

Assainissement des caisses de pension de la Confédération et proches de la Confédération



Document de fond de l'UDC sur la situation et l'assainissement des caisses de pension de la Confédération et des régies fédérales

22 septembre 2005

Assainissement des caisses de pension de la Confédération et proches de la Confédération

Document de fond de l'UDC sur la situation et l'assainissement des caisses de pension de la Confédération et des régies fédérales

A l'heure actuelle, 34 milliards de CHF ont déjà été dépensés pour des assainissements extraordinaires des caisses de pension de la Confédération et de ses régies. Or, le financement de la caisse de pension de la Confédération et des caisses proches de la Confédération n'est toujours pas assuré, certaines institutions présentant même des découverts qui mettent en péril leur existence. Les capitaux de couverture des sept caisses de pension qu'il faut éventuellement encore assainir se montent à plus de 60 milliards de CHF. Il en découle un besoin financier pour l'assainissement de plus de 10 milliards de CHF selon la nouvelle définition du taux d'intérêt technique et des réserves fluctuantes. Partant de ce constat inquiétant, l'UDC formule les exigences suivantes pour assainir les caisses de pension fédérales:

- 1. Il faut établir un aperçu global des engagements financiers de la Confédération pour les dix ans à venir auprès de toutes les caisses de pension pour lesquelles la Confédération assume une responsabilité légale ou d'une autre nature.**
- 2. Le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations doit être réalisé dans les plus brefs délais, mais sans créer par la même occasion une caisse de rentiers avec une garantie de l'Etat.**
- 3. Pour les caisses qui ont déjà été refinancées (CFF, Poste), une nouvelle participation de la Confédération n'est envisageable que dans des conditions extrêmement restrictives. Dans tous les cas, le personnel doit participer davantage à un tel assainissement qu'à un assainissement ordinaire.**
- 4. Un éventuel abaissement du taux d'intérêt technique paraît judicieux, mais cette mesure ne doit pas entraîner des besoins financiers supplémentaires à charge des contribuables.**
- 5. Les privilèges tels que les taux d'intérêt de faveur sur les placements des caisses publiques auprès de la Confédération, la réduction des taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires ou la reprise des frais d'administration par la caisse fédérale doivent cesser.**
- 6. L'âge de la retraite donnant droit aux prestations de vieillesse maximales doit passer à 65 ans comme c'est le cas dans l'économie privée. Les mises à la retraite anticipée ne doivent être acceptées que moyennant une réduction des rentes conformément au calcul actuariel.**
- 7. La constitution d'une CEP pour déterminer les responsabilités concernant les difficultés qui touchent les caisses de pension proches de l'Etat paraît opportune.**

Assainissement des caisses de pension de la Confédération et proches de la Confédération

Table des matières

1. L'assainissement est une obligation urgente	3
1.1 Passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations	4
1.2 Non à une répartition en classes de rentiers	5
1.3 Abaissement du taux d'intérêt technique	6
1.4 Refinancement de la sous-couverture	6
1.5 Caisses déjà refinancées	7
1.6 Caisses sans droit légal à des contributions fédérales	7
1.7 Transparence des comptes	8
2 Situation financière et problèmes spécifiques des caisses	8
2.1 La caisse de pension fédérale Publica	8
2.2 Caisse de pension des CFF	11
2.3 Caisse de pension de la Poste	13
2.4 Autres caisses de pension proches de la Confédération	14
2.5 Caisses de pension des chemins de fer privés – Ascoop	14
3 Exigences de l'UDC	16
3.1 Mesures d'assainissement et responsabilité	16
3.2 Supprimer les privilèges du personnel des collectivités publiques	18
3.3 Transparence et surveillance	19
Annexe I: Glossaire	21
Annexe II: Prestation fournis	23
Annexe III: Mise à la retraite anticipée	24

1. L'assainissement est une obligation urgente

Les engagements financiers de la Confédération pour la prévoyance-vieillesse du personnel fédéral et des régies fédérales représentent le plus gros défi financier pour le budget de l'Etat dans les années à venir à côté des coûts d'infrastructure des transports publics (NLFA, etc.) et des oeuvres sociales. Les déficits prévisibles et les découverts connus à ce jour des caisses de pension étatiques appellent un assainissement complet. Ce dernier devra être supporté paritairement par les employeurs et les salariés. Il est hors de question d'en reporter le coût sur les générations futures ou d'augmenter la dette publique. Cet assainissement doit s'inspirer des mesures prises dans le même sens par l'économie privée dans le domaine couvert par la LPP. Les prestations de l'Etat, donc des contribuables, en faveur de la prévoyance-vieillesse du personnel public (Publica, Poste, CFF, Skyguide, RUAG, Swisscom) atteignaient en 2004 déjà **34 milliards de CHF** (sans les cotisations annuelles ordinaires), soit 4600 CHF par habitant ou 18'300 CHF par famille de quatre personnes. Néanmoins, aucune des caisses de pension présentées ci-dessous et restant à la Confédération ne dispose de suffisamment de réserves fluctuantes pour répondre à sa politique de placement. Sans l'aide, respectivement sans la garantie de l'Etat, leurs rentes ne sont pas assurées. Si un bon nombre de caisses de pension se sont retrouvées en difficulté faute de réserves fluctuantes suffisantes, ce n'était pas seulement à cause des pertes sur les placements en capitaux, **mais pour une part tout aussi importante en raison des trop généreuses promesses de prestations dont le financement n'est plus garanti durablement depuis plusieurs années déjà, mais qui néanmoins ont été constamment étendues.** De surcroît, les hypothèses sur lesquelles reposent ces prestations – l'espérance de vie, le taux d'invalidité et le rendement des capitaux – ne correspondent plus à la réalité depuis plusieurs années déjà.

Dans ce qui suit, nous rappelons le passé récent des caisses de pension étatiques ou quasi étatiques et nous présentons leurs problèmes actuels. La plupart des comparaisons partent de l'année 1998 parce que les comptes annuels de 1994 à 1997 de la CPC (Caisse de pension de la Confédération, précurseur de la Publica actuelle) n'ont jamais été soumis au parlement conformément à la loi. Les conclusions résultant de cette analyse ne visent pas seulement à formuler des mesures d'assainissement possible; ce document de fond met aussi en évidence les idées de l'UDC. **Compte tenu du coût élevé de cet assainissement – plusieurs milliards de francs – les privilèges accordés au personnel de l'Etat à charge des contribuables ne peuvent plus être justifiés à l'avenir.** L'UDC demande donc la suppression pure et simple de ces privilèges, de même que des subventions cachées dont bénéficient les caisses de pension publiques. L'UDC demande la transparence totale des comptes telle qu'elle est exigée des assurances privées travaillant dans le secteur régi par la LPP. Il s'agit en particulier de présenter tous les risques et engagements latents qui attendent la Confédération. Enfin, il s'agit aussi de clarifier les responsabilités de cette situation désastreuse que connaissent la plupart des caisses de pension publiques et de demander des comptes à ceux qui ont en sont la cause.

Le coût de cet assainissement est difficile à quantifier, car au niveau de la Confédération comme à celui des régies fédérales le volume des financements additionnels nécessaires dépend d'une multitude de facteurs. Il devrait cependant se monter à plusieurs milliards de francs.

Les sept points clefs à examiner sont les suivants:

1. passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations
2. répartition des caisses de pension en deux caisses indépendantes, une pour les rentiers, une pour les actifs
3. abaissement du taux d'intérêt technique et son financement
4. refinancement de la sous-couverture
5. assainissement des caisses qui ont déjà été refinancées et qui ont à nouveau des problèmes (CFF, Poste)
6. assainissement des caisses qui n'ont pas un droit légal à des contributions fédérales (Ascoop, etc.)
7. transparence des comptes et application des normes IAS ou IFRS.

1.1 Passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations

Ce changement de méthode est une revendication fort ancienne de l'UDC. Une motion adoptée par le parlement en mars 2000 oblige le Conseil fédéral à présenter un projet de loi à ce propos avant la fin 2006. Avec cette révision totale de la loi, le Conseil fédéral ne veut pas seulement modifier la primauté, mais aussi stabiliser les cotisations de l'employeur dans une marge de variation de 11-13% de la somme des salaires. En été 2004, les associations du personnel fédéral se sont mises d'accord avec le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz sur une modification plus rapide de la primauté parce que cette voie semble politiquement irréversible depuis l'année 2000. Lorsque le passage à la primauté des cotisations aura été réalisé, les prestations des caisses dépendront du montant des cotisations versées par les assurés et leurs employeurs. Le montant de la rente correspond à un certain pourcentage (taux de conversion) de l'avoir de vieillesse que l'assuré aura constitué au moment où il peut faire valoir son droit à la rente. Par contre, les rentes **des caisses appliquant le principe de la primauté des prestations** correspondent à un pourcentage défini par la loi ou le règlement de l'institution de prévoyance du salaire assuré (60% à la Publica). Le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations permet une définition plus claire des engagements futurs. Il empêche aussi des abus comme des promotions ou des augmentations de salaire juste avant la mise à la retraite. Pour que le taux de prestation puisse être maintenu en cas d'augmentation du salaire, les caisses appliquant la primauté des prestations doivent financer les coûts supplémentaires par des versements supplémentaires. Des **mises à la retraite anticipée** sans réduction des rentes selon les calculs actuariels réduisent le capital-vieillesse des actifs restants dans les caisses à primauté des cotisations. Les rentes n'ont pas été touchées dans l'actuel système de primauté des prestations parce que la Confédération a couvert les besoins financiers supplémentaires. Si, après le passage à la primauté des cotisations, les actifs restants ne veulent pas accepter une baisse de leur rente, les mises à la retraite anticipée doivent entraîner obligatoirement une réduction de la rente conformément au principe actuariel.

