficiaires de rentes avaient droit à la même compensation du renchérissement que les bénéficiaires de rentes de la Confédération. La Confédération n'a certes pas versé en espèces aux CFF les fonds correspondants, mais avait renoncé à la place au remboursement de

prêts consentis aux CFF (cf. ch. 1.1.2). Dans leurs requêtes, les CFF et la CP CFF qualifient cette procédure d'incorrecte et donnent en outre l'impression que le bilan d'ouverture aurait été fixé indépendamment de l'avis des CFF.

Etat actuel de la procédure

Le traitement des demandes de recapitalisation susmentionnées des CFF et de la CP CFF relève de la compétence du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). D'entente avec les requérants, les procédures ont été suspendues par décision du DETEC, le 3 juillet 2008.

Les CFF et la CP CFF avaient initialement l'intention d'intenter une action en responsabilité contre la Confédération suisse. Il s'agissait d'éviter que la CP CFF ne subisse de dommages, de tenir les délais légaux de prescription et d'exploiter toutes les mesures nécessaires ou entrant en ligne de compte. La Confédération, les CFF et la CP CFF sont toutefois d'accord sur un point, à savoir qu'une action en responsabilité contre l'Etat risquerait d'entraver le processus politique en cours pour assainir la CP CFF. Les parties se sont donc accordées pour que la Confédération renonce, au cours des trois années suivantes, à invoquer la prescription ou la péremption des éventuelles prétentions de la CP CFF, et qu'en contrepartie les CFF et la CP CFF renoncent jusqu'à nouvel ordre à intenter une action en responsabilité contre la Confédération.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral estime que les demandes de recapitalisation des CFF et de la CP CFF doivent être rejetées, notamment pour les raisons suivantes:

- Dans le cadre d'un processus décisionnel équilibré, le législateur a fixé à l'art. 16, al. 4, 1^{re} phrase, LCFF, que la Confédération ne doit prendre à sa charge le découvert accumulé par la CPS que jusqu'à la fin de 1997. Selon la volonté expresse du législateur, il appartenait entièrement à la nouvelle société anonyme des CFF, dotée de l'autonomie et de la responsabilité entrepreneuriale, d'assumer le découvert de la CPS dès l'exercice 1998. Incontestablement, la Confédération a déjà entièrement amorti les «anciennes charges» occasionnées jusqu'à la fin de 1997 par le découvert de la CFP. En revanche, la Confédération n'a pas couvert les pertes occasionnées par la suite à la CP CFF par ces «anciennes charges». La volonté bien claire du législateur, telle qu'elle apparaît dans la documentation existante, et la formulation non moins explicite de la disposition de loi en question amènent à réfuter la critique émise par les requérants. Le découvert de la CP CFF comblé par la Confédération correspond à celui indiqué dans les comptes de la CP CFF à la fin de 1997. Les comptes 1997 ont été audités par ATAG Ernst & Young qui, en tant qu'organe de contrôle, en a recommandé la pleine acceptation. Divers documents confirment que la Confédération a rempli les exigences formulées par les CFF. Ces derniers avaient certes émis des réserves quand, afin de financer les provisions destinées à compenser le rachat des rentes des anciens retraités, elle avait renoncé au remboursement de prêts conditionnellement remboursables à intérêt variable. Ils ont néanmoins fini par accepter cette façon de procéder comme solution possible dans le cadre du droit en vigueur. Par conséquent, le bilan d'ouverture de la CP CFF a été établi d'entente avec les CFF. Il est également apparu par la suite que les provisions constituées étaient suffisantes pour permettre aux

CFF de supporter la compensation du renchérissement sur les rentes versées aux anciens rentiers de la Confédération.

- Il est également clair, et les requérants ne le contestent pas non plus, que la garantie de la Confédération prévue à l'art. 16, al. 3, 2^e phrase, de la LCFF (cf. note 13) ne visait pas à garantir la réserve mathématique de la nouvelle caisse de pensions pendant toute la période transitoire à disposition pour la recapitalisation. Sur la base d'une analyse détaillée de la documentation, le professeur Ulrich Zimmerli a indiqué dans son expertise du 16 septembre 2002, réalisée sur mandat de la CP CFF, que cette disposition portait exclusivement sur la garantie subsidiaire des droits des bénéficiaires de prestations tels que prévus par le règlement pendant la période de sous-dotation financière de la caisse tolérée par le législateur. De l'avis de tous, cette garantie n'entraîne donc aucune obligation supplémentaire de financement pour la Confédération.
- En vertu de l'art. 16, al. 3, 1^e phrase, LCFF (voir note 13), la caisse de pensions nouvellement créée des CFF devait respecter le principe de l'établissement du bilan en caisse fermée après une période transitoire de six ans. L'al. 4 prévoyait, pour la prise en charge du découvert accumulé par la CPS, un délai limité à six ans (soit jusqu'à novembre 2004).

L'établissement du bilan en caisse fermée signifie qu'une institution de prévoyance «ne peut se fonder, pour garantir l'équilibre financier, que sur l'effectif du moment des assurés et des rentiers» (art. 69 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, LPP; RS 831.40). En d'autres termes, l'équilibre ne doit pas reposer sur un engagement de prise en charge émanant d'un tiers (Confédération, canton, commune). Le passage au bilan en caisse fermée implique donc de combler le découvert technique. En parallèle à ce renflouement, l'ancienne «garantie du paiement des prestations dues en vertu de la LPP» tombe (cf. art. 45, al. 1 de la LPP 2). Par «découvert» on entend, à propos des caisses dites enveloppantes, les cotisations (notamment d'assainissement) à verser en plus pour que le versement des prestations réglementaires soit garanti.

Ce n'est pas un signe distinctif d'une caisse de prévoyance gérée selon le principe du bilan en caisse fermée que de posséder impérativement des réserves pour fluctuations de valeur; elle peut même afficher un découvert. Par contre, il est essentiel qu'elle ne soit pas régie par le système de la capitalisation partielle, au sens où elle renoncerait au versement d'une partie du financement nécessaire et obtiendrait en compensation une garantie (par exemple étatique). En cas d'abandon de la procédure de capitalisation partielle, le refinancement du découvert affiché s'impose pour obtenir une couverture à 100 %. Autrement dit, la fortune doit être suffisante pour couvrir la totalité des engagements de l'institution de prévoyance. En revanche, la constitution de réserves supplémentaires ne fait plus partie de la recapitalisation. En effet, la question de l'aptitude d'une caisse à faire face aux risques n'a rien à voir avec la problématique du refinancement de son découvert technique. La notion de «découvert» est exclusivement tournée vers le passé et il n'est pas possible d'y inclure des éléments destinés à couvrir des risques ou des coûts futurs.

- La question de la réserve pour fluctuations de valeur n'a jamais été abordée durant la procédure législative concernant la LCFF. Il n'en a été question ni au Parlement ni au Conseil fédéral, et ni les CFF ni l'administration n'en ont parlé. D'où l'absence de toute mention dans la LCFF des réserves pour fluctuations de valeur. La loi exigeait seulement de la Confédération qu'elle prenne à sa charge le découvert accumulé par la CPS jusqu'à la fin de 1997. Selon la volonté explicite du législateur, il n'appartenait plus à la Confédération d'assumer le découvert de la CPS dès l'exercice 1998. Dans ces conditions, il n'est pas acceptable de vouloir l'obliger après coup à supporter les coûts d'une réserve pour fluctuations de valeur. Si une telle exigence avait été formulée dès la procédure législative, elle aurait très probablement été rejetée. A l'instar d'autres caisses de pensions nouvellement créées, il incombait donc à la CP CFF de constituer elle-même ces réserves.

La réglementation adoptée par le législateur ne comporte – contrairement aux allégations des requérants – ni «lacune» ni «inconséquence manifeste» que le Conseil fédéral serait en mesure de corriger par sa compétence d'exécution. La base juridique en vigueur ne permet pas à la Confédération de financer les réserves pour fluctuations de valeur de la CP CFF.

- La CP CFF n'a pas été désavantagée par rapport aux caisses de pensions d'autres entreprises qui étaient auparavant des régies fédérales. La Confédération a pris à sa charge le découvert de PUBLICA, de la CP CFF, de la CP Poste et de Skycare au moment de leur création. Les caisses de pensions précitées ont été refinancées lors de leur accession à l'autonomie pour afficher un taux de couverture de 100 %. Or aucune des caisses précitées n'a reçu de versements supplémentaires destinés à la constitution de réserves pour fluctuations de valeur. Des compléments d'information sur les paiements effectués par la Confédération figurent à l'annexe 2.

La RUAG a certes pu laisser ses rentiers à PUBLICA et a obtenu de surcroît, en vue du financement de ses engagements de prévoyance au sens des normes comptables Swiss GAAP RPC ou IFRS, des liquidités de la Confédération, au lieu que celle-ci renonce au remboursement de prêts conditionnellement remboursables à intérêt variable. La RUAG ou Prévoyance RUAG n'ont toutefois pas reçu d'autres moyens financiers de la Confédération. En particulier, les entreprises d'armement ont remboursé elles-mêmes leur déficit. De même, Swisscom a laissé ses bénéficiaires de rentes à la CFA lors de la création de comPlan. Dans le cas de Swisscom, cette mesure a toutefois fait grimper les cours boursiers, ce dont la Confédération a profité comme actionnaire, ainsi que lors du placement de divers paquets d'actions.

En vertu de l'art. 25 de l'ancienne loi du 23 juin 2000 sur la CFP (RO 2001 707), la Confédération a certes garanti, en sa fonction d'employeur, les réserves pour fluctuations de valeur manquantes de PUBLICA. Or le cas échéant, elle aurait mis à contribution les autres employeurs pour couvrir les coûts, proportionnellement à la réserve mathématique nécessaire. La garantie de la Confédération n'a d'ailleurs jamais déployé ses effets et s'est éteinte au 1^{er} juillet 2008, date de l'entrée en vigueur de la loi relative à PUBLICA. En revanche, les réserves pour fluctuations de valeur n'ont jamais été évoquées dans le cadre de la première réforme des chemins de fer. Et même si, dans une optique d'égalité de traitement, on avait voulu reprendre dans le domaine des CFF la garantie pour fluctuations de valeur prévue

dans la CFP, comme le préconisent les requérants, il aurait incombé non pas à la Confédération, mais à l'employeur CFF SA de supporter les coûts correspondants.

En résumé, le mandat conféré par le législateur à l'art. 16 LCFF s'avère tout à fait clair aux yeux du Conseil fédéral, qu'il s'agisse de la genèse, de la teneur ou de la finalité de la disposition: le découvert de la CPS accumulé dans le passé, plus précisément «jusqu'à la fin de 1997», devait être entièrement comblé par le Conseil fédéral. Par contre, la mise à disposition de réserves pour fluctuations de valeur n'était pas prévue. Il appartenait à l'employeur et aux assurés, et à eux seuls, de financer les découverts ultérieurs de la caisse de pensions.