Depuis 1988, la CFA, respectivement la Publica, connaît le principe d'un départ facultatif à la retraite anticipée avec une rente maximale dès 62 ans après 40 années de cotisation. En cas de mise à la retraite avant cette limite d'âge, la rente est réduite de 0,2% par mois avant l'âge de 62 ans révolu. L'âge de la retraite technique est actuellement de 61,4 ans alors qu'en 1988 un âge technique de 63,5 ans avait été pré-

vu. Les rentes payées durant ces années supplémentaires ne disposent pas d'une couverture suffisante; elles contribuent aux problèmes financiers que connaît la Publica. Tant que le rentier ne touche pas l'AVS, la caisse de pension de la Confédération verse sur demande une rente-pont qui doit être totalement ou partiellement remboursée. Pour les rentes d'invalidité, l'employeur verse un supplément fixe non remboursable jusqu'au moment où l'assuré a droit à une rente AI complète ou à une rente-vieillesse AVS. En vue du changement de la primauté, le personnel accepte d'offrir deux contre-prestations dans la mesure où la réglementation actuelle de mise à la retraite est maintenue: premièrement, il renonce au demi-renchérissement actuellement garanti sur les rentes existantes; deuxièmement, les compensations du renchérissement pour les actifs ne seront pas incluses dans le salaire assuré jusqu'au changement de primauté. Ces augmentations de salaires porteront l'étiquette "d'allocations uniques". Elles seront intégrées dans l'assurance au moment de la modification de la primauté. La caisse fédérale ne bénéficie donc que d'une économie passagère. Conclusion: **une fois de plus, la Confédération tente d'alléger le compte actuel en reportant les charges à une date ultérieure.**

Demandée par le Conseil fédéral, l'augmentation de l'âge de la retraite à 65 ans s'impose aussi pour le personnel fédéral. A ce propos, il convient également de reconsidérer certains postes privilégiés du DDPS, du DFF, du DETEC et du DFAE qui bénéficient d'une limite d'âge de 58 ou 59 ans. Le passage de l'âge de l'entrée dans l'assurance de 22 à 25 ans a pour effet que les 40 années de cotisation ne sont atteintes qu'à 65 ans et non pas déjà à 62 ans. L'UDC soutient donc la proposition du Conseil fédéral de modifier l'âge de l'entrée dans l'assurance-vieillesse. Elle rejette par contre la réglementation transitoire revendiquée par les syndicats selon laquelle les assurés âgés de 50 ans et plus bénéficient d'une garantie de 95% de l'actuelle durée d'affiliation grâce à une participation financière de la Confédération, de même que le projet d'un financement de conversion obligatoire et paritaire de la rente AVS de transition dès l'âge de 62 ans. Une réglementation transitoire par trop généreuse affecte les droits des actifs restants, ce qui n'est pas acceptable. Pareilles contributions fédérales seraient par ailleurs une injustice de plus à l'égard des salariés du secteur privé.

1.2 Non à une répartition en classes de rentiers

L'UDC rejette une telle répartition qui impose tous les risques à l'Etat alors que les actifs sont une fois de plus massivement déchargés. L'unique risque que les actifs auraient encore à supporter serait celui de ne pas atteindre le taux d'intérêt minimal, donc des éventuelles pertes sur les placements des capitaux. L'Etat par contre assume les éventuelles garanties pour le risque de longue vie des caisses de rentiers (que même les assurances privées ne couvrent pas aujourd'hui), pour le risque de ne pas atteindre le taux d'intérêt technique qui est actuellement de 4% (respectivement, le risque de pertes sur les placements de capitaux qui ne peuvent pas être compensées par une augmentation des primes) ainsi que le risque d'invalidité. De plus, il s'agit de savoir si la caisse des rentiers peut revendiquer une compensation du renchérissement. Si tel est le cas, il faut poser la question du financement de cette adaptation des rentes. La somme de ces risques est très élevée et il n'est pas question que l'Etat l'assume sans une participation substantielle des assurés (financement d'une réserve fluctuante, renonciation à la compensation du renchérissement, etc.), faute de quoi nous serions confrontés à une inégalité de traitement grossière au dé-

triment des assurés du secteur privé. L'UDC rejette également un financement via un fonds spécial, car ce procédé vise à contourner le frein à l'endettement et affecte la transparence des comptes. L'intention annoncée par des responsables de l'office du personnel d'appliquer la même politique de placement aux deux caisses (rentiers et actifs) témoigne d'un manque évident de professionnalisme. Non seulement ces deux caisses présentent des horizons de placement et des risques différents (par exemple, concernant la longévité, l'invalidité, etc.), mais de surcroît elles doivent servir des intérêts différents (taux d'intérêt minimal de 2,5% pour les actifs, taux d'intérêt technique de 4% pour le capital-rente). **Octroyer une garantie d'Etat pour la caisse des rentiers et, en contrepartie, renoncer à doter la Publica de réserves fluctuantes suffisantes n'est pas une procédure acceptable.** Il sera sans doute plus avantageux fin 2005 de verser le montant manquant à la Publica et de renoncer en contrepartie à une garantie d'Etat.

1.3 Abaissement du taux d'intérêt technique

Le taux d'intérêt technique et l'espérance de vie sont les principales hypothèses s'appliquant à la fixation du taux de conversion. Si les rentiers vivent plus longtemps que prévu, des lacunes apparaissent dans le financement du fait que le capital est épuisé. Le même problème se pose quand le rendement du capital placé est plus faible que prévu. Actuellement, la plupart des caisses comptent avec un taux d'intérêt technique de 4%, en d'autres termes, elles partent du principe que le futur rendement du capital réduit par les rentes à payer sera de 4%. Compte tenu de l'actuel niveau historiquement bas du taux d'intérêt (1,85% sur des emprunts publics courant sur 10 ans), un taux d'intérêt technique de 4% paraît trop élevé, même si les placements en actions et en monnaies étrangères permettent parfois de réaliser des rendements supérieurs. Les caisses manquant de réserves fluctuantes sont cependant limitées dans leur capacité à prendre des risques, car si les marchés des actions ou des obligations affichent des variations, elles peuvent se retrouver en sous-couverture faute de réserves suffisantes. Quand le taux d'intérêt technique baisse, il faut réduire les rentes ou, si on veut maintenir les rentes au même niveau, il faut augmenter le capital-vieillesse. Un abaissement du taux d'intérêt technique de 4 à 3,5% exigerait une augmentation du capital-vieillesse de 4-5% pour maintenir les rentes au même niveau. Pour la caisse Publica avec son capital de couverture de 28 milliards de francs, cette mesure impliquerait un **besoin de financement de quelque 1,2 milliard de CHF** (778 millions selon les calculs de la Confédération). Un tel versement supplémentaire représente 28% de la somme des salaires budgétisée pour 2005. On comprend que la Confédération ne veuille pas participer à ce financement qui augmenterait le déficit de l'Etat et contraindrait ce dernier à procéder à des coupes dans d'autres domaines. Des modèles mathématiques réalisés par des grandes caisses de pension autonomes obéissant au principe de la **primauté des prestations** indiquent qu'une modification du taux d'intérêt de 0,25% modifie les engagements de 5% chez les actifs et de 2,5% chez les rentiers. Un abaissement du taux d'intérêt technique de 1% pour le ramener à 3% exigerait donc une augmentation du capital de couverture de 15-20% selon la répartition du capital de couverture entre les actifs et les rentiers.