Le Conseil fédéral est convaincu que la Confédération a pleinement rempli les obligations prévues par la LCFF et qu'elle n'est pas tenue par le droit en vigueur à fournir d'autres prestations. Les conflits d'interprétations juridiques à l'ordre du jour ne sauraient être tranchés en dernier ressort que par un tribunal. Cependant, au règlement judiciaire, le Conseil fédéral préfère la tenue d'un débat et l'élaboration d'une décision politique. De même, les CFF et la CP CFF sont éminemment favorables à une solution politique. Dans le cadre de la modification de la LCFF proposée par le Conseil fédéral dans le présent message, les CFF et la CP CFF renonceraient définitivement à toutes leurs exigences liées à la période de la CPS et leurs demandes de refinancement deviendraient caduques. Les CFF et la CP CFF sont d'accord avec cette façon de procéder. Par lettre du 11 décembre 2009 à l'Administration fédérale des finances, ils ont notamment exposé leur intention de renoncer définitivement à toutes les créances liées à la période de la CPS si le Parlement approuvait une aide fédérale d'un montant de 1148 millions de francs selon le présent message.

1.2 Nouvelle réglementation

Le Conseil fédéral propose de verser aux CFF une contribution de 1148 millions de francs en vue de l'assainissement de leur caisse de pensions. La nouvelle réglementation s'inspire de la variante 2 du projet mis en consultation. Mais comme elle a été adaptée sur différents points, elle revient nettement moins cher à la Confédération que la variante 2 du projet mis en consultation. En outre, elle tient compte de deux éléments importants du résultat de la consultation – pas d'argent du contribuable ni pour les prestations non financées, ni pour les pertes liées à la récente crise des marchés financiers.

Le montant sollicité pour l'aide fédérale se présente ainsi:

Situation initiale: découvert des bénéficiaires de rentes de vieillesse fin 2006 (cf. ch. 1.1.5, tableau 5, ligne 1)

Le montant à faire passer à la charge de la Confédération est fondé sur le découvert des bénéficiaires de rentes de vieillesse à la fin de l'année 2006, soit 1091 millions de francs (au moment du changement de régime de prévoyance et non, comme dans la variante 2 de la consultation, à l'entrée en vigueur de la base légale proposée dans le présent message). Il s'agit d'une grandeur fixe; autrement dit, l'augmentation du découvert due à la crise des marchés financiers ne sera pas répercutée sur les contribuables.

Correction 1: abaissement du taux d'intérêt technique (cf. ch. 1.1.5, tableau 5, ligne 2)

A cela s'ajoutent les coûts dus à l'abaissement du taux d'intérêt technique de 4 à 3,5 % pour les bénéficiaires de rentes de vieillesse, soit 335 millions de francs. Ces coûts ne figurent pas encore dans le découvert des bénéficiaires de rentes de vieillesse constaté fin 2006, soit 1091 millions de francs. Cette approche se fonde sur celle utilisée pour PUBLICA. En effet, PUBLICA avait également reçu de la Confédération une contribution équivalente à la réserve mathématique manquante pour les bénéficiaires de rentes de vieillesse suite à l'abaissement du taux d'intérêt technique.

Correction 2: prestations non financées

La contribution de la Confédération est réduite du montant des pertes qui, dans le découvert des bénéficiaires de rentes de vieillesse affiché fin 2006, proviennent de prestations non financées, soit 278 millions de francs¹⁴. Ainsi, toutes les prestations non financées accordées par la CP CFF sont éliminées de la contribution de la Confédération.

Contribution de la Confédération

La contribution à la charge de la Confédération se calcule ainsi:

découvert des bénéficiaires de rentes de vieillesse (31.12.2006):	1091 millions de francs
coûts dus à l'abaissement du taux d'intérêt technique pour les bénéficiaires de rentes de vieillesse	+335 millions de francs
coûts dus aux prestations non financées accordées aux bénéficiaires de rentes de vieillesse	-278 millions de francs
	<hr/>
	1148 millions de francs

Le taux de couverture de la CP CFF se monte à 92,5 % après l'apport de fonds de la Confédération en vue de l'assainissement, soit 1148 millions de francs (sur la base des chiffres enregistrés fin 2009). Les employeurs et les salariés devront eux-mêmes fournir le solde de 1067 millions de francs nécessaire pour combler entièrement le découvert de la caisse.

1.3 Explication et appréciation du projet

Le Conseil fédéral estime qu'une aide aux CFF s'impose. La Confédération est particulièrement intéressée, pour des raisons qui tiennent à la politique des transports et à l'économie nationale, au bon fonctionnement des transports publics – dont les CFF assurent une grande partie des prestations. En outre, comme propriétaire unique des CFF, elle a une responsabilité spéciale quant à la bonne santé de cette entreprise.

¹⁴ La manière dont ce montant a été calculé est expliquée à l'annexe 3.

Le taux de couverture de la CP CFF, soit 84,4 % (fin 2009), est bien inférieur au taux de couverture moyen des institutions suisses de prévoyance. Facteur aggravant, la part des bénéficiaires de rentes de vieillesse dans la CP CFF (51 % fin 2009) est supérieure à la moyenne suisse (qui est de 20 %). Si la Confédération devait refuser sa contribution à l'assainissement de la CP CFF, l'effort supplémentaire exigé de l'entreprise et des assurés actifs serait insupportable.

La variante préconisée s'inspire de la procédure adoptée pour PUBLICA. Elle aussi a reçu de la Confédération un versement unique destiné au financement de la réserve mathématique manquante pour ses bénéficiaires de rentes de vieillesse suite à l'abaissement du taux d'intérêt technique. En outre, cette solution tient compte du fait que près de 80 % des bénéficiaires de rentes de vieillesse de la CP CFF sont d'anciens bénéficiaires de rentes de la Confédération, qui avaient droit, jusqu'à fin 2004, à l'égalité de traitement avec les bénéficiaires de rentes de la Confédération et envers lesquels celle-ci continue d'assumer une responsabilité particulière. Les calculs se basent toutefois sur le découvert enregistré fin 2006, ce qui garantit que les contribuables ne devront pas éponger les pertes boursières occasionnées par la récente crise des marchés financiers. De même, les coûts accumulés jusqu'à la fin de l'année 2006 au titre des prestations non financées ne seront pas reportés sur les contribuables.

1.4 Stratégie d'assainissement des CFF, perspectives d'assainissement et prestations de la CP CFF

La contribution de 1148 millions de francs accordée par la Confédération réduira certes sensiblement le découvert de la CP CFF, mais ne suffira pas à le combler, loin s'en faut. Le taux de couverture après injection de la prestation de la Confédération s'élèvera à 92,5 % (sur la base des chiffres au 31 décembre 2009). Le conseil de fondation de la CP CFF et le conseil d'administration des CFF ont donc adopté à l'été 2009 d'autres mesures d'assainissement, qui prévoient que les CFF et leur personnel participent à nouveau substantiellement à l'assainissement de la caisse, après la première grande étape d'assainissement réalisée au 1^{er} janvier 2007. Les points-clés de cette nouvelle participation à l'assainissement sont les suivants:

- absence de rémunération des avoirs de vieillesse pour l'année 2009;
- rémunération de l'avoir de vieillesse au taux minimal LPP dès 2010, jusqu'à un taux de couverture de 107,5 %;
- relèvement de l'âge ordinaire de la retraite, sans modification des prestations de vieillesse, de 63,5 à 65 ans au 1^{er} juillet 2010. Avec cela, les collaborateurs doivent travailler 18 mois de plus pour obtenir la même rente qu'avant. Cette mesure permet de réduire les cotisations d'épargne de 1,25 % à chaque fois;

- contributions d’assainissement de l’employeur¹⁵ et de l’employé de 2,0 % chacun du 1^{er} janvier 2010 au 30 juin 2010 et de 2,5 % chacun (5 % au total) dès le 1^{er} juillet 2010 jusqu’à un taux de couverture de 100 %¹⁶;
- absence de compensation du renchérissement sur les rentes jusqu’à fin 2019 selon les prévisions;
- contribution supplémentaire de l’employeur CFF à hauteur de 938 millions de francs au 1^{er} janvier 2010¹⁷. Après ce versement, le taux de couverture reste encore en dessous de 100 %. Pour un assainissement durable de la caisse de pensions, un taux de couverture de 115 % est nécessaire pour compenser les fluctuations de valeur du capital investi.

Compte tenu de ces éléments-clés et des 1148 millions de francs que la Confédération sera amenée à verser au 1^{er} janvier 2011, selon la proposition soumise par le Conseil fédéral dans le présent message, le DFF a confié à un expert externe les mandats suivants:

- ¹⁵ Dans les domaines des transports publics (infrastructure et transport régional de personnes) où les entreprises ont droit à des indemnités, les contributions d’assainissement dues par l’employeur sont reconnues comme des coûts donnant droit à une indemnité. Si la charge des intérêts continue de grever chacun des champs d’activité et qu’elle n’est donc pas assumée de manière centralisée par une unité administrative n’ayant pas droit à une indemnité, cela vaut également pour la charge d’intérêts afférente à un capital étranger utilisé pour la prévoyance professionnelle. Au contraire, le remboursement du prêt accordé au titre de la prévoyance professionnelle n’appartient pas aux coûts donnant droit à des indemnités selon l’art. 49 ss de la loi sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101) ou l’art. 28 ss de la loi sur le transport des voyageurs (LTV; RS 745.1). En effet, les remboursements d’emprunts ne sont pas des dépenses figurant dans les comptes de pertes et profits, mais une transaction inscrite au bilan. Cette réglementation ne vaut pas seulement pour les CFF, mais pour toutes les entreprises de transports publics ayant droit à des indemnités. Reconnaître la contribution d’assainissement de l’employeur et une éventuelle charge d’intérêts comme des coûts donnant droit à une indemnité ne signifie pas encore que cette indemnité des pouvoirs publics sera automatiquement fixée à ce montant. Les coûts planifiés non couverts et indemnisés par la manne publique sont définis par une multitude de paramètres (qui peuvent être changeants). La reconnaissance de l’amortissement du prêt comme des coûts donnant droit à une indemnité serait considérée comme une modification des principes légaux et provoquerait une augmentation du besoin d’indemnités pouvant aller jusqu’à des dizaines de millions de francs. Cette solution conduirait alors à une reprise totale par les pouvoirs publics de la contribution d’assainissement des entreprises dans les domaines concernés par le droit à des indemnités. Un financement direct (c’est-à-dire une contribution spéciale) serait la voie la plus cohérente et aussi la plus intéressante, financièrement parlant, pour les pouvoirs publics.
- ¹⁶ Jusqu’au 1^{er} juillet 2010, le conseil de fondation ne voulait pas prélever de cotisations d’assainissement de plus de 2 %, car cela aurait conduit à une baisse notable des salaires nets; dès le 1^{er} juillet 2010, les cotisations aux efforts d’économie seront abaissées, ce qui permettra aux salaires nets d’augmenter légèrement. C’est pourquoi les contributions d’assainissement ont été augmentées à 2,5 % à partir de cette date.
- ¹⁷ Au 1^{er} janvier 2010, 138 millions provenant de liquidités des CFF sur le marché bancaire ont été injectés dans la CP CFF, de même que 800 millions financés par un crédit de la CP CFF aux CFF sur 25 ans à un taux d’intérêt de 4 % (4 % correspondent au taux d’intérêt dont la CP CFF a besoin pour équilibrer ses comptes). A la différence du premier apport d’assainissement des CFF, les intérêts et l’amortissement du prêt ne sont pas assumés de manière centralisée par le domaine immobilier, mais passés à la charge des différents champs d’activité (dans les domaines concernés par le droit à des indemnités, infrastructures et trafic régional de personnes, seuls les intérêts sont aujourd’hui reconnus comme des coûts donnant droit à des indemnités; cf. note 15).