1.4 Refinancement de la sous-couverture

En 2005, le rendement en capital obtenu par la majorité des caisses de pension dépassera sans doute le taux d'intérêt minimal (2,5%) du capital de prévention des actifs ainsi que le taux d'intérêt technique du capital de prévention des rentiers (4%),

car les gains en capital sur les obligations améliorent le rendement courant des placements à taux d'intérêt fixe et parce que les marchés des actions affichent le plus souvent des taux de croissance supérieurs à 10%. Le taux de couverture de nombreuses caisses de pension va donc augmenter. Les taux d'intérêt du marché ayant continué de baisser, le moment semble bien choisi pour la Confédération de prélever des crédits afin de refinancer les caisses de pension. La chose a certes été faite dans le cas de la Publica, mais celle-ci affichait tout de même fin 2004 des exigences à l'égard de la Confédération de l'ordre de 7,6 milliards de francs. Ce montant porte un intérêt de 4% alors que les conditions actuelles sur le marché sont de 1,3% pour des emprunts de 4 ans et de 1,9% pour des emprunts de 10 ans. Le refinancement à l'heure actuelle permettrait donc d'économiser des intérêts pour plus de 150 millions de francs.

1.5 Caisses déjà refinancées

Les caisses de pension de la Poste et des CFF ont été complètement refinancées par la Confédération à la fin des années 90. Malgré une injection de 12,5 milliards de CHF dans la caisse des CFF et une autre de 4,3 milliards dans celle de la Poste, ces caisses sont à nouveau en découvert. Fin 2004, les **CFF** annonçaient un taux de couverture de 83,4% contre 94,5% pour la **Poste**. Une partie seulement de ces découverts peut s'expliquer par des pertes sur des placements de capitaux. Il faut tout de même rappeler que les CFF ont réalisé entre 1998 et 2004 un rendement de 12,9%, ce qui représente néanmoins une sous-performance de 13,6 resp. de 12,7% par rapport au plan (taux d'intérêt technique et taux d'intérêt minimal) et une sous-performance de 6,5% par rapport à des placements mixtes comparables (Mixta-Optima IST) ou l'indice des caisses de pension-25 Pictet (25% d'actions). En fait ce sont avant tout des augmentations des prestations et adaptations des rentes au renchérissement et le développement des salaires du personnel fédéral qui ont conduit à ce malaise. Les CFF aussi souffrent d'un important effectif de rentiers par rapport à celui des actifs (le 1.1.2005: 30'111 rentiers pour 27'846 actifs). Seuls 4,4% des 4800 départs à la retraite depuis le refinancement étaient dus à la limite d'âge normale, le reste étant des mises à la retraite anticipée pour des raisons administratives ou d'invalidité. **L'âge moyen des 4826 nouveaux retraités CFF se situait entre 59,4 (1998) et 57,2 ans (2002)**. Aucune raison valable ne justifie une nouvelle participation de la Confédération à l'assainissement de ces caisses. Une telle attitude encouragerait ces caisses à poursuivre une politique de placement non conforme aux réserves fluctuantes et de continuer de procéder à des mises à la retraite anticipée dans une mesure qui serait strictement impossible dans le secteur privé faute d'une couverture suffisante.

1.6 Caisses sans droit légal à des contributions fédérales

A côté des caisses de pension proches de la Confédération, l'Ascoop, une caisse à laquelle environ 180 entreprises du secteur des transports et du tourisme sont affiliées, estime également avoir droit à des contributions fédérales pour financer son assainissement. Fin 2004, elle affichait un taux de couverture de 76,5%. **Ces revendications ne reposent cependant sur aucune base légale** et doivent donc être rejetées, même si, comme dans le cas d'Ascoop, il s'agit d'une institution de prévoyance des chemins de fer privés qui sont pour l'essentiel détenus par des corporations de droit public. La motivation, selon laquelle une surveillance insuffisante de l'OFAS justifierait le droit à des fonds fédéraux supplémentaires, est proprement irresponsable, car ce même argument pourrait être avancé par toutes les institutions

de prévoyance privées pour revendiquer des contributions fédérales. Pour cette raison, une participation de la Confédération à l'assainissement de la caisse Ascoop est strictement exclue.

1.7 Transparence des comptes

Le passage à un système comptable conforme aux normes internationales – par exemple, IFRS ou IAS pour la Poste – peut conduire ou a déjà conduit à une augmentation du découvert affiché par les caisses de pension (Poste 3,4 milliards de CHF, RUAG 457 millions, CFF 1,29 milliard, Skyguide 130 millions, Swisscom 920 millions). Certains élus politiques proposent donc de renoncer à ce changement de méthode comptable ou de le retarder afin de ne pas rendre publique l'étendue du découvert. **Ce procédé vise à induire les contribuables en erreur puisque les risques réels sont dissimulés par des normes comptables qui ne reflètent pas la réalité.** L'UDC souhaite que les comptes soient présentés selon des normes qui indiquent la totalité des risques et découverts futurs.

La transparence des comptes selon les rapports de gestion de la nouvelle Publica n'est toujours pas suffisante. En outre, les chiffres du rapport de gestion de Publica sont difficiles à interpréter dans le compte annuel de la Confédération. On a la très nette impression que nombre de faits comme la forte invalidité, les mises à la retraite anticipée, etc. sont intentionnellement dissimulés. De plus, le résultat des placements est presque impossible à analyser sur la base des chiffres présentés. Il y a là matière à correction.

2 Situation financière et problèmes spécifiques des caisses

2.1 La caisse de pension fédérale Publica

Au début des années nonante, l'autorité politique est partie du principe que des caisses de pension étatiques n'avaient pas à afficher un taux de couverture en capital de 100%, car l'Etat, contrairement aux entreprises privées, est "éternel" (principe de la pérennité). Un taux de couverture de 66% suffit pour les caisses de pension étatiques, pensait-on à l'époque. Selon ce raisonnement, le refinancement du capital de couverture n'est pas nécessaire parce l'Etat garantit les rentes et parce que les fonctionnaires se renouvellent "éternellement" et versent donc à tout jamais les cotisations nécessaires au financement des rentes. Ce mode de pensée était apprécié dans de nombreux milieux, car il permettait d'étendre les prestations sans augmenter les cotisations en laissant tout simplement le taux de couverture baisser. A ce propos, on rappellera aussi un intermède peu réjouissant dans les années nonante où la gestion chaotique de la caisse de pension a provoqué la constitution d'une CEP. Les comptes des années 1994 à 1997 n'ont toujours pas été correctement soumis au parlement. Vers la fin des années quatre-vingt déjà, le conseiller fédéral Kaspar Villiger s'est attaqué à l'assainissement de caisse fédérale de pension qui devait devenir Publica. La nécessité de ce nouveau départ a été confirmée dans les années 2001 et 2002 lorsque la chute des cours sur les marchés internationaux des actions a apporté à la caisse de pension des pertes de l'ordre de 3,4 milliards de CHF, le taux de couverture tombant par la même occasion d'environ 64% en 1999 à 42% fin 2002.

De surcroît, le rapport entre les rentiers et les actifs cotisants s'est massivement détérioré jusqu'en fin 2002. En raison notamment du maintien de rentiers de caisses, qui ont été séparées de l'ancienne CFA (Swisscom, RUAG, la SSR en partie, les EPF), le rapport entre actifs et rentiers s'est dégradé en l'espace de 14 ans: il est tombé de 2,9 cotisants par rentier en 1990 à 1,2 cotisant par rentier lors de la fondation de Publica en 2003. Fin 2004, ce rapport était de 1,39:1.

Lors de la mise en place de Publica le 1^{er} juin 2003, les employeurs (la Confédération et les organisations affiliées) ont pris l'engagement de rembourser en huit ans au maximum le déficit cumulé de quelque 12 milliards de CHF (état au 31.12.2002). Un peu plus de sept milliards de ce montant sont constitués essentiellement de sous-couvertures provenant de la génération d'entrée, de cotisations d'employeur non versées et de pertes actuarielles; environ 5 milliards de CHF résultent de pertes cumulées sur les placements (donc de l'incapacité de réaliser le taux d'intérêt minimal et le taux d'intérêt technique). De plus, Publica bénéficie d'une garantie légale de réserves fluctuantes de 10% du capital de couverture selon le bilan d'ouverture. Dans ce dernier, le capital de couverture se monte à 26,9 milliards de CHF, si bien que la Confédération doit assurer des réserves fluctuantes pour environ 2,7 milliards de CHF. Fin 2004, les réserves fluctuantes atteignaient 1,3 milliard de CHF. Il reste donc un montant de 1,4 milliard à assurer. Ce montant aussi correspond à 32% des coûts de personnel budgétisés pour 2005.

Sachant bien que la couverture de pertes de placement allait indirectement charger aussi des contribuables, le Conseil fédéral estimait que les assurés de Publica – par analogie aux assurés de caisses privées – devaient contribuer à éponger les pertes boursières. Le gouvernement ne proposait cependant pas une augmentation des cotisations des assurés, mais une participation des employeurs aux éventuels gains futurs: ainsi, les employeurs pourraient participer aux éventuels gains boursiers de Publica jusqu'à la compensation des pertes de placement, mais au plus pendant 15 ans. Un retour de cette participation aux bénéficiaires ne sera possible que lorsque les provisions nécessaires, légales et réglementaires auront été reconstituées. Malgré certaines réserves exprimées face à cette procédure, le Conseil fédéral estime qu'il est juste et opportun de prélever une partie des gains boursiers futurs. Il a l'intention de proposer à cet effet une loi spéciale complétant la loi fédérale sur les caisses de pension de la Confédération. La possibilité d'un prélèvement de rendements supérieurs à la moyenne devra être réexaminée dans le cadre de l'introduction de la primauté des cotisations.

En 2003, 11'935 millions de CHF ont été dépensés pour refinancer le découvert de Publica. A ce montant il fallait ajouter 846 millions de CHF pour intégrer le 1.1.2004 à la Publica les professeurs des EPF soumis à l'ancien droit. En raison d'un droit bien acquis grâce à la législation antérieure, la Confédération doit en outre apporter jusqu'en 2007 quelque 100 millions de CHF pour assurer les droits des assurées féminines de la génération d'entrée¹. En outre, la Confédération doit assumer diverses charges comme 740 millions de CHF pour les plans sociaux ou encore 70 millions de

¹ Employées de sexe féminin qui, le 31 décembre 1987, étaient membres de la Caisse fédérale d'assurance et âgées de plus de 20 ans mais moins de 65 ans. Ces femmes de la génération d'entrée bénéficient d'une garantie de droits leur permettant de solliciter jusqu'au 31 décembre 2007, la rente de vieillesse maximale, y compris le supplément fixe, à 60 ans déjà ou après 35 ans de cotisation. Message du Conseil fédéral concernant la loi sur la caisse de pension de la Confédération au 1^{er} mars 1999, FF 1999

CHF pour les frais administratifs (jusqu'en 2006) ainsi que des réductions de taux d'intérêts hypothécaires. **Au total, les contributions fédérales à l'assainissement de la Publica atteignent 13,7 milliards de CHF.** Ce montant correspond tout de même à **trois salaires annuels de tout le personnel fédéral.** Il faudrait en tout cas en tenir compte en faisant des comparaisons salariales entre la Confédération et le secteur privé.

La Publica a donc été refinancée. D'un point de vue comptable, cette procédure n'est toutefois pas encore achevée pour la Confédération parce que ces engagements ont été activés dans le compte d'Etat et parce qu'ils seront amortis jusqu'en 2009 par un montant annuel de 1,3 milliard de CHF (1,2 milliard en 2009) via le compte des résultats (donc directement par le bilan). Cet assainissement n'est pas non plus complètement terminé du côté de la Publica parce que celle-ci ne dispose pas encore de réserves fluctuantes suffisantes pour ses placements de capitaux. Ces réserves ne seront considérées comme refinancées que lorsqu'elles auront atteint 10% du capital de couverture présenté dans le bilan d'ouverture (soit environ 2,8 milliards de francs). La garantie de la Confédération ne s'éteindra que lorsque cette limite aura été atteinte. Il est parfaitement possible que les bénéfices générées sur les cours des obligations et actions durant l'année présente fassent monter le taux de couverture de 104,3 fin 2004 à 110% fin 2005, car au milieu de cette année, Publica avait déjà réalisé une performance de 5,2%. La fin de la garantie fédérale pour la constitution de réserves fluctuantes approche donc. Lorsque le seuil des 110% aura été franchi, on devra se poser la question du prélèvement d'une partie des bénéfices par la Confédération. Ce projet pourrait éventuellement être utilisé comme argument dans les négociations sur le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations.

Le fort taux d'invalidité parmi les employés de la Confédération est un autre problème que la Publica doit rapidement régler. Alors que la probabilité d'invalidité moyenne nationale est de 0,56% par an et par employé, elle est de 0,83% dans l'administration publique. Seul le secteur du bâtiment connaît un taux plus élevé (1.0%)². Ce constat est pour le moins étonnant, car l'administration effectue avant tout des travaux de bureau qui sont moins dangereux que les activités dans l'agriculture et la sylviculture, dans le secteur automobile et dans la branche énergétique qui présentent pourtant en partie des probabilités d'invalidité nettement inférieures³. La quote-part effective des rentiers AI offre le même tableau. En 2003, environ un actif sur 19 (5,4%) touchait une rente AI en Suisse; cette proportion est nettement plus élevée à la Confédération: un employé fédéral sur 14 (7,17%) recevait en 2003 une rente AI⁴. La structure de l'âge prétendument défavorable ne peut guère expliquer le risque d'invalidité plus élevé. Cette forte quote-part d'invalidité à la Confédération génère des coûts considérables.

Cette forte proportion de rentiers AI ne pouvant être expliquée par l'activité professionnelle, on ne peut s'empêcher de penser que la Confédération résout ses problèmes de personnel en poussant ses collaborateurs dans l'AI pour alléger le budget de

² Message concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, FF 2005.

³ Agriculture et sylviculture 0.22%, secteur automobile 0.45%, économie énergétique 0.68%. La moyenne est de 0.56%. BBI 2005.

⁴ Enquête sur la situation en matière d'AI à la Confédération, rapport du Conseil fédéral en réponse aux questions de la CdG-E du 27.08.04 concernant la situation en matière d'AI à la Confédération.

l'Etat.⁵ Cette attitude est d'autant plus critiquable que la Confédération a plus d'une fois exhorté les employeurs du secteur privé à assumer leurs responsabilités sociales et à renoncer à de telles actions. La commission de gestion du Conseil des Etats confirme d'ailleurs ce constat en relevant que "même le Conseil fédéral ne peut pas exclure que les chiffres de l'AI pourraient augmenter dans un proche avenir à la suite des programmes d'allègement budgétaire et des plans d'abandon de tâches fédérales"⁶. En 1999 déjà, un autre rapport de la CdG relevait que **la Confédération réduisait son effectif du personnel en partie à charge de l'AI et de la caisse de pension**. De toute évidence, la Confédération s'accommode d'une augmentation à brève échéance du nombre de cas AI à la suite des restructurations⁷.

Il est tout aussi gênant de voir **la Confédération demander de la transparence aux entreprises privées alors qu'elle-même la refuse obstinément**. La CdG du Conseil des Etats arrive donc à la conclusion que la Confédération a toujours reporté les mesures visant à établir la transparence dans l'administration alors qu'elle y a été invitée à plusieurs reprises. La CdG fait le constat navrant que la situation dans l'administration fédérale ne s'est pas améliorée en ce qui concerne la transparence et la qualité des données⁸. Elle exige donc de la Confédération une stratégie globale visant à réduire à long terme l'effectif de rentiers AI⁹.

L'analyse des causes de l'invalidité parmi les employés fédéraux confirme la thèse selon laquelle la Confédération abuse considérablement de l'AI. La majorité des cas d'invalidité sont justifiées par des maladies mal définissables et dont les conséquences sont difficiles à déterminer de manière objective. Pour 29% des nouveaux rentiers de la Confédération des raisons psychiques ont été avancées. Dans près de 15% des cas, il s'agissait de problèmes de dos.¹⁰ A elles seules, ces maladies peu claires représentent plus de la moitié des nouvelles rentes AI que la Publica a dû enregistrer entre 2000 et 2003.

2.2 Caisse de pension des CFF

La caisse de pension fédérale qui se trouve aujourd'hui dans la situation la plus inquiétante est celle des CFF avec un taux de couverture de 83,4% fin 2004 alors que la Confédération a déjà dépensé 12,5 milliards de CHF d'argent des contribuables pour refinancer cette caisse. Cette dernière a commencé ses activités le 1^{er} janvier 1999. A cette occasion, la Confédération a pris à sa charge le découvert cumulé jusqu'à fin 1997, soit 5156 millions de CHF. De plus, les CFF ont fait un emprunt de 5010 millions de francs auprès de leur caisse de pension. La Confédération a également remboursé ce prêt. Pour financer les prestations minimales de sortie, la Confédération a encore versé 145,4 millions et, finalement, l'Etat a renoncé à un prêt

⁵ Ce procédé s'explique sans doute aussi par l'impossibilité de fait de résilier les contrats de travail du personnel fédéral.

⁶ Augmentation des rentes AI: aperçu des facteurs de l'accroissement des rentes et du rôle de la Confédération, rapport de la CdG-E.

⁷ Augmentation des rentes AI: aperçu des facteurs de l'accroissement des rentes et du rôle de la Confédération, rapport de la CdG-E.

⁸ Augmentation des rentes AI: aperçu des facteurs de l'accroissement des rentes et du rôle de la Confédération, rapport de la CdG-E.

⁹ Augmentation des rentes AI: aperçu des facteurs de l'accroissement des rentes et du rôle de la Confédération, rapport de la CdG-E.

¹⁰ Enquête sur la situation en matière d'AI à la Confédération, rapport du Conseil fédéral en réponse aux questions de la CdG-E du 27.08.04 concernant la situation en matière d'AI à la Confédération.

de 1290 millions de CHF pour financer la présentation des comptes selon la norme GAAP FER 16. Au total donc, la Confédération a affecté plus de 12,5 milliards de francs au refinancement de la caisse de pension des CFF. Ce montant correspond à environ 4 salaires annuels du personnel des CFF (3075 millions de CHF en 2004). Il devrait en fait être pris en compte dans le calcul de la rentabilité propre des transports publics. La Confédération évite cependant soigneusement de le faire pour ne pas voir s'effondrer un peu plus la rentabilité de cette entreprise.