- comparer au niveau des prestations et des cotisations la CP CFF avec, d’une part, dix autres entreprises actives dans des branches similaires, ainsi que PUBLICA, et d’autre part, diverses caisses de prévoyance affiliées à l’ASCOOP, compte tenu des mesures figurant dans la stratégie d’assainissement;
- calculer la probabilité d’un assainissement complet de la CP CFF, en tenant compte aussi bien d’une prestation de 1148 millions de francs versée par la Confédération que des mesures d’assainissement adoptées à l’été 2009 par les responsables des CFF ou de la CP CFF.

Résultat de la comparaison entre la CP CFF, PUBLICA et dix sociétés de référence

La comparaison établie avec PUBLICA et dix autres sociétés de référence actives dans des branches similaires (transports, logistique, industrie, énergie, construction, commerce de détail) montre que les mesures d’assainissement adoptées par la CP CFF seront lourdes de conséquences pour le personnel.

Sans les récentes mesures d’assainissement, la rente de vieillesse calculée en pourcentage du salaire brut qu’alloue la CP CFF s’avère supérieure à la médiane pour tous les modèles salariaux, quel que soit l’âge du départ à la retraite¹⁸. Après l’introduction des mesures additionnelles d’assainissement, elle se situera légèrement en dessous de la médiane.

Compte tenu des cotisations totales des salariés et de l’employeur, les rentes de vieillesse allouées par la CP CFF se situent clairement au-dessus de la médiane, en l’absence de mesures d’assainissement. Avec ces mesures, elles apparaissent bien en dessous de la médiane. Les employés âgés de 50 ans sont les plus fortement pénalisés par les mesures d’assainissement.

La part des cotisations totales financée par les salariés est plus élevée dans le cas de la CP CFF que pour la moitié des caisses de référence – avec ou sans mesures d’assainissement. Sans mesures d’assainissement, la part financée par les salariés couverts par la CP CFF s’élève à environ 2,5 points; après les mesures d’assainissement, elle devrait être légèrement au-dessus de la médiane.

Résultat de la comparaison entre la CP CFF et l’ASCOOP

Les mesures d’assainissement prises par la CP CFF entraînent une plus forte réduction des rentes que celles adoptées par l’ASCOOP. Sans elles, les rentes de vieillesse de la CP CFF s’avèrent supérieures à celles de l’ASCOOP pour tous les modèles salariaux, quel que soit l’âge du départ à la retraite, ce qui tient en premier lieu aux taux de cotisation d’épargne plus élevés en vigueur à la CP CFF. Même avec les mesures d’assainissement, les rentes de vieillesse de la CP CFF demeurent plus élevées que celles allouées par les caisses de prévoyance affiliées à l’ASCOOP, quoique l’écart par rapport à la médiane diminue considérablement.

La CP CFF génère, pour 1000 francs de cotisations au total, des rentes de vieillesse plus élevées que les caisses de prévoyance affiliées à l’ASCOOP. L’écart à la médiane s’amenuise toutefois sous l’effet des mesures d’assainissement.

¹⁸ La médiane, ou valeur centrale, partage l’ensemble des valeurs observées en deux moitiés de taille égale, l’une comprenant les valeurs supérieures à la médiane, l’autre les valeurs inférieures à celle-ci.

Il ressort encore de la comparaison avec les caisses de prévoyance de l'ASCOOP que la part des cotisations à la charge des salariés affiliés à la CP CFF avant et après les mesures d'assainissement est inférieure à la médiane. Suite aux mesures d'assainissement, cette part à charge des salariés sera plus proche de la médiane (-2,4 points au lieu de -3,4 points avant les mesures d'assainissement).

L'annexe 4 présente en détail les hypothèses sous-jacentes aux calculs, avec les résultats correspondants.

Probabilités d'un assainissement de la CP CFF (fondées sur le taux de couverture fin 2009)

La probabilité pour la CP CFF de retrouver en 2019 un taux de couverture de 100 % sans aide de la Confédération ni mesures d'assainissement des CFF est très faible; elle n'est que de 28,6 % (cf. tableau 10). Les chances de parvenir à un taux de couverture supérieur sont encore moins bonnes.

La situation se présente toutefois différemment si l'on tient compte de la stratégie d'assainissement de la CP CFF et de l'apport de fonds de la Confédération de 1148 millions de francs. En pareil cas, la probabilité pour la CP CFF d'afficher d'ici à fin 2019 un taux de couverture de 100 % passe toutefois à 74,2 %.

Tableau 10

Probabilités de parvenir en 2019 à un taux de couverture donné

	Taux de couverture	Probabilité
Probabilité pour la CP CFF d'afficher en 2019 un taux de couverture de 100 %, 107,5 % ou 115 % sans mesures d'assainissement ni aide fédérale	100 % 107,5 % 115 %	28,6 % 19,1 % 12,2 %
Probabilité pour la CP CFF d'afficher en 2019 un taux de couverture de 100 %, 107,5 % ou 115 % avec des mesures d'assainissement et une aide fédérale versée en 2011	100 % 107,5 % 115 %	74,2 % 61,4 % 49,8 %

Conclusions

La stratégie d'assainissement des CFF, d'une part, et les fonds injectés par la Confédération, d'autre part, permettront très probablement d'assainir la CP CFF d'ici dix ans. En leur qualité d'employeur, les CFF avaient déjà injecté au 1^{er} janvier 2007 des fonds dans la caisse de pensions à hauteur d'environ 1,5 million de francs, tandis que leur personnel avait dû se résigner à un relèvement des cotisations et à une détérioration des prestations de vieillesse, suite au passage à la même date au régime de la primauté des prestations. Les CFF et leur personnel ont consenti entre-temps un autre sacrifice douloureux, avec les mesures d'assainissement décidées en 2009. Par conséquent, ce ne sont pas les contribuables mais bien l'entreprise CFF et son personnel qui supporteront la majeure partie de l'assainissement. Compte tenu de l'injection de fonds de 2007, les CFF ont déboursé ainsi près de 2,5 milliards pour résorber le découvert. A cela s'ajouteront des cotisations d'assainissement correspondant à 2,5 % des salaires, jusqu'à l'obtention d'un taux de couverture de 100 %; elles grèveront chaque année de près de 45 millions de francs les comptes des

CFF¹⁹. En particulier avec la nouvelle injection, la dette portant intérêt de l'entreprise, qui s'élevait à 6,8 milliards fin 2008, continuera de se creuser aux dépens de la marge de manœuvre entrepreneuriale.

A l'avenir, les prestations de la CP CFF seront inférieures à la moyenne des caisses de pensions. D'abord, les avoirs de vieillesse des employés des CFF n'ont pas été rémunérés en 2009; jusqu'à nouvel avis, ils seront rémunérés au taux minimal. Ensuite, les assurés actifs verseront une cotisation d'assainissement de 2,5 % sur leur salaire et l'âge cible de la retraite passera de 63,5 à 65 ans, pour des prestations de vieillesse inchangées. Le niveau des prestations de la CP CFF reste malgré tout un peu plus élevé que celui des caisses de prévoyance de l'ASCOOP. Cela est surtout dû au fait que les CFF comme employeur et leurs collaborateurs paient de forts taux de contributions aux efforts d'économie, ce qui entraîne un fonds de vieillesse plus important lors de la retraite, et donc des rentes plus importantes, qu'auprès des caisses de prévoyance rattachées à l'ASCOOP.

Les bénéficiaires de rentes sont également mis à contribution dans l'assainissement, puisque la suppression de la compensation du renchérissement sera prolongée. Ils y ont eu droit pour la dernière fois au 1^{er} janvier 2004²⁰. Et comme cette mesure sera maintenue pendant dix ans, ils doivent s'attendre à ce que le renchérissement ne soit pas compensé sur une période de quinze ans.

Dans ces conditions, le Conseil fédéral juge justifiée une contribution de la Confédération. En effet, ce n'est qu'en étant une entreprise solide, entretenant des relations stables de partenariat social, que les CFF pourront fournir les prestations importantes pour l'économie et la population qui sont attendues d'eux. Cela suppose qu'ils trouvent une issue au découvert de leur caisse de pensions et que les sacrifices exigés des assurés demeurent supportables. En effet, ces deux aspects sont tout aussi importants pour préserver la compétitivité des CFF sur le marché de l'emploi. Mais on ne peut non plus raisonnablement exiger de cette entreprise des contributions d'assainissement plus poussées, si l'on veut qu'elle soit à même de financer avec ses propres ressources une part suffisante des importants investissements à venir sans devoir procéder à des hausses tarifaires excessives.

¹⁹ Cette charge supplémentaire de 45 millions par an est toutefois compensée par un allègement de quelque 23 millions dû à la réduction de 1,25 % de la participation aux efforts d'économie en raison du passage de l'âge ordinaire de la retraite de 63,5 à 65 ans dès le 1^{er} juillet 2010. La charge supplémentaire nette pour l'employeur CFF se monte ainsi à environ 22 millions de francs par an (environ 30 millions en 2010). Si la CP CFF atteint un taux de couverture de 100 %, les contributions à l'assainissement tomberont. Il en résultera à partir de ce moment un allègement durable de 23 millions par an pour les CFF grâce au relèvement de l'âge ordinaire de la retraite de 63,5 à 65 ans.

²⁰ Seuls les anciens rentiers de la Confédération et les rentiers sous le coup des dispositions transitoires en ont profité (voir note sous les chiffres 1.1.1 et 1.5.3). Les personnes qui ont pris leur retraite plus tard ont bénéficié pour la dernière fois au 1^{er} janvier 2002 d'une compensation de 1 % du renchérissement.

1.5 Autres possibilités examinées

1.5.1 Caisse de prévoyance réservée aux bénéficiaires de rentes (caisse fermée)

Par analogie avec la caisse fermée que le Conseil fédéral avait proposée pour PUBLICA dans son message du 23 septembre 2005²¹, le transfert d'effectifs définis de bénéficiaires de rentes de la CP CFF dans une institution de prévoyance autonome a longtemps été prioritaire pour le Conseil fédéral. Mais la création d'une caisse fermée à PUBLICA ayant échoué, cette proposition a également été abandonnée pour la CP CFF.

Cette réglementation était axée sur une garantie fédérale des prestations de rente. Les actifs et les bénéficiaires d'une rente d'invalidité seraient restés assurés auprès de leur caisse. La CP CFF aurait géré elle-même sa caisse fermée et son patrimoine, sous réserve de certains droits de co-décision de la Confédération.

La Confédération aurait assuré la garantie des prestations en effectuant des paiements l'année suivante en cas de découvert de la caisse fermée. Elle n'aurait pas versé l'argent dans la caisse fermée, mais dans un fonds spécial juridiquement dépendant, conformément à l'art. 52 de la loi sur les finances de la Confédération («fonds de garantie»). Elle aurait ainsi pu récupérer les prestations fournies si la caisse avait présenté un jour des excédents supérieurs aux réserves et provisions requises. Cette solution aurait garanti que la Confédération ne verse dans la caisse fermée que les ressources vraiment nécessaires.

1.5.2 Procédure de couverture partielle

Une autre solution examinée par le Conseil fédéral était de revenir à une procédure de couverture partielle en fixant un taux minimal de couverture de 80 % avec une garantie de l'Etat et une rémunération du déficit (de 20 % maximum) par la Confédération.

La procédure de couverture partielle ne permet pas véritablement d'assainir la caisse de pensions, car les engagements ne sont pas totalement couverts et une garantie de la Confédération reste nécessaire pour une durée indéterminée. En outre, cette procédure présente d'autres inconvénients, décrits ci-dessous:

- La rémunération actuelle du découvert au taux d'intérêt technique de 3,5 % occasionne des coûts supérieurs aux intérêts que la Confédération devrait payer actuellement sur le marché des capitaux pour l'acquisition de ressources supplémentaires. En outre, il conviendrait d'examiner si un supplément de longévité de 0,5 % devrait être financé en plus de l'intérêt technique, ce qui porterait les frais d'intérêt à 4 %. Pour les fonds d'une durée de dix ans, l'intérêt actuel (fin janvier 2010) est d'environ 2,0 %. Sous l'angle des frais d'intérêt, un versement unique est donc préférable pour la Confédération.
- La procédure de couverture partielle ne doit être maintenue que si la pérennité est assurée, c'est-à-dire si, parmi les assurés qui cotisent, les départs sont compensés à l'avenir par de nouvelles entrées. La CP CFF ne remplit

²¹ FF 2005 5457

pas cette condition, puisque les CFF ont continuellement supprimé des emplois ces dernières années.

- Enfin, le Conseil fédéral prévoit dans un projet de loi (modification de la LPP) que même les caisses de pensions de droit public devront être intégralement capitalisées comme les caisses de droit privé²².

1.5.3 Participation des bénéficiaires de rente des CFF aux mesures d'assainissement

Principe

Selon l'art. 65*d*, al. 2 et 3, LPP, les conditions auxquelles les bénéficiaires de rente peuvent être appelés à résorber le découvert sont très limitées. Il faut qu'il y ait un découvert et que les autres mesures prises n'aient pas mené au but. Le montant de la rente établi lors de la naissance du droit à la rente est toujours garanti. Les augmentations de rente accordées à demeure durant les dix années précédentes, par contre, ne sont que relativement protégées. Les cotisations destinées à résorber le découvert peuvent être compensées temporairement avec cette partie de la rente, mais uniquement si le règlement qui prévoyait l'augmentation de la rente comportait aussi une clause de modification et d'assainissement au moment du versement de la rente. Si tel n'est pas le cas, cette partie de la rente est intangible. Ainsi, seules les augmentations de rente accordées à demeure sur une base volontaire, non prescrites par des dispositions légales ou réglementaires, ne sont pas protégées.

S'agissant de la CP CFF, la base réglementaire définissant la participation des rentiers aux mesures d'assainissement a été créée par la modification du règlement le 10 avril 2003. Après cette date, une seule hausse des rentes de 0,4 % a suivi au 1^{er} janvier 2004 et elle ne concernait que les bénéficiaires de rente pensionnés avant le 1^{er} janvier 2001. Cette hausse s'expliquait par l'égalité de traitement entre les rentiers des anciennes entreprises de la Confédération et les rentiers fédéraux, qui n'a été abrogée qu'avec la révision partielle urgente de la loi sur la CFP au 1^{er} janvier 2005. Aucune autre hausse des rentes n'a eu lieu depuis. Par conséquent, il n'est pas possible de réduire les rentes en vue de résorber le découvert de la CP CFF.

Expertise de l'Office fédéral de la justice

Comme indiqué ci-dessus, l'art. 65*d*, al. 3, let. b, LPP, en relation avec les dispositions du droit de la prévoyance des caisses de pensions de la Confédération, de la Poste et des CFF, ne laisse guère de marge de manœuvre pour ce qui est de la participation des rentiers à la résorption du découvert. Dans le cadre des délibérations sur la loi relative à PUBLICA, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a été chargé d'examiner si une réglementation dans une loi spéciale allant au-delà de la LPP entrerait en ligne de compte pour les caisses de pensions des CFF et de la Poste et pour

²² Selon le message du 19 septembre 2008 relatif à la modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public, FF **2008** 7619), le Conseil fédéral propose au Parlement d'amortir dans un délai de 40 ans le découvert des corporations de droit public financées actuellement selon le système de capitalisation partielle et de les rendre autonomes sur les plans juridique et organisationnel.

PUBLICA. L'OFJ est arrivé à la conclusion qu'une telle législation serait anticonstitutionnelle, car contraire au principe de l'égalité du droit²³:

La Constitution fédérale ne contient pas de garantie qui protégerait de manière absolue le montant de rentes déjà fixées. Les rentes courantes attribuées par PUBLICA et par les caisses de pensions de la Poste et des CFF ne constituent donc pas un droit acquis au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral. La disposition constitutionnelle concernant la prévoyance professionnelle (art. 113 Cst.) ne contient pas de garantie absolue non plus de l'inaltérabilité de rentes courantes.

La Constitution fédérale limite cependant la possibilité d'imposer par voie législative une réduction de rente ou des cotisations des rentiers pour résorber le découvert. L'art. 113, al. 2, let. a, Cst., dispose que la prévoyance professionnelle conjuguée avec l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité permet à l'assuré de maintenir de manière appropriée son niveau de vie antérieur. En outre, les cotisations d'assainissement versées par les rentiers doivent être intégrées dans le financement paritaire (art. 113, al. 3, Cst.). Le principe de la proportionnalité (art. 5, al. 2, Cst.) demande que les cotisations destinées à l'assainissement et les réductions de rente soient décidées dans le cadre d'une stratégie globale équilibrée. En outre, elles ne sont admissibles que si et dans la mesure où d'autres mesures ne permettent pas d'atteindre les objectifs et que la couverture d'un déficit les rend indispensables. Ces cotisations et ces réductions doivent être limitées dans le temps. Des dispositions transitoires appropriées doivent, par ailleurs, permettre l'introduction progressive de réductions substantielles.

Enfin, le principe d'égalité (art. 8, al. 1, Cst.) exige que la solution choisie s'applique aux mêmes conditions à toutes les institutions de prévoyance soumises à la LPP. On ne voit aucun motif objectif pouvant justifier un traitement inégal. Sous l'angle du principe d'égalité, une telle disposition légale ne pourrait donc se limiter aux trois caisses de pensions PUBLICA, Poste et CFF. Il faudrait plutôt étendre à d'autres institutions de prévoyance la possibilité d'imposer aux rentiers des mesures d'assainissement allant au-delà de l'art. 65d LPP ou des réductions de rente.

Comme l'art. 65d LPP n'est entré en vigueur que le 1^{er} janvier 2005 et que le principe d'égalité exclut toute réglementation supplémentaire figurant dans une loi spéciale pour les caisses de pensions de la Poste et des CFF et pour PUBLICA, le Conseil fédéral n'a pas poursuivi cette approche.

1.6 Caisse de pensions ASCOOP

Au vu des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a décidé le 24 juin 2009 de renoncer à l'élaboration d'un projet visant à résoudre les problèmes des ETC assurées auprès de l'ASCOOP. La solution proposée pour l'assainissement de la CP CFF se réfère à un élément non pertinent pour l'ASCOOP, à savoir que les bénéficiaires de rentes de vieillesse de la CP CFF sont dans la plupart des cas d'anciens bénéficiaires de rentes de la Confédération. Par conséquent, l'aide allouée

²³ Cf. l'expertise de l'Office fédéral de la justice du 23 décembre 2005 concernant l'admissibilité, sous l'angle du droit constitutionnel, de réductions de rente dans les caisses de pensions PUBLICA, Poste et CFF, pratique administrative des autorités fédérales (APC, 70.68)

à la CP CFF ne peut être invoquée pour exiger un engagement direct de la Confédération en faveur de l'ASCOOP.

Il n'en reste pas moins nécessaire de suivre de près l'évolution de la situation, sachant que plusieurs entreprises affiliées à l'ASCOOP sont indispensables au bon fonctionnement des transports publics en Suisse. Afin que les caisses de pensions affiliées à l'ASCOOP atteignent en 2020 un taux de couverture de 100 %, l'ASCOOP a introduit un taux minimal de couverture qui progresse de manière linéaire. Si celui-ci n'est pas atteint, les entreprises affiliées sont tenues de verser la différence entre la fortune de prévoyance nécessaire et celle disponible, pour la première fois en 2010. Les ETC concernées risquent toutefois d'être confrontées à des problèmes de liquidités. Le DETEC (OFT) et le DFF (AFF) examinent en ce moment quelles options spécifiques seraient envisageables pour les entreprises qui se trouvent dans une situation financière très difficile.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

Le postulat 05.3148 du 17 mars 2005, déposé par le groupe de l'Union démocratique du centre, charge le Conseil fédéral de présenter un rapport sur la situation financière de la CP CFF et d'y exposer les mesures de redressement à prendre. Il devra répondre notamment à diverses questions portant sur l'évolution du degré de couverture, sur le rapport entre cotisants et bénéficiaires de rentes et sur les mesures d'assainissement à prendre.