L'assainissement de la caisse de pension par les CFF eux-mêmes est considérablement compliqué par le **rapport défavorable existant entre rentiers et actifs**. A la fin 2004, 27'846 assurés actifs et cotisants étaient opposés à 30'111 rentiers¹¹. Lors du nouveau début du compte de caisse au 31.12.1998, le rapport entre actifs et rentiers était encore de 29'707 à 29'552¹². Depuis, la situation n'a cessé de se détériorer.

De surcroît, la caisse de pension des CFF affiche **un nombre de retraites anticipées relativement élevé par rapport à l'économie privée**. Sur les 4826 personnes mises à la retraite entre 1998 et 2004, seuls 4,4% (211 en valeur absolue) avaient atteint l'âge ordinaire donnant droit à la retraite. Dans 42,4% des cas il s'agissait de mises à la retraite dites flexibles, donc anticipées. Le reste se répartit à parts égales entre l'invalidité (26,7%) et les mises à la retraite administratives (26,5%). **Durant ces sept années, l'âge moyen des personnes partant à la retraite se situait entre 57,2 et 59,5%**. Cette moyenne est largement inférieure à celle de l'économie privée. Autre détail remarquable, l'âge moyen des personnes mises à la retraite pour invalidité est tombé en l'espace de sept ans de 56,8 à 54,9 ans. Comme la caisse de pension de la Confédération, celle des CFF souffre d'une forte proportion de rentiers AI. En 2004, 2470 employés touchaient une rente AI¹³. Ce chiffre correspond à environ 8,8% des assurés actifs. Les prestations AI de la caisse de pension des CFF se montaient cette même année à 47,8 millions de CHF¹⁴, soit 7,53% des prestations totales de l'assurance. Auprès des CFF et de la Poste, la probabilité de devenir invalide est de 22,2%¹⁵ ou, en d'autres termes, **plus d'un employé sur cinq des CFF et de la Poste devient un rentier AI dans le courant de sa carrière professionnelle!**

La situation s'aggrave encore du fait que 27'660 rentiers des CFF mis à la retraite avant 2001 bénéficient de **privilèges spéciaux légalement fondés**. La caisse Publi- ca doit en effet leur accorder la pleine compensation du renchérissement et des augmentations de rente¹⁶.

¹¹ Sur la base de la norme Swiss GAAP FER 16, les effets économiques produits par les engagements dans les institutions de prévoyance sont présentés dans le compte annuel individuel et du groupe selon les prescriptions uniformes. L'intérêt principal de ce mode comptable est de délimiter assez tôt les coûts des retraites et de présenter la situation de la fortune y relative. Le principe de base repose sur une appréciation économique des résultats.

Rapport de gestion de la caisse de pension des CFF 2004.

¹² Rapport de gestion de la caisse de pension des CFF 2004.

¹³ Rapport de gestion de la caisse de pension des CFF 2004.

¹⁴ Rapport de gestion de la caisse de pension des CFF 2004.

¹⁵ Selon le message sur la modification de la LF sur l'assurance-invalidité, la quote-part exacte est de 22,2% parmi les employés de 45 à 65 ans; FF 2005 .

¹⁶ Le parlement a supprimé ce privilège à partir du 1.1.05. Cette mesure ne contribue cependant guère à l'amélioration de la situation.

Entre-temps, le problème structurel de la caisse de pension des CFF est devenu si aigu qu'il est peu réaliste d'imaginer que cette caisse puisse s'assainir de sa propre force. Plusieurs mesures d'assainissement ont certes été prises¹⁷, mais celles-ci ne suffisent pas à résoudre les problèmes. Pour combler le découvert de 2,4 milliards de CHF, chaque passager devrait payer pendant une année une surtaxe de 10 francs sur son billet de chemin de fer¹⁸.

Bien que les contribuables aient déjà dû payer 12,5 milliards de francs pour le refinancement de la caisse de pension des CFF, les hauts fonctionnaires des chemins de fer fédéraux osent présenter de nouvelles exigences aux contribuables: *"Soit l'Etat assume la différence entre les produits et les coûts, soit l'Etat assure la prévoyance-vieillesse, soit l'Etat finance la caisse de pension de l'entreprise"*¹⁹. Les auteurs de cette revendication taisent évidemment le fait que l'Etat a déjà refinancé la caisse de pension des CFF. Avant que la Confédération participe à un nouvel assainissement (il n'y a aucune contrainte légale à cet effet), il s'agit de déterminer les responsabilités dans cette nouvelle débâcle et de présenter des demandes en dommages et intérêts au conseil de la fondation. Les augmentations des cotisations intervenues jusqu'ici sont trop faibles pour lancer un assainissement durable. **Avant que la Confédération injecte de nouveaux fonds dans la caisse de pension des CFF, il faudra procéder à de nouvelles augmentations paritaires.**

2.3 Caisse de pension de la Poste

Le 31.12.2001, la caisse de pension de la Poste a quitté la Publica. La Confédération a assumé dans cette opération un **découvert de 4129 millions de CHF**. Par ailleurs, elle a versé un montant de 204 millions de francs pour financer certains rapports de services particuliers à la Poste. Comme dans le cas des CFF, cette contribution de la Confédération à la caisse de pension dépasse largement le salaire annuel global du personnel de la Poste. Si on imputait ces contributions aux salaires pendant une période de dix ans, on obtiendrait une augmentation indirecte des salaires de près de 12% par an. Malgré ces versements énormes de la Confédération, le conseil de fondation de la Poste a dû lancer en octobre 2004 les premières mesures d'assainissement. Fin 2004, le taux de couverture de la Poste était encore de 94,5%.

Si, parallèlement, les placements de capitaux n'apportent pas de bons résultats, les mesures d'assainissement prises jusqu'ici seront insuffisantes, car la caisse de pension de la Poste doit elle aussi constituer des réserves fluctuantes pour compenser les variations des marchés des capitaux. A la suite de l'application du nouveau standard comptable international IAS 19, les besoins financiers de la caisse de pension de la Poste ont encore une fois augmenté de manière drastique. Ils se montaient fin 2004 à **3,5 milliards de CHF**. Les premières revendications ont déjà été déposées à la Confédération.

¹⁷ Les CFF assument les coûts supplémentaires de l'invalidité professionnelle et versent une contribution d'assainissement de 1,5% pour l'employeur et les employés; le taux d'intérêt sur les avoirs de vieillesse selon le plan-capital est réduit, les anciennes rentes n'ont plus droit à la compensation du renchérissement et les rentes-ponts doivent être remboursées plus rapidement.

¹⁸ Avenir aktuell, avril 2005, p. 1.

¹⁹ Document de discussion interne de Benedikt Weibel, patron des CFF.

2.4 Autres caisses de pension proches de la Confédération

2.4.1 comPlan

Constituée au milieu de l'année 1998, la caisse de pension de Swisscom a commencé ses activités opérationnelles en 1999. La Confédération a épongé à cette occasion un découvert de 2343 millions de CHF au total. Contrairement à la Poste, Swisscom a constitué dans son bilan d'ouverture des provisions en vue du passage au système comptable IAS 19. Au total, **la Confédération a dépensé 3287 millions de CHF pour le refinancement de comPlan**. Ce compte n'indique cependant pas le nombre de rentiers cédés à Publica. Le taux de couverture de comPlan atteignait 98,9% fin 2004 avec un taux d'intérêt technique de 4%. Swisscom a engagé des mesures d'assainissement pour sa caisse de pension. Un prélèvement de 3% sur les salaires est effectué pour financer ces mesures. Parallèlement, le taux d'intérêt technique sera ramené à 3,75% et le taux de conversion, qui est actuellement encore de 7,2%, sera réduit au niveau de 6,8%, ce qui est plus correct sur le plan actuariel.

2.4.2 Prévention-vieillesse RUAG

Le 16.1.2001 la caisse de pension de la société RUAG a commencé à fonctionner de manière indépendante. La RUAG a financé à cette époque le découvert par ses propres moyens. **La Confédération a néanmoins versé 457,4 millions de CHF** pour couvrir les engagements supplémentaires provoqués par le passage au nouveau standard comptable (268,8 millions de CHF ont été versés le 1.7.2001 pour le passage à la norme FER 16, 188,6 millions de CHF supplémentaires ont suivi le 31.12.2001).

2.4.3 Skycare

La caisse de pension de Skyguide a été refinancée par la Confédération avec un montant de **20,5 millions de CHF**. Cette somme garantit les droits du personnel de sécurité aérienne de l'aviation militaire. Le même problème se pose comme à la caisse de pension de la Poste: Skycare n'a pas constitué de provisions en vue du passage à la norme IAS 19. Selon Skyguide, il faut prévoir des provisions de 130 millions de CHF à cet effet.