Le postulat 05.3363 du 16 juin 2005, déposé par le conseiller aux Etats Lauri, demande au Conseil fédéral d'examiner les mesures que la Confédération pourrait prendre pour soutenir l'assainissement en cours de la caisse de pensions ASCOOP, comme elle l'a fait pour les CFF, et garantir ainsi une concurrence loyale entre les CFF et les ETC. Le Conseil fédéral s'est acquitté de cette tâche en publiant son rapport du 2 juillet 2008.

Par le présent message, le Conseil fédéral propose le classement de ces deux postulats.

2 Commentaire

Préambule, premier tiret

La loi fédérale du 20 mars 1998 sur les chemins de fer fédéraux (LCFF; RS 742.31) se réfère à l'art. 26 de l'ancienne Constitution fédérale. Cette disposition a été remplacée par l'art. 87 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101).

Art. 16, al. 1 à 4

Dans le texte français, aux alinéas 1 et 2, le terme «caisse de pensions» sera adapté à l'orthographe usuelle. L'ancienne caisse de pensions et de secours des CFF (CPS) était une caisse de pensions de droit public juridiquement dépendante, bénéficiant d'une garantie de déficit et des prestations de la Confédération. En vertu de la version en vigueur de l'art. 16, al. 4, LCFF, la Confédération a pris à sa charge, en faveur de l'entreprise, le découvert de la CPS accumulé jusqu'à la fin de 1997 et a

versé la somme correspondante aux CFF, par tranches payées entre janvier 2000 et janvier 2001. La CP CFF est gérée depuis lors selon le principe de l'établissement du bilan en caisse fermée et la garantie des prestations par la Confédération a disparu. L'art. 16, al. 3 et 4, conçu comme une réglementation transitoire axée sur l'autonomisation juridique de la CPS, est désormais obsolète. En revanche, l'exigence selon laquelle la CP CFF doit être gérée selon le principe de l'établissement du bilan en caisse fermée est maintenue.

Disposition transitoire

Refinancement d'une contribution à l'assainissement des CFF

Comme expliqué au ch. 1.4, les CFF ont besoin de l'aide de la Confédération pour assainir leur caisse de pensions. Cette aide assortie de conditions bien précises revêtira la forme d'un paiement aux CFF dont le montant sera inscrit dans la loi.

Al. 1

Les CFF versent des contributions au titre de l'assainissement de leur caisse de pensions. La Confédération refinance dans ce contexte un montant de 1148 millions de francs. Elle finance ainsi le découvert dû aux bénéficiaires de rentes de vieillesse jusqu'à la fin de 2006, de même que la réserve mathématique manquant pour les bénéficiaires de rentes de vieillesse suite à la réduction du taux d'intérêt technique de 4 à 3,5 %. La contribution est toutefois réduite des pertes qui, dans le découvert des bénéficiaires de rentes de vieillesse affiché à la fin de 2006, proviennent de prestations non financées. Des explications détaillées sur le calcul du montant de 1148 millions de francs figurent au ch. 1.2. Le montant de l'aide fédérale est expressément mentionné dans la loi et ne peut être modifié.

Le montant unique de 1148 millions de francs sera payable dès que les conditions prévues à l'al. 4 seront remplies. Cette somme ne sera pas rémunérée dans l'intervalle.

Al. 2

Le conseil de fondation de la CP CFF et le conseil d'administration des CFF ont adopté en été 2009 une stratégie d'assainissement pour la caisse de pensions. Outre une contribution de 1148 millions de francs allouée par la Confédération, cette stratégie prévoit de substantielles contributions à l'assainissement au sens de l'art. 65d LPP de la part des CFF, des autres employeurs et des assurés. Le Conseil fédéral estime qu'ainsi, tous les acteurs apporteront une contribution adéquate à l'assainissement de la CP CFF.

Al. 3

Comme expliqué en détail au ch. 1.1.7, la Confédération a rempli tous ses devoirs dans le cadre de la recapitalisation de la CP CFF. Malgré tout, le 16 mai 2008, les CFF et la CP CFF ont réclamé un complément substantiel à la Confédération, en sa qualité de fondatrice de la caisse et de garante des prestations de l'ancienne CPS. L'aide fédérale qui fait l'objet de la présente modification législative ne sera toutefois versée qu'en échange de la garantie que la Confédération ne sera plus sollicitée financièrement ni par les CFF, ni par la CP CFF. Quant aux CFF, ils ne pourront pas formuler envers leur caisse de pensions des exigences allant au-delà de la stratégie d'assainissement susmentionnée. Comme déjà signalé, le Conseil fédéral estime

qu'avec les mesures adoptées en été 2009 par les CFF et la CP CFF, tous les acteurs apportent une contribution adéquate à l'assainissement de la CP CFF. Si, contrairement à ce que pense le Conseil fédéral, des créances remontant à la période de la CPS s'avéraient encore impayées, il faudrait par conséquent les considérer comme dûment indemnisées par les contributions à l'assainissement qui font l'objet du présent message. Il est donc prévu de faire dépendre cette aide de la renonciation des CFF et de la CP CFF à faire valoir ultérieurement de telles réclamations vis-à-vis de la Confédération, et de l'abandon par la CP CFF de telles exigences envers les CFF²⁴.

Al. 4

Le versement de la Confédération aux CFF est subordonné au respect des trois conditions cumulatives suivantes:

1. Les CFF s'engagent envers leur caisse de pensions à lui verser en tant qu'employeur un montant unique de 1148 millions de francs, au titre de contribution d'assainissement. La présente modification de loi habilite les CFF à s'acquitter de cette obligation. Or il s'agit d'éviter que l'argent de la Confédération ne soit utilisé à d'autres fins – par exemple achat de matériel roulant. L'organe de contrôle de la CP CFF devra donc confirmer au DFF que les CFF ont pris un engagement contraignant dans ce sens avant que l'aide fédérale ne soit versée.
2. Dans le cadre de la stratégie d'assainissement susmentionnée, il a été décidé que les CFF, les autres employeurs et les assurés devaient fournir d'importantes contributions dans ce sens. L'expert en matière de prévoyance professionnelle de la CP CFF devra confirmer au DFF, avant le versement de l'aide fédérale, que la CP CFF a adopté les mesures nécessaires conformément à la stratégie d'assainissement de l'été 2009.
3. Troisièmement, il est exigé des CFF et de la CP CFF qu'ils renoncent à faire valoir toute prétention au sens de l'al. 3 auprès du DFF.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel pour la Confédération

La variante préconisée comporte des coûts de 1148 millions de francs pour la Confédération.

Des moyens financiers s'élevant à 1148 millions de francs sont inscrits dans le plan financier 2011 en vue de l'assainissement de la CP CFF. La Confédération allouera cette contribution sous forme de montant unique d'assainissement. Le découvert de la caisse de pensions, dû à l'évolution du marché jusqu'en 2006, l'abaissement nécessaire du taux d'intérêt technique et la part importante de retraités dans la CP

²⁴ Les CFF et la CP CFF sont d'accord avec ces conditions. Par courrier du 11 décembre 2009 adressé à l'Administration fédérale des finances, ils ont notamment signalé leur intention de renoncer à toutes leurs exigences concernant la période de la CPS au cas où le Parlement consentirait, conformément au présent message, à une aide de la Confédération se montant à 1148 millions.

CFF sont autant d'événements extraordinaires qui échappent au contrôle de la Confédération. Conformément à l'art. 15 de la loi sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0), le Conseil fédéral annoncera au Parlement des besoins financiers exceptionnels. Le plafond des dépenses totales autorisées selon les exigences du frein aux dépenses sera relevé en conséquence. Une telle opération requiert toutefois une majorité qualifiée des Chambres fédérales (majorité des membres; art. 159, al. 3, let. c, Cst.).

Selon la règle complémentaire au frein à l'endettement (loi sur les finances de la Confédération, art. 17, let. a à d), les dépenses extraordinaires liées à la recapitalisation des CFF devront être compensées au cours des six exercices suivants par des recettes extraordinaires ou par des excédents structurels du budget ordinaire (moyennant un abaissement du plafond de dépenses). Aussi le plan financier 2011 à 2013 affiche-t-il à partir de 2012, pour respecter le frein à l'endettement, un besoin de correction à hauteur de 191 millions de francs d'amortissements annuels. La prestation unique allouée aux CFF entraîne seulement provisoirement une augmentation de la dette de la Confédération et donc des charges d'intérêt plus élevées.

Le projet n'a aucune incidence sur l'état du personnel de la Confédération.

3.2 Conséquences pour les cantons

Le projet n'a pas de conséquences financières directes pour les cantons et les communes. Il ne faut pas s'attendre non plus à des conséquences directes pour d'autres institutions de prévoyance suisses. La loi sur les CFF est une loi spéciale qui régit exclusivement les intérêts de la CP CFF. Aucun droit ou obligation d'autres institutions de prévoyance de droit public ne peut en découler. Il n'est cependant pas exclu qu'une prestation de la Confédération augmente la pression politique en vue d'assainir les caisses de pensions dont les cantons participent au financement.

3.3 Conséquences pour l'économie

Le projet n'a aucune conséquence directe pour l'économie nationale.

4 Relation avec le programme de législature

Le projet est annoncé dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011²⁵.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

La modification proposée de la LCF s'appuie, comme cette loi, sur l'art. 87 de la Constitution fédérale.

²⁵ FF 2008 7745, p. 7747

5.2 Forme de l'acte à adopter

La modification d'une loi fédérale (en l'occurrence la LCFF) doit revêtir la forme d'une loi fédérale.

5.3 Soumission au frein aux dépenses

L'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution fédérale exige en particulier que les dispositions relatives aux subventions soient adoptées à la majorité des membres de chaque conseil si elles entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs. Le ch. II, al. 1, du présent acte modificateur prévoit une nouvelle subvention unique portant sur 1148 millions de francs. Cette disposition est par conséquent soumise au frein aux dépenses.

5.4 Respect des principes de la loi sur les subventions

Le paiement à venir ne représente pas une subvention classique, mais une recapitalisation (unique) de l'entreprise CFF dont la Confédération est propriétaire. Le montant ne sera toutefois versé, selon le nouveau droit, qu'une fois que les CFF auront prouvé s'être engagés vis-à-vis de leur caisse de pensions au versement d'un montant unique d'assainissement d'au moins 1148 millions de francs. Cette condition vise à garantir que la contribution de la Confédération reçoive un emploi conforme au but visé.