2.5 Caisses de pension des chemins de fer privés – Ascoop

Ascoop, la caisse de pension de quelque 180 entreprises des secteurs des transports et du tourisme, connaît des difficultés considérables. Durant l'année 2002, **le taux de couverture est tombé de 94,9 à 77,1%**. Depuis, la situation financière de la caisse s'est certes stabilisée, mais à un niveau préoccupant. En 2003, le taux de couverture était de 76,97% et en 2004 il a baissé de 0,5% pour tomber à 76,5%²⁰. Fin 2004, Ascoop avait un effectif de 10'525 assurés actifs et de 5'727 rentiers²¹. Le découvert était de 662,4 millions de CHF. Ces hypothèses partent cependant d'un taux d'intérêt technique de 4,5%. Si le taux technique baisse, le taux de couverture en fait autant. Le conseil de fondation Ascoop a décidé de ramener le taux d'intérêt technique de 4,5 à 3% pour le 01.01.2006. Il estime que le taux de couverture tom-

²⁰ Cette nouvelle baisse du taux de couverture s'explique par la dotation supplémentaire d'un fonds de compensation des risques avec 28,5 millions de CHF, ce qui a coûté 1% du taux de couverture. Rapport de gestion Ascoop 2004.

²¹ Rapport de gestion Ascoop 2004

bera ainsi à 71% si la situation générale se maintient²². L'assainissement de cette caisse exigera donc de toute manière une intervention financière considérable. Malgré les mesures d'assainissement prises²³, la situation financière d'Ascoop est critique et **il est étonnant que les auteurs de cette débâcle n'aient pas été placés en face de leurs responsabilités.**

Contrairement aux autres caisses de pension mentionnées plus haut, **Ascoop n'est pas une caisse de pension de la Confédération.** Cela ne l'empêche pourtant pas de présenter des revendications financières à la Confédération. La Confédération participe certes à une trentaine des sociétés affiliées à Ascoop qui génèrent 60% du découvert. Elle contribue à la production de l'offre de transport régionale, qu'elle organise en commun avec les cantons, en assumant quelque 68% des coûts non couverts. Les coûts de l'assainissement se répercutent dans les comptes des entreprises concernées (not. env. 3% de la somme des salaires au titre de la contribution extraordinaire à l'assainissement). Jusqu'à fin 1996, l'Office fédéral des transports était l'autorité de surveillance d'Ascoop et définissait les principaux paramètres de la caisse comme le taux d'intérêt technique. Puis, la caisse de pension est devenue indépendante et assumait seule la responsabilité des affaires. En 1999, Ascoop disposait d'un taux de couverture de 100%. Au lieu de réduire les risques latents de la caisse (taux d'intérêt technique élevé, absence de réserves fluctuantes), **les organes d'Ascoop ont préféré utiliser les rendements élevés au début de leur indépendance pour réduire les cotisations et augmenter les prestations en faveur des entreprises affiliées**²⁴. Il ne saurait être question d'une responsabilité de la Confédération. De plus, un assainissement d'Ascoop par la Confédération entraînerait des distorsions considérables sur le marché par rapport aux ETC (entreprises de transports concessionnaires) qui ne sont pas assurées auprès d'Ascoop (par exemple, les chemins de fer rhétiques) et qui gèrent leur propre caisse de pension. On ne saurait pas non plus adhérer à l'argumentation selon laquelle les entreprises de transport Ascoop doivent pratiquer des conditions salariales et sociales différentes en raison des différentes charges d'assainissement, si bien qu'elles sont défavorisées par rapport aux entreprises étrangères qui n'ont pas à supporter de telles charges. L'affirmation, selon laquelle une surveillance insuffisante de l'OFAS justifierait le droit à des contributions fédérales supplémentaires, est proprement irresponsable, car ce même argument pourrait être avancé par toutes les institutions de prévoyance privées pour revendiquer des indemnités. Pour cette raison, une participation de la Confédération à l'assainissement de la caisse Ascoop est strictement exclue.

²² Rapport de gestion Ascoop 2004

²³ Transformation en une fondation collective, passage à la primauté des cotisations, réduction du taux d'intérêt technique, taux d'intérêt des avoirs de vieillesse au minimum légal, suppression des rentes-ponts ainsi que des rentes pour invalidité professionnelle.

²⁴ rapport du Département fédéral des finances sur la réforme ferroviaire 2 à l'intention de la CTT.

3 Exigences de l'UDC

Les exigences et le catalogue des mesures de l'UDC s'articulent en trois axes principaux:

- **mesures d'assainissement et responsabilité**
- **supprimer les privilèges du personnel des collectivités publiques par rapport aux salariés du secteur privé**
- **transparence et surveillance**

Une partie de ces mesures ont également été proposées par le Conseil fédéral dans le cadre de la nouvelle réforme de la loi sur la caisse de pension. D'autres figurent dans les dispositions transitoires de la dernière révision. Nous les reprenons cependant ici dans le souci d'être complets.

3.1 Mesures d'assainissement et responsabilité

- **Le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations doit être réalisé aussi rapidement que possible.** Si les associations du personnel devaient effectivement faire aboutir un référendum et gagner une votation populaire, les découverts et la constitution de réserves fluctuantes devraient être financés par une augmentation paritaire des primes pour les employés et l'employeur. Ce changement ne doit pas avoir d'effet sur le budget de la Confédération. Il faut ailleurs faire passer l'âge de la retraite à 65 ans et celui de l'entrée dans l'assurance à 25 ans. Le financement d'une éventuelle rente-pont AVS en cas de retraite anticipée n'est acceptable que dans le cadre du système de la capitalisation. La réglementation transitoire ne doit pas être trop généreuse: elle ne doit s'appliquer qu'à partir de 57 ans et la garantie de la rente doit être de 90% au maximum.
- **La création de caisses de rentiers pour la Publica, les CFF et la Poste doit être refusée,** car cette mesure entraîne des risques financiers imprévisibles pour la Confédération. Ce serait également une grande injustice à l'égard de l'économie privée, car les assurés des caisses de prévoyance privées sont contraints de participer aux risques de longue vie, de non-réalisation du taux d'intérêt technique et des pertes sur les placements. La caisse restante des actifs profiterait excessivement de la séparation des risques de longue vie et autres si bien qu'un éventuel découvert pourrait par la suite être financé par une base de cotisation beaucoup plus large. Il faut également se poser la question de la surveillance paritaire. La Confédération ne versant plus de contributions à cette caisse, il y a le danger qu'un éventuel organe de placement des rentiers poursuive une politique d'investissement trop agressive, car la Confédération serait de toute manière contrainte d'éponger les pertes en raison de la garantie qu'elle envisage d'accorder. L'adaptation des rentes au renchérissement est également

problématique puisque la Confédération ne verse plus de contributions au financement de ces augmentations des rentes.

- Les caisses de pension affiliées à Publica **bien qu'elles n'assurent pas des employés de l'administration ou des régies fédérales** doivent être immédiatement refinancées et séparées. Sur les 53'472 actifs assurés fin 2004, seuls 36'992 (=69%) travaillent dans l'administration fédérale à proprement parler. Chez les rentiers, cette proportion est de 27'107, soit 62%. Ces caisses extérieures à l'Etat ne doivent pas profiter des subventions de la Confédération.
- Pour les **caisses qui ont déjà été refinancées** (CFF, poste), une nouvelle participation de la Confédération n'est envisageable que dans des conditions extrêmement restrictives. Dans tous les cas, le personnel doit participer davantage à un tel assainissement qu'à un assainissement ordinaire. Un refinancement des caisses de pension qui ont déjà profité d'une telle mesure ne peut être justifié à l'égard des salariés du secteur privé.
- Jusqu'ici, la Confédération adaptait les rentes au renchérissement, respectivement aux augmentations de salaire du personnel fédéral. Ces coûts étaient supportés par la Confédération si le rendement du capital ne permettait pas de les financer. La compensation du renchérissement dans les caisses de pension proches de la Confédération n'est pas présentée de manière transparente. Même à la Publica, une vérification détaillée du montant des compensations du renchérissement n'est possible que de manière rudimentaire. Toutefois, l'analyse des dernières années permet de constater que Publica a compensé le renchérissement non seulement à 50% comme la loi l'exige, mais à plus de 100% (1999: 1% de compensation du renchérissement / inflation de l'année précédente: 0,4%; 2000: 1.0% / -0,2%, 2001: 2.0% / 1,7%, 2002: 1,0% / 1,5% 2003: 1.0% / 0,3%). Durant ces cinq années, le renchérissement effectif était de 3,7%, si bien qu'une compensation de 50% aurait représenté 1,9%. En réalité, les rentes ont été augmentées de 6,1%, donc de 4,2% de plus que le minimum légal. **Il faut éviter dans tous les cas des adaptations au renchérissement dépassant l'inflation effective et éviter dans la mesure du possible les adaptations au renchérissement. Ces mesures doivent en effet toujours être financées par les assurés actifs.**
- **Les mises à la retraite anticipée ou flexibles** ne sont acceptables que moyennant une réduction actuarielle correspondante des rentes. Les cas réglés par des plans sociaux doivent être réduits à un strict minimum. Durant les quatre dernières années, la Confédération a dépensé 425 millions de CHF pour 1432 personnes mises à la retraite anticipée à différents titres. Ce montant correspond tout de même à 10% de la somme des salaires d'une année. Ces coûts ne sont pas imputés à Publica, mais payés par la Confédération. Il faut mettre fin à ces privilèges du personnel fédéral aux frais du contribuable. Les dépenses à ce titre pour le personnel du DDPS (corps des instructeurs, officiers d'état-major supérieurs, pilotes d'usine et d'essai, surveillants de l'espace aérien, aviation), du DFF (douane, Corps des gardes-frontière et du DETEC (OFAC), où l'âge de la retraite est fixé à 58 ans, pèsent particulièrement lourd. Il faut y ajouter les collaborateurs du DFAE (y compris la DDC) qui bénéficient d'une retraite anticipée dès 59 ans révolus après avoir travaillé 12 ans à l'étranger. Ces versements complémentai-

res pour compenser le découvert ont coûté durant ces 4 dernières années environ 430 000 CHF par cas.

- La **proportion étonnamment élevée de rentiers AI** par rapport à d'autres branches n'est pas tolérable. Ce problème doit être examiné en détail. Il n'est pas admissible que la Confédération résolve ses problèmes de personnel en poussant les gens dont elle veut se débarrasser vers les assurances sociales étatiques, c'est-à-dire l'AI en l'occurrence.
- L'intention de **réduire le taux d'intérêt technique** est compréhensible et réaliste. Les 4% requis seront certes dépassés durant l'année en cours, mais la hausse des taux d'intérêt ces prochaines années entraînera une baisse du cours des obligations. Si toutefois, les rentes ne sont pas réduites par la même occasion, la caisse aura un besoin de financement supplémentaire. En d'autres termes, elle devra augmenter son capital. Les 1,2 milliard de francs nécessaires à ce titre à Publica (779 millions selon le Conseil fédéral) ne doivent cependant pas être mis à la charge de la caisse fédérale. Un tel refinancement aux frais des contribuables serait un nouvel affront à l'égard du secteur privé et correspondrait à environ 32% de la somme des salaires budgétisée pour 2005. La réduction du taux d'intérêt technique doit être supportée entièrement par les assurés, car si la caisse réalise un rendement supérieur, la caisse fédérale n'en profite pas non plus.
- L'UDC demande **l'institution d'une CEP** pour déterminer les responsabilités et exige que les membres fautifs des conseils de fondation soient contraints d'engager leur fortune privée pour assumer leurs responsabilités. Il s'agit aussi de vérifier le comportement de l'administration fédérale dans l'analyse des responsabilités. L'AFF, l'OFT et l'OFAS portent sans doute une lourde responsabilité dans cette débâcle des caisses de pension.
- La caisse **Ascoop** présentant un dangereux découvert, des mesures d'assainissement doivent être immédiatement prises, comme l'ordonnerait d'ailleurs aussi l'autorité de surveillance s'il s'agissait d'une caisse de pension privée. On ne saurait admettre des privilèges pour cette caisse simplement parce que la Confédération participe à certaines entreprises qui y sont affiliées. Les membres responsables du conseil de fondation doivent être placés en face de leurs responsabilités.

3.2 Supprimer les privilèges du personnel des collectivités publiques

- L'UDC refuse l'octroi de prêts hypothécaires à des conditions de faveur aux assurés des caisses de pension. Ces prêts doivent être accordés à des conditions conformes au marché, faute de quoi les assurés qui ne prennent pas d'hypothèques auprès de caisses de pension publiques sont désavantagés. De plus, la caisse perd du rendement dans ces opérations. En aucun cas la Confédération ne doit continuer de financer des prêts hypothécaires à des conditions de faveur via la caisse fédérale. Cette pratique a duré jusqu'en 2004 et elle a coûté quelque 6 millions de francs par an à la Confédération. C'est une forme de vol quand la

Confédération doit réduire le prix de prêts hypothécaires qui devraient en fait être imputés à la caisse de pension.

- Les frais administratifs de Publica, qui sont supportés depuis 2003 par les contribuables et qui se montent à 69 millions de francs y compris l'exercice 2006, doivent à l'avenir être mis entièrement à la charge de la caisse de pension. Le financement de ces frais, y compris celui des coûts de la séparation de Publica, constitue un autre subventionnement indirect de Publica. Il s'agit là d'un procédé discutable à l'égard des caisses privées qui doivent elles-mêmes financer leurs restructurations.
- **Les taux d'intérêt des fonds de prévoyance placés auprès de la Confédération** doivent répondre aux taux usuels sur le marché ou passer par le marché des capitaux. Ces placements directs constituent d'ailleurs aussi une inégalité de traitement en ce qui concerne les droits d'émission et de négociation que les caisses privées doivent payer quand elles achètent des obligations d'Etat. De plus, les institutions privées subissent des pertes d'intérêt en raison de l'impôt anticipé qui n'est remboursé qu'après un certain intervalle. Le taux d'intérêt de 4% est inéquitable à l'égard des assurés privés, car non seulement les rentiers touchent ainsi un intérêt de 4% sur leur capital, mais les actifs profitent aussi d'un intérêt qui dépasse de 1,5% le taux minimal.
- Actuellement, la Confédération paie pour un employé de 55 ans qui gagne 30'000 francs par an une cotisation d'employeur de 9% à Publica. Pour un cadre dirigeant touchant un salaire annuel de 320'000 francs, la Confédération verse 9% pour les premiers 180'000 fr. et 18,8% pour les 140'000 fr. suivants. En d'autres termes, **elle assume une partie des cotisations d'employés pour les hauts revenus**. Ce traitement inégal réservé aux fonctionnaires des différentes classes de revenu est incompatible avec le principe général de l'égalité de traitement.

3.3 Transparence et surveillance

- Avant de pouvoir assainir durablement, il faut déterminer les besoins exacts. La Confédération doit donc établir un aperçu général et, notamment **une planification financière sur une période d'au moins 10 ans** pour toutes les caisses de pension auxquelles la Confédération doit un soutien pour des raisons légales, voire "morales".
- Toutes les caisses de pension étatiques ou proches de l'Etat doivent présenter leurs comptes selon des normes uniformes qui présentent les risques et les découverts effectifs. Il s'agit d'appliquer des normes internationalement reconnues comme IAS et IFRS.
- Il est inadmissible de procéder à des manœuvres comptables pour tenter de contourner le frein à l'endettement. Un éventuel refinancement de caisses de pension, y compris la compensation de la réduction du taux d'intérêt technique ou la constitution de réserves fluctuantes, doit passer par le **compte financier**. On ne saurait abuser de l'introduction prévue pour 2007 de la nouvelle loi sur le budget fédéral pour passer par pertes et profits d'éventuels engagements auprès des

caisses de pension sous le titre de "Coûts d'introduction de la nouvelle loi sur le budget fédéral". Si néanmoins la Confédération devait donner des **garanties** pour une caisse de rentiers, procédé que l'UDC refuse, elle devra constituer des provisions à cet effet dans le compte financier.

- La Confédération et les entreprises fédérales doivent elles aussi assumer leurs responsabilités d'employeurs. Cette responsabilité consiste également à ne pas repousser des employés vers les assurances sociales et à ne pas régler des problèmes de direction en procédant à des mises à la retraite anticipée. La Confédération doit donc immédiatement établir toute la transparence nécessaire concernant la **situation en matière d'AI** dans l'administration fédérale et dans les régies. Par la même occasion, elle fera une **comparaison du nombre de cas de maladie (absences) et d'accidents avec l'économie privée**.

Annexe I: Glossaire

Age de la retraite

L'âge de la retraite est l'âge où débute le droit aux prestations de vieillesse conformément au règlement. Selon la LPP, ce droit se crée quand l'assuré a 65 ans révolu. Le règlement peut cependant prévoir que le droit aux prestations de vieillesse commence avec la fin de l'activité professionnelle (perception avancée ou retardée des prestations).

Cotisations

L'institution de prévoyance prélève des cotisations pour financer ses cotisations. Le montant de celles-ci peut dépendre de l'âge et du sexe de la personne assurée ainsi que du salaire assuré. L'employeur doit à l'institution de prévoyance la totalité des cotisations. L'institution de prévoyance fixe le montant des cotisations dans son règlement. La cotisation de l'employeur doit être au moins aussi élevée que la totalité des cotisations de ses employés.