La contribution de la Confédération réduira d'autant le découvert de la CP CFF. Autrement dit, le rapport est optimal entre la prestation et l'effet obtenu. En outre, le paiement de la Confédération est subordonné à la fourniture de prestations par le bénéficiaire, soit l'entreprise CFF ou ses employés.

En résumé, on est donc amené à constater que les principes de la loi sur les subventions sont pleinement respectés.

5.5 Délégation de compétences législatives

La présente modification partielle ne prévoit aucune habilitation à édicter des ordonnances supplétives de lois.

**Aperçu de la situation financière des caisses de pensions
PUBLICA, CP CFF, CP Poste, comPlan, Institution
de prévoyance RUAG et Skycare à la fin de 2008**

Caisse de pensions	Création	Taux de couverture en %	Excédent (+) Découvert (-) en millions de francs	Taux d'intérêt technique	Passage à la primauté des cotisations
PUBLICA	1.3. 2001	95,8	-1300	à partir du milieu de 2008 3,5 %	à partir du milieu de 2008
Caisse de pensions de la Poste	1.1.2002	88,1	-1600	3,5 %	1.1.2008
CFF	1.1.1999	79,2	-3000	3,5 %	1.1.2007
comPlan (Swisscom)	1.1.1999	93,9	-395	3,75 %	1.1.2002: génération de 1957 et suivantes, au 1.1.2006: tous les collaborateurs
Institution de prévoyance de RUAG	16.1.2001	90,4	-122	3,5 %	depuis sa création
Skycare (Skyguide)	1.1.2003	90,0	-96	4 %	depuis sa création

Aperçu des prestations de la Confédération en faveur des caisses de pensions PUBLICA, CP CFF, CP Poste, comPlan, Institution de prévoyance RUAG et Skycare

1 PUBLICA

PUBLICA a débuté son activité en qualité d'établissement de droit public doté de sa propre personnalité juridique le 1^{er} juin 2003, mais a été officiellement fondée le 1^{er} mars 2001, avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 23 juin 2000 régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP, RO 2001 707). A l'appui de l'art. 26 de la loi sur la CFP et de l'art. 19 de la loi relative à PUBLICA, la Confédération a pris à sa charge le découvert technique de 11,94 milliards de francs. Plusieurs causes étaient à l'origine de ce découvert:

- cotisations patronales non versées: la Confédération ne versait pas l'intégralité de ses cotisations (cotisations générales pour augmentation du gain découlant en particulier de l'adaptation des salaires au renchérissement), se fondant sur le principe du bilan en caisse ouverte (système de couverture partielle) alors en vigueur;
- pertes sur placements ou rendements insuffisants (dus à l'évolution des marchés financiers);
- pertes actuarielles (par exemple en raison des dispositions concernant la retraite anticipée volontaire).

L'intégration des professeurs soumis à l'ancien régime des retraites dans PUBLICA au 1^{er} janvier 2004 a coûté à la Confédération 846 millions de francs supplémentaires.

L'art. 71, al. 1, des anciens statuts de la CFP définissait les conditions de retraite pour les membres féminins de la génération d'entrée (femmes bénéficiant de la garantie de droits). Le 14 mai 2003, le Conseil fédéral a décidé que les employeurs devaient prendre en charge la réserve mathématique manquante pour la mise en retraite des femmes bénéficiant de la garantie de droits. En sa qualité d'employeur, la Confédération a versé à ce titre 108,5 millions de francs du milieu de l'année 2003 à 2007 (art. 74 OCFP 1).

Suite à la révision totale de la loi sur la CFP, entrée en vigueur au milieu de l'année 2008, PUBLICA est devenue une institution collective. Par ailleurs, les Chambres fédérales ont arrêté certaines mesures en vue de consolider financièrement PUBLICA:

- passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations;
- adaptation des plans de prévoyance (plus de prestations non financées);
- versement unique de quelque 954 millions de francs pour financer la réserve mathématique manquante des bénéficiaires de rentes de vieillesse et d'invalidité en raison de l'abaissement du taux d'intérêt technique de 4 à 3,5 %. Ce versement comprenait un montant destiné aux effectifs fermés de bénéficiaires de rentes (ce qui correspondait arithmétiquement à une nouvelle baisse de 0,5 % du taux d'intérêt technique à 3 % pour les effectifs de bénéficiaires

de rentes de Swisscom, de RUAG et de diverses organisations affiliées autrefois à la CFP comme SRG SSR). Ce montant couvrait le risque que PUBLICA ne puisse plus poursuivre les anciens employeurs en cas d'assainissement.

2 Caisse de pensions de la Poste

Le personnel de la Poste est sorti de la Caisse fédérale de pensions au 31 décembre 2001. Le 1^{er} janvier 2002, la Poste a fondé sa propre caisse de pensions pour ses employés et ses bénéficiaires de rentes. Elle a été entièrement financée dès ce moment par la Confédération. Du fait de l'évolution des marchés financiers, elle bénéficiait de meilleures conditions de départ que la CP CFF (cf. message, ch. 1.1.4.3).

Conformément à l'art. 24 de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (LOP; RS 783.1), la Confédération peut prendre à sa charge, en tout ou en partie, le découvert de la Poste auprès de la Caisse fédérale de pensions. A l'appui de cette disposition, la Confédération a pris à sa charge au 31 décembre 2001 le déficit de 4129,2 millions de francs de l'effectif des assurés de la Poste auprès de la Caisse fédérale de pensions.

A la fin de l'année 2006, la Poste est arrivée à une entente avec les syndicats au sujet du passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations. Les coûts uniques de cette solution se sont montés à 912 millions de francs, financés par des bénéfices non distribués par la Poste (soit 350 millions à chaque fois pour les années 2004 et 2005, et 212 millions pour 2006).

La Confédération a en outre renoncé en faveur de la caisse de pensions de la Poste, en 2007 et en 2008, à 250 millions de francs à chaque fois provenant des bénéfices de l'exercice, transférés comme contribution de l'employeur à l'amélioration de la situation financière de la caisse de pensions. En retour, elle a exigé du conseil de fondation de la caisse de pensions de la Poste qu'il veille à intégrer de manière déterminante les assurés aux étapes suivantes de l'assainissement de la caisse.

Prévoyance professionnelle des agents de la Poste soumis à des rapports de service particuliers (PPRS)

Les catégories de personnel qui ne sont pas soumises à la CFP en raison de leurs rapports de services particuliers ou pour des raisons administratives ont été assurées auprès de la prévoyance professionnelle des agents de la Poste soumis à des rapports de services particuliers (autrefois C25). Les relations de la PPRS ont été intégrées à la caisse de pensions de la Poste au 1^{er} janvier 2002. Le déficit se montait à 204 millions de francs; il a été assumé par la Confédération conformément à l'art. 24, al. 2, LOP.

3 comPlan (Swisscom)

La caisse de pensions comPlan a été fondée le 24 juillet 1998, dans la foulée de la privatisation de Swisscom. Elle a débuté son activité opérationnelle le 1^{er} janvier 1999. Tous les assurés actifs et les bénéficiaires d'une rente partielle sont sortis de la

CFP au 31 décembre 1998 et ont été repris par comPlan le 1^{er} janvier 1999. Les rentes courantes (sans rentes partielles) pour 1998 sont demeurées à la CFP.

A l'appui de l'art. 27 de la loi du 30 avril 1997 sur l'entreprise de télécommunications (LET; RS 784.11), la Confédération a accordé à Swisscom, fin 1997, des prêts de trésorerie à hauteur de 3,5 milliards. Sur cette somme, 2,1 milliards ont servi à amortir le découvert de la caisse de pensions de 2251 millions de francs (fin 1997), Swisscom prenant à sa charge les 151 millions restants. Avec le solde de 1,4 milliard du prêt de la Confédération, Swisscom a remboursé les prêts de la trésorerie centrale des PTT arrivant à échéance au 31 décembre 1997. Suite à l'apurement du dossier et à la correction résultant de l'application de la loi sur le libre passage, la Confédération a accordé à Swisscom et à comPlan un capital supplémentaire de quelque 92 millions de francs fin 1999. En outre, la Confédération a tenu compte du besoin accru de réserves dû au déficit mis au net en versant 24,6 millions de francs supplémentaires.

Lors de l'établissement du bilan d'ouverture, le découvert technique a été calculé selon les normes IAS. Il s'est creusé par là de 920 millions de francs par rapport aux règles de la LPP (2251 millions de francs). La dotation en capital s'est ainsi trouvée réduite de 3171 millions de francs. Pour permettre à Swisscom d'afficher dans son bilan d'ouverture une dotation en fonds propres suffisante, des prêts de 3,2 milliards accordés par la Confédération ont été convertis en capitaux propres. Ainsi, la Confédération a financé le découvert et les engagements en faveur de la prévoyance selon IAS 19 en reprenant les engagements comptabilisés au débit du capital propre de Swisscom, soit en convertissant des prêts en capitaux propres. En contrepartie, la Confédération a reçu des actions de Swisscom SA pour une valeur nominale proche de 1,7 milliard.

4. Institution de prévoyance de RUAG

La caisse de pensions RUAG a été fondée le 16 janvier 2001. Jusqu'au 30 juin 2001, RUAG était assurée auprès de la Caisse fédérale de pensions en qualité d'organisation affiliée. Les rentes et les rentes partielles courantes (invalidité partielle et retraite partielle) ayant débuté le 30 juin 2001 au plus tard sont demeurées à la CFP.

Les entreprises d'armement ont remboursé leur déficit de 200 millions de francs en 1997.

Au 1^{er} juillet 2001, la Confédération a versé 268,8 millions de francs à la Fondation de financement patronale RUAG pour les engagements en faveur de la prévoyance selon SWISS GAAP RPC (recapitalisation selon l'art. 5a de la loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération, LEAC; RS 934.21). Cette dernière a versé quelque 200 millions de francs à Prévoyance RUAG pour augmenter sa capacité à couvrir les risques.

Au 31 décembre 2001, RUAG est passée aux IFRS. Le montant destiné à couvrir l'engagement qui en résulte se montait à 188,6 millions de francs. Ce montant a été attribué par la Confédération à la Fondation de financement patronale RUAG en décembre 2002.

5 Skycare (Skyguide)

Skyguide est sorti de la CFP à la fin de 2002. Il a fondé sa caisse de pensions Skycare au 1^{er} janvier 2003 et y a transféré ses bénéficiaires de rente. Skycare est une caisse régie selon la primauté des cotisations.

Lors de la révision de la loi sur l'aviation, les Chambres fédérales ont décidé de maintenir les droits des anciens contrôleurs de la circulation aérienne (message du 22 mai 2002 sur la modification de la loi sur l'aviation, art. 40, al. 2^{quater}, en vigueur depuis le 1^{er} août 2003). La Confédération a dû financer le découvert, ce qui lui a coûté 20,5 millions de francs.