Entrée dans la LPP

Sont soumis obligatoirement à la LPP les salariés touchant un revenu soumis à la LPP auprès d'un employeur et ayant atteint l'âge LPP de 18 ans. Les indépendants peuvent s'assurer facultativement. Jusqu'à l'âge LPP de 24 ans, seules les prestations d'invalidité et de survivants sont assurées. Dès l'âge LPP de 25 ans, chaque assuré commence à constituer de surcroît son avoir de vieillesse par des cotisations correspondantes (bonifications de vieillesse).

Parité

Dans les institutions de prévoyance inscrites au registre de la prévoyance professionnelle, les employés et les salariés ont le droit de déléguer le même nombre de représentants dans les organes de l'institution de prévoyance qui décident des dispositions réglementaires, du financement et de la gestion de la fortune.

Pérennité

On parle de pérennité quand il est garanti que chez les assurés cotisants les départs sont toujours compensés par des nouvelles arrivées. Ce principe est toutefois mis en question quand le nombre d'assurés diminue.

Primauté

La primauté est la valeur imposée dont dépendent d'autres valeurs. Si le montant de la cotisation est imposé pour le calcul des prestations de vieillesse, on parle de la primauté des cotisations. Si le montant des prestations est imposé, c'est cette valeur qui servira à définir les cotisations et on parle alors de primauté des prestations. Dans le mode de prévoyance imposé par les prescriptions minimales de la LPP, les bonifications de vieillesse, dont dérivent toutes les prestations de prévoyance, sont imposées. Il s'agit donc ici d'un système de primauté des bonifications de vieillesse.

Primauté des cotisations

Les prestations de l'institution de prévoyance se mesurent en principe au montant versé par les assurés (employeurs compris). Les cotisations (en fait l'épargne) sont fixées par la loi ou par le règlement de l'institution (caisse de pension, fondation col-

lective) en pour-cent du salaire assuré. Le montant de la rente correspond à un certain pourcentage de l'avoir de vieillesse que l'assuré a acquis au moment où débute son droit à la rente (le taux de conversion actuel est de 6,8%).

Primauté des prestations

Les prestations correspondent en principe à un pourcentage du salaire assuré fixé par la loi ou par le règlement de l'institution de prévoyance. Elles dépendent soit du dernier salaire reçu, soit du salaire moyen des 5 à 10 années passées, soit encore parfois du salaire moyen durant toute la durée des cotisations. Le pourcentage du salaire assuré dépend généralement de l'âge de l'assuré au moment de son entrée dans l'institution de prévoyance, souvent aussi de l'âge où sont intervenues les augmentations de salaire et des réorientations professionnelles. Pour permettre de maintenir les prestations en cas de changement du salaire, les coûts supplémentaires qui en résultent doivent être financés par des versements supplémentaires. Si un assuré a dépassé au moment de son entrée dans l'institution la limite d'âge qui donne droit aux prestations ordinaires prévues par le règlement, il doit racheter les années de cotisation manquantes, faute de quoi le taux de prestation doit être réduit.

Rente-invalidité dans la prévention professionnelle

Le montant de la rente-invalidité en vertu des prescriptions minimales de la LPP est calculé selon le même procédé et sur la base du même taux de conversion que la rente-vieillesse. L'avoir de vieillesse se compose de l'avoir de vieillesse selon les prescriptions minimales de la LPP, que la personne assurée a acquis jusqu'au moment où débute son droit à une rente-invalidité ainsi que de la somme des bonifications de vieillesse (sans intérêts) qui manquent jusqu'à l'âge de la retraite.

Taux de couverture

Rapport entre la fortune disponible et la valeur en liquide des prestations assurées. On appelle capital de couverture le capital constitué pour financer les prestations.

Taux de conversion

Le taux de conversion est le taux en pour-cent de l'avoir de vieillesse qui définit le montant de la rente. Selon la LPP, le Conseil fédéral fixe le taux minimal de conversion, soit 6,8% en 2005 (1^{re} révision de la LPP).

Taux minimal LPP et taux d'intérêt technique

La LPP impose aux institutions de prévoyance le **taux d'intérêt minimal** de 2,5% sur les avoirs de vieillesse (2005) des actifs. Le **taux d'intérêt technique** concerne le rendement du capital-vieillesse épargné à partir du moment du départ à la retraite et reste inchangé dès cette date. Un changement ne peut donc intervenir qu'avant le départ à la retraite. Une augmentation ou une réduction du taux d'intérêt technique entraîne une augmentation ou une réduction du taux de conversion des rentes.

Annexe II: prestations fournies jusqu'ici par la Confédération à la CPC et aux caisses de pension de la Poste, des CFF, de Swisscom, RUAG, Skyguide, resp. aux entreprises affiliées

Paiements selon bilan sous la forme de virements en liquide, d'acceptation d'engagements ou d'abandon de prêt

en millions de fr.	bis 2000	2001	2002	2003	2004	Total	Vue d'ensemble fin 2004
Publica et organisations affiliées							Actifs 43'954 Rentiers 50'453 Coûts personnel en millions CHF) 4'409.0 Contr. féd. en millions CHF 12'807.5 Taux de couverture 104.5
Reprise du découvert au 31.05.2003 (art. 26. Abs. 1 loi sur la CFP)				11'935.9		11'935.9	
Enseignants EPF, découvert dû au transfert dans Publica					846.4	846.4	
Reprise du capital de couverture pour la garantie-femmes (art. 71 Abs. 1 proj. de loi sur la CFP)				6.8	18.4	25.2	
Poste							Actifs 49'409 Rentiers 25'144 Coûts personnel en millions CHF) 3'737.0 Contr. féd. en millions CHF 4'333.7 Taux de couverture 94.5
Découvert au 31.12.01 (art. 24 loi sur la poste)			4'129.2			4'129.2	
Découvert PPRS (art. 24 al. 2 loi sur la poste)					204.5	204.5	
Compte financier paiements extraordinaires FER16 (encore ouvert)						0.0	
CFF							Actifs 27'846 Rentiers 30'111 Coûts personnel en millions CHF) 3'075.2 Contr. féd. en millions CHF 12'501.4 Deckungsgrad 83.4
Prêt en faveur de la CP (décision de refinancement du 20.3.98, état au 15.12.98)	5'910.0					5'910.0	
Découvert fin 1998 (décision de refinancement du 20.3.98, état au 15.12.98)	5'156.0					5'156.0	
Financement prestation de sertie minimale (art. 17 LFLP; ACF du 22.6.01)		145.4				145.4	
Renonciation à un prêt pour cause de provisions FER (ACF du 22.6.01)	633.0	657.0				1'290.0	
Swisscom							Actifs 18'676 Rentiers 6'137 Coûts personnel en millions CHF) 2'194.0 Contr. féd. en millions CHF 3'276.1 Taux de couverture 98.9
Découvert au 31.12.97 (art. 26 LET du 30.4.1997)	2'331.5					2'331.5	
IAS (art. 12 LET, art. 26 LET)	944.6					944.6	
RUAG							Actifs 3'923 Rentiers 333 Coûts personnel en millions CHF) 560.9 Contr. féd. en millions CHF 457.4 Taux de couverture 94.4
FER 16 (art. 5a al. LF sur les entreprises d'armement du 6.10.2000)		268.8				268.8	
Différence IAS - FER (art. 5b LF sur les entreprises d'armement)			188.6			188.6	
Skyguide							Actifs 1'343 Rentiers 431 Coûts personnel en millions CHF) 226.1 Contr. féd. en millions CHF 20.5 Taux de couverture 101.1
Découvert contrôleurs aériens (art. 40 al.2quater LNA du. 21.3.2003)				0.7	19.8	20.5	
Total	14'975.1	1'071.2	4'317.8	11'943.4	1'089.1	33'396.6	33'396.6

Annexe III: Mises à la retraite anticipée							2001 à 2004	2001 à 2006
	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
Opers art. 33 (OPRA) (DDPS, douane, gardes-front., OFAC)	42.3	47.7	43.4	51.0	59.0	56.0	184.4	299.4
Opers art. 33 (AGZ/OPRA)								
Opers art. 34 (DFAE)		3.1	3.4	6.0	7.0	8.0	12.5	27.5
Opers art. 105 plan social	54.4	44.7	54.6	55.0	61.0	68.0	208.7	337.7
CPC Art. 43 statuts								
Garantie-femmes			6.8	19.0	30.0	25.0	25.8	80.8
Total	96.7	95.5	101.4	131.0	157.0	157.0	424.6	738.6

Nombre Opers art. 150	250	232	251	264	250	250	997	1'497
Coûts moyens	217'600	192'700	217'500	208'333				

Nombre Opers art. 33/34	98	107	120	110	120	120	435	675
Coûts moyens	431'600	423'400	404'200	448'500				

Total retraites anticipées	348	339	371	374	370	370	1'432	2'172
-----------------------------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	--------------	--------------

Garantie-femmes			43	119			162	
Coûts moyens			158200	155000				