Lors de sa séance du 3 mai 2006, le Conseil fédéral a approuvé la participation de la Suisse au projet de l'Union européenne visant à unifier l'espace aérien européen (Ciel unique européen)²⁶. Sur la base d'une ordonnance correspondante de l'Union européenne de mars 2004, la facture des sociétés de contrôle de la navigation aérienne doit satisfaire aux normes comptables internationales adoptées par la Communauté. Il s'agit des normes IFRS (International Financial Reporting Standard).

Actuellement, aucune mesure n'est nécessaire en ce qui concerne les réserves pour les engagements en faveur de la prévoyance selon IFRS/IAS 19 par Skyguide, pas plus qu'une recapitalisation ultérieure de la société par la Confédération. La base juridique correspondante existe toutefois déjà. En vertu de l'art. 40, al. 2^{ter}, de la loi fédérale sur l'aviation (LA), la Confédération peut financer initialement, en tout ou en partie, les obligations supplémentaires de la société envers ses institutions de prévoyance lorsque ces obligations découlent de l'établissement des comptes selon des normes internationalement reconnues. Dans une première phase, la participation au Ciel unique européen semble possible sans remplir toutes les exigences des IFRS. Il n'est même pas exclu qu'une dérogation permette, même ultérieurement, de ne respecter les dispositions que dans la mesure du possible. Si l'Union européenne devait ultérieurement déclarer contraignant le respect des prescriptions selon IAS 19 pour les participants au Ciel unique européen, ou si le respect des prescriptions devait s'avérer contraignant pour la réalisation d'un projet concret, le Conseil fédéral réévaluerait la question.

²⁶ Le projet SES prévoit la création de blocs fonctionnels d'espace aérien. Ces derniers subdiviseraient le ciel européen en fonction des flux de trafic et non plus, comme c'est le cas aujourd'hui, en fonction des frontières nationales. La création d'un bloc d'espace aérien commun nécessite l'approbation des instances politiques et la conclusion d'un accord international.

Aperçu des prestations financières versées par la Confédération

Les paiements sont indiqués conformément à la présentation dans le bilan fédéral, sous forme de versements en espèces, d'octroi d'une créance ou de renonciation au remboursement d'un prêt. La date mentionnée est celle de la décision et non celle du paiement.

en millions de francs	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
PUBLICA											13 843,5
Découvert (loi sur la CFP, art. 26; ACF 19 décembre 2003; loi relative à PUBLICA, art. 19)						11 935,0					11 935,0
Docents EPF, découvert lors du transfert dans Publica (loi sur les EPF, art. 40b)							846,0				846,0
Femmes de la génération d'entrée («femmes bénéficiant de la garantie de droits»; ordonnance sur la CFP, art. 74)						108,5					108,5
Versement unique selon art. 23, loi relative à PUBLICA									954,0		954,0
Poste¹											4333,2
Découvert au 31 décembre 2001 (art. 24 LOP)					4129,2						4129,2
Découvert PPRS (art. 24, al. 2, LOP)							204,0				204,0
CFF²											12 610,5
Prêt de la CPS aux CFF (art. 1, al. 1, let. b, arrêté sur le refinancement du 20 mars 1998)		5910,0									5910,0
Refinancement du découvert de la CPS fin 1997 (art.16, al. 4, LCCF)		5186,0									5186,0
Refinancement (partiel) du découvert de la CPS fin 1998 (art. 24, al. 2, let. a, ACF du 14 juin 1999 en relation avec l'arrêté sur le refinancement)		58,0									58,0
Prestation minimale en cas de sortie selon art. 17 LFLP, art. 16, al. 4, LCCF; ACF du 27 juin 2001)				149,3							149,3
Renonciation au remboursement de prêts en raison des provisions constituées selon la norme RPC 16 (art. 1, al. 1, let. d, arrêté sur le refinancement des CFF et ACF du 14 juin 1999 et du 27 juin 2001)		650,0		657,2							1307,2

en millions de francs	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
comPlan (Swisscom)											3287,3
Découvert ³ au 31.12.1997 (art. 26 LET du 30 avril 1997)	2100,0	92,0									2192,0
IAS (art. 12 et 26 LET) ³	920,0	24,6									944,6
RUAG											457,4
RPC 16 (art. 5a, al. 1, LF du 6 octobre 2000 sur les entreprises d'armement de la Confédération)				268,8							268,8
Différence IAS-RPC (art. 5b LF sur les entreprises d'armement de la Confédération)					188,6						188,6
Skyguide											20,5
Découvert des contrôleurs aériens (art. 40, al. 2 ^{quater} , LF du 21 mars 2003 sur l'aviation)						20,5					20,5
Total	3020,0	11 920,6	0,0	1075,3	4317,8	12 064,0	1050,0	0,0	954,0	0,0	34 401,7

¹ Sans les bénéfices conservés par la Poste au profit de sa caisse de pensions.

² Sans la contribution d'assainissement financée par les CFF à l'aide de leurs propres moyens.

³ La Confédération a reçu en contrepartie des actions de Swisscom.

Calcul de la correction exigée par les prestations non financées

La variante 2 du projet mis en consultation a été adaptée sur différents points. L'une des corrections a consisté à déduire du calcul de la contribution de la Confédération les 278 millions de francs imputables à des prestations non financées qui font partie du découvert des bénéficiaires de rentes de vieillesse fin 2006. Les explications qui suivent portent sur le calcul de cette déduction:

1. Découvert par catégorie d'assurés

Fin 2006, le découvert de la CP CFF se montait au total à 1901 millions de francs. En l'occurrence, 1091 millions de francs étaient imputables aux bénéficiaires de rentes de vieillesse, 704 millions aux actifs et 106 millions aux bénéficiaires de rentes AI (cf. ch. 1.1.5, tableau 5).

Structure du découvert par catégorie d'assurés au 31 décembre 2006

en millions de francs	Actifs	Bénéficiaires de rentes d'invalidité	Bénéficiaires de rentes de vieillesse	Total CP
découvert	-704	-106	-1091	-1901
part en %	37	5,6	57,4	100

2. Découvert par cause

Trois causes principales sont à l'origine du découvert technique de 1901 millions de francs affiché par la CP CFF à la fin de 2006 (cf. ch. 1.1.4). Premièrement, les revenus des placements n'ont pas suffi à rémunérer la réserve mathématique (1096 millions de francs ou 57,6 %). Deuxièmement, des prestations ont été versées alors même qu'elles n'étaient pas financées (484 millions de francs ou 25,5 %). Troisièmement, les CFF font valoir qu'au moment de déterminer le découvert, deux éléments (retraites des femmes de la génération d'entrée et modification des bases actuarielles) n'ont pas été dûment pris en compte (321 millions de francs ou 16,9 %).

Structure du découvert par cause au 31 décembre 2006

	Pertes sur placements	Changement de bases, pertes liées aux femmes bénéficiant de la garantie de droits	Prestations non financées	Total CP
en millions de francs	-1096.0	-321.0	-484.0	-1901
en %	57,6	16,9	25,5	100

3. Découvert par catégorie d'assurés et par cause

Ainsi, l'analyse causale révèle que le découvert affiché dans les différentes catégories d'assurés à la fin de l'année 2006 provient pour près de 57,6 % de pertes sur placements, pour 25,5 % de prestations non financées et pour 16,9 % de pertes dues au changement de bases actuarielles et aux retraites de femmes bénéficiant de la garantie des droits. Dans le cas des 1091 millions de francs qui forment le découvert des bénéficiaires de rentes de vieillesse, il s'ensuit que 629 millions proviennent de pertes sur placements, 278 millions de prestations non financées et 184 millions du changement de bases ou des pertes liées aux femmes de la génération d'entrée. Ces 278 millions de francs dus aux prestations non financées représentent le montant déduit lors du calcul de la contribution à la charge de la Confédération.

Structure du découvert par catégorie d'assurés et par cause au 31.12.2006

en millions de francs	Actifs	Bénéficiaires de rentes d'invalidité	Bénéficiaires de rentes de vieillesse	Total CP
découvert	-704	-106	-1091	-1901
dont pertes sur placements (57,6 %)	-405	-61	-629	
dont prestations non financées (25,5 %)	-180	-27	-278	
dont changement de bases, perte due aux femmes bénéficiant de la garantie de droits (16,9 %)	-119	-18	-184	

Comparaison des caisses de pensions

1 Mandat confié à des experts externes

La stratégie d'assainissement définie par les CFF ou la CP CFF en été 2009 comporte les points-clés suivants:

- absence de rémunération des avoires de vieillesse pour l'année 2009;
- rémunération de l'avoire de vieillesse au taux minimal LPP dès 2010, jusqu'à ce que le taux de couverture atteigne 107,5 %;
- cotisations d'assainissement paritaires de l'employeur et des salariés de 2,0 %, du 1.1.2010 au 30.6.2010, puis de 2,5 % (total 5 %) à partir du 1^{er} juillet 2010;
- relèvement de l'âge ordinaire de la retraite, sans modification des prestations de vieillesse, de 63,5 à 65 ans au 1.7.2010, mesure qui permet de réduire les cotisations d'épargne de 1,25 % à chaque fois;
- absence de compensation du renchérissement sur les rentes jusqu'à fin 2019;
- contribution supplémentaire de l'employeur CFF à hauteur de 938 millions de francs au 1^{er} janvier 2010.

Compte tenu de ces éléments-clés et de l'aide de 1148 millions de francs que la Confédération sera amenée à verser au 1^{er} janvier 2011, le DFF a confié à un expert externe les mandats suivants:

- comparer au niveau des prestations et des cotisations la CP CFF avec, d'une part, dix autres entreprises actives dans des branches similaires, ainsi que PUBLICA, et, d'autre part, diverses caisses de prévoyance affiliées à l'ASCOOP;
- calculer la probabilité d'un assainissement complet de la CP CFF, compte tenu d'une prestation de 1148 millions de francs versée par la Confédération et des mesures d'assainissement adoptées à l'été 2009 par les responsables des CFF ou de la CP CFF. Les résultats de ces calculs sont exposés au ch. 1.4.

2 Comparaison des caisses de pensions

La comparaison prend notamment en compte:

- le rapport entre les prestations de vieillesse et le salaire brut
- le rapport entre les prestations de vieillesse et la valeur en espèces des cotisations totales
- la répartition du financement entre l'employeur et les salariés.

Les modèles de calcul se fondent sur diverses carrières en termes de salaire brut (modèles salariaux) considérées comme typiques par la CP CFF:

1. ouvrier spécialiste (modèle salarial n° 1)
2. mécanicien de locomotive (modèle salarial n° 2)
3. employé de commerce dans les transports publics (modèle salarial n° 3)
4. cadre (modèle salarial n° 4)

Hypothèses

- Les mesures d'assainissement (cotisations d'assainissement et réduction des taux d'intérêt) portent sur les années 2009 à 2019. Ce principe ne concerne pas seulement la CP CFF, mais aussi l'ASCOOP et les autres caisses de référence, dès lors qu'elles ont aussi adopté des mesures d'assainissement.
- Les effets des mesures d'assainissement varient selon l'âge du collaborateur au moment de l'adoption des mesures d'assainissement. Plusieurs calculs ont donc été effectués pour la CP CFF, selon que les mesures s'appliquaient à des employés de 30, 40, 50 ou 60 ans.
- Un taux identique (4 %) est utilisé pour la rémunération des avoirs de vieillesse, indépendamment du taux technique en place. L'hypothèse faite ici est qu'en général, les avoirs de vieillesse sont rémunérés à long terme à un taux de 4 %. Dans le cas de la CP CFF, la rémunération tombe à 0 % en 2009, puis elle est fixée à 2 % pour dix ans, avec un âge initial de 30, 40, 50 ou 60 ans. Pour les caisses de référence (ASCOOP, entreprises de référence), l'hypothèse formulée est qu'à partir de 40 ans, des cotisations d'assainissement sont perçues pendant onze ans et que le taux de rémunération est de 2 %; avant comme après, les cotisations réglementaires s'appliquent, avec un taux de 4 %.

La rémunération des avoirs de vieillesse à un taux de 4 % est élevée dans le contexte présent et dépasse généralement la rémunération actuelle. Mais à long terme, tout indique qu'il sera possible d'y parvenir. L'hypothèse d'une rémunération générale de 4 % est nécessaire pour pouvoir comparer les différentes institutions de prévoyance. Toutefois, les mesures d'assainissement qui prévoient en particulier une rémunération réduite des avoirs de vieillesse aboutissent à une réduction d'autant plus marquée de la rente de vieillesse. Autrement dit, les baisses de rentes extrapolées à partir des mesures d'assainissement sont supérieures à la réalité, compte tenu du niveau d'intérêt pratiqué aujourd'hui.

- Taux de conversion: les taux appliqués pour PUBLICA et les dix entreprises de référence sont ceux en vigueur en 2009. Dans le cas des caisses de prévoyance de l'ASCOOP, la comparaison «sans mesures d'assainissement» se fonde sur les taux de conversion en vigueur, alors que celle «avec mesures d'assainissement» se fonde sur les taux réduits qui ont déjà fait l'objet d'une décision et qui seront introduits progressivement de 2010 à 2012.

2.1 Résultats de la comparaison établie entre la CP CFF, PUBLICA et dix entreprises de référence

2.1.1 Rente de vieillesse en pourcentage du salaire brut

- La rente de vieillesse calculée en pourcentage du salaire brut qu'alloue la CP CFF s'avère supérieure à la médiane pour tous les modèles salariaux, quel que soit l'âge du départ à la retraite (moyenne pour tous les âges ou modèles salariaux: +4,9 %)27. Le bon résultat de la CP CFF s'explique avant tout par les taux de cotisations d'épargne élevés en place.
- Suite aux mesures d'assainissement adoptées, les rentes de vieillesse diminuent de 14 à 19 % (selon l'âge des assurés au moment où les mesures ont été décidées) et se situent, par rapport aux dix caisses de pensions des entreprises de référence, légèrement en dessous de la médiane (–1,4 % en moyenne).
- Les salariés ayant 50 ans à la mise en œuvre des mesures d'assainissement sont les plus sévèrement touchés. Comme à cet âge les avoirs de vieillesse sont déjà bien garnis, l'absence de rémunération en 2009, puis la rémunération réduite au cours des dix années suivantes entraînent un important manque à gagner. En outre, les salaires sont généralement plus élevés que parmi le personnel plus jeune.
- Les mesures d'assainissement ont un effet minime sur les salariés de 60 ans ou davantage. Il faut dire qu'elles n'agissent que sur une période fortement écourtée. Les mesures n'affecteront pas un collaborateur qui prendrait une retraite anticipée à 60 ans, et, s'il part à la retraite à 61 ans, il n'en ressentira les effets que pendant un an, etc.

2.1.2 Rapport entre les prestations de vieillesse et les cotisations

L'expert externe a calculé la rente de vieillesse à laquelle donnait droit une cotisation totale d'une valeur actuelle de 1000 francs (calculée à 20 ans). De tels calculs permettent d'établir une comparaison en termes de cotisations et de prestations entre la CP CFF et les caisses de référence, compte tenu de la possibilité de prélever à l'avenir des primes d'assainissement auprès des employés des CFF. La cotisation totale représente la cotisation à la charge du salarié et de l'employeur en vertu du règlement. Outre les cotisations d'épargne et les éventuelles cotisations d'assainissement, les cotisations totales incluent aussi les cotisations de risque et les contributions aux frais d'administration.

Suite aux mesures d'assainissement adoptées, les rentes de vieillesse de la CP CFF diminuent fortement, pour se situer clairement en dessous de la médiane. Là encore, les collaborateurs les plus fortement touchés sont ceux âgés de 50 ans lors de l'introduction des mesures. Dans le modèle salarial n° 1, en cas de retraite à 65 ans et en l'absence de mesures d'assainissement, des cotisations totales de 1000 francs donneraient droit à une rente de 333 francs, tandis qu'après les mesures d'assainissement la rente tombe à 267 francs, soit une réduction de 19,8 %.

27 La médiane, ou valeur centrale, partage l'ensemble des valeurs observées en deux moitiés de taille égale, l'une comprenant les valeurs supérieures à la médiane, l'autre les valeurs inférieures à celle-ci.

2.1.3 Part des cotisations à charge des salariés / de l'employeur

Si les cotisations d'assainissement perçues sont identiques pour les salariés et pour l'employeur, la part des salariés aux cotisations totales aura tendance à augmenter dans un régime qui prévoyait à l'origine une participation patronale allant au-delà de la parité. Deux facteurs entrent en ligne de compte dans la stratégie d'assainissement des CFF, soit les cotisations d'assainissement et la diminution des bonifications de vieillesse suite au relèvement de l'âge ordinaire de la retraite de 63,5 à 65 ans (les prestations de vieillesse demeurant inchangées). Les cotisations d'assainissement ne sont certes prélevées que pendant dix ans, mais elles sont plus lourdes, atteignant à chaque fois 2 ou 2,5 %. Quant à la réduction des cotisations d'épargne (de 1,25 % à chaque fois), elle sera maintenue jusqu'à la retraite à partir de 2010. La part à la charge des salariés de la CP CFF est légèrement supérieure à la médiane tant avant qu'après l'assainissement. L'écart à la médiane diminue toutefois légèrement, sous l'effet de la réduction des cotisations d'épargne, passant de 2,5 à 1,9 point en moyenne.

2.1.4 Bilan

En raison de l'application des mesures d'assainissement, la rente de vieillesse exprimée en pour-cent du salaire brut se situe légèrement en dessous de la médiane à la CP CFF, alors qu'elle s'avérait supérieure jusqu'à présent. Et si l'on considère le rapport entre les rentes de vieillesse et les cotisations totales, elles apparaissent désormais bien en dessous de la médiane, les employés de 50 ans étant les plus fortement pénalisés par les mesures d'assainissement.

La part des cotisations des salariés aux cotisations totales est légèrement plus élevée à la CP CFF que dans la moitié des caisses de référence. L'écart à la médiane diminue toutefois et se situe désormais à 1,9 point.

2.2 Résultats de la comparaison établie entre la CP CFF et l'ASCOOP

2.2.1 Rente de vieillesse en pour-cent du salaire brut

Les mesures d'assainissement de la CP CFF entraînent une réduction un peu plus marquée des rentes que celles adoptées par l'ASCOOP. Les rentes de vieillesse de la CP CFF demeurent néanmoins supérieures à celles allouées par les caisses de prévoyance affiliées à l'ASCOOP, quoique l'écart à la médiane passe en moyenne de 10,7 à 8,4 %.

2.2.2 Rapport entre les prestations de vieillesse et les cotisations

L'expert externe a examiné le rapport entre la rente de vieillesse et la valeur actuelle des cotisations (pour 1000 francs). De tels calculs permettent d'établir une comparaison en termes de cotisations et de prestations entre la CP CFF et l'ASCOOP, compte tenu de la possibilité de prélever à l'avenir des primes d'assainissement auprès des employés des CFF. Les caisses de prévoyance de l'ASCOOP prélèvent

actuellement des cotisations d'assainissement de 3 %. Pour avoir la garantie de résultats comparables, on a supposé que les cotisations d'assainissement seraient également prélevées pendant onze ans. En outre, les modèles de calcul considèrent que les cotisations d'assainissement sont dues entre 40 et 50 ans.

Dans le cas des caisses de prévoyance de l'ASCOOP, les mesures d'assainissement réduisent la valeur actuelle des rentes de vieillesse dans les mêmes proportions que pour la CP CFF (-15 % à -18 %). Globalement, l'écart de la CP CFF par rapport à la médiane se réduit d'environ 10 % (de 24,3 à 21,8 francs pour 1000 francs de cotisations totales).

2.2.3 Part des cotisations à la charge des salariés et de l'employeur

Il ressort d'une comparaison avec les caisses de prévoyance affiliées à l'ASCOOP que la participation des salariés affiliés à la CP CFF est légèrement inférieure à la médiane. Ainsi, la part à la charge des salariés se situe en moyenne à 46,5 % (compte tenu des divers modèles salariaux, de l'âge de la retraite et de l'âge atteint au début des mesures d'assainissement). Or l'écart n'est plus que de 2,4 points en faveur des salariés de la CP CFF (3,4 points avant les mesures d'assainissement). Il est vrai que dans certaines caisses affiliées à l'ASCOOP, les employeurs assument seuls la totalité ou la majeure partie des cotisations d'assainissement. Compte tenu de ce paramètre, la part des salariés affiliés à la CP CFF serait supérieure à la médiane.

2.2.4 Conclusion

Même avec les mesures d'assainissement, les rentes de vieillesse de la CP CFF demeurent supérieures à la valeur médiane des rentes allouées par les caisses de prévoyance affiliées à l'ASCOOP.

La CP CFF génère, pour 1000 francs de cotisations au total, des rentes de vieillesse plus élevées que les caisses de prévoyance affiliées à l'ASCOOP. L'écart à la médiane s'amenuise toutefois sous l'effet des mesures d'assainissement.

La comparaison avec les caisses affiliées à l'ASCOOP montre encore que la part des cotisations à la charge des salariés de la CP CFF est en moyenne inférieure à la médiane (avec ou sans les cotisations d'assainissement de la CP CFF).