

Pratique de la Confédération en matière de retraites anticipées découlant de modifications structurelles et pour raison médicale

**Avis du Conseil fédéral au rapport de la Commission de gestion
du Conseil national du 18 novembre 1999**

du 5 juillet 2000

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

La Commission de gestion du Conseil national (CdG-CN) prie le Conseil fédéral de prendre position d'ici à l'été 2000 sur son rapport du 18 novembre 1999 (FF 2000 1136) concernant la pratique de la Confédération en matière de retraites anticipées découlant de modifications structurelles et pour raison médicale (rapport) et sur l'expertise actuarielle de M. A. Schweizer (expertise), annexée au rapport.

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

5 juillet 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Avis

1 Introduction

Le Conseil fédéral satisfait à la demande de la Commission de gestion du Conseil National (CdG-CN) par la présente prise de position. La politique de prévoyance, tout comme la politique du personnel, subit depuis un certain temps déjà des mesures importantes de réforme. Aussi les solutions proposées dans les avis sur les diverses recommandations de la CdG-CN se réfèrent-elles à la nouvelle politique du personnel et de la prévoyance de la Confédération, plutôt que d'essayer de justifier les lacunes de structures juridiques en matière de personnel et de prévoyance désormais, mais dépassées.

Le rapport fournit des renseignements importants pour la réorganisation technique de la prévoyance professionnelle de la Confédération. Les coûts que le rapport mentionne quant à la retraite administrative sont imputables aux restructurations au sein des entreprises de la Confédération et du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), restructurations exigées par le législateur.

En ce qui concerne les coûts, il convient de noter qu'en 1999, la Caisse fédérale d'assurance (CFA) a dû mettre en compte près de 30 à 40 millions de moins que dans les années 1995 à 1997. Le rapport confirme en outre que les départements ont fait preuve d'une grande discipline en ce qui concerne l'âge de la retraite. Il constate que des mises à la retraite avant l'âge de 60 ans révolus ne sont intervenues que dans des cas exceptionnels (rapport, page 20).

Les indications que le rapport présente au sujet de la pratique utilisée par les Chemins de fer fédéraux (CFF), La Poste et Swisscom ne seront commentées que dans la mesure où la Caisse fédérale de pensions (CFP) est directement concernée (voir sous ch. 7). La pratique en vigueur jusqu'ici pour des retraites anticipées relève de la responsabilité des entreprises de la Confédération, qui ont accédé à plus d'autonomie entre-temps. Le Conseil fédéral n'est plus autorisé, en la matière, à donner des instructions sur le plan opérationnel.

Les travaux de réforme du droit sur le personnel et la prévoyance s'effectuent en parallèle et se rejoignent sous maints aspects. Allant dans le même sens que le rapport, le renouvellement de la politique du personnel et de la prévoyance vise la transparence, ainsi qu'une réglementation claire des responsabilités et des compétences. L'assurance contre les risques classiques, telles l'invalidité, la vieillesse et la mort, sera à l'avenir clairement séparée des prestations liées à la politique du personnel, telles les rentes transitoires à l'occasion d'une retraite anticipée ordonnée par l'employeur ou les prestations en cas de licenciement décréité sans que l'employé n'ait commis de faute. La Confédération doit demeurer un employeur social et compétitif sur le marché de l'emploi. La prévoyance professionnelle est un instrument permettant d'atteindre cet objectif. Les avis sur chaque recommandation du rapport et de l'expertise doivent toujours être vus sous l'angle du renouvellement de la politique du personnel et de la prévoyance. Il convient donc de considérer les explications suivantes comme un complément et une concrétisation des commentaires figurant dans le message du 14 décembre 1998 concernant la loi sur le personnel de

la Confédération, LPers (FF 1999 1421) et celui du 1^{er} mars 1999 concernant la loi régissant la Caisse fédérale de pensions (FF 1999 4809).

2 Importance de la retraite anticipée dans la politique du personnel

2.1 Intégration du vieillissement de la population dans le concept de la politique du personnel

Recommandation n° 1 du rapport:

La Commission de gestion recommande au Conseil fédéral de veiller à intégrer de manière positive le vieillissement de la population dans le concept de la politique du personnel. Selon la CdG, le Conseil fédéral doit réaliser les conditions juridiques, politiques et concrètes permettant aux mesures d'intégration de la politique du personnel de demeurer prioritaires par rapport aux mises à la retraite anticipée. De plus, il devrait imposer cette priorité en prenant des mesures appropriées et assurer un contrôle adéquat.

Le Conseil fédéral partage le point de vue de la Commission de gestion (CdG), selon lequel il convient d'intégrer le vieillissement de la population dans le concept de la politique du personnel. Dans ses principes directeurs en matière de politique du personnel, acceptés le 18 novembre 1998, le Conseil fédéral s'engage à un travail durable en matière de personnel, visant une relation à long terme avec les collaborateurs et les collaboratrices. Ceux-ci doivent avoir les mêmes chances dans tous les domaines, indépendamment de leur âge. Conformément à ces principes, tout sera mis en œuvre pour éviter des licenciements décrétés sans que l'employé n'ait commis de faute (également dénommés licenciements administratifs).

Suite à des mesures radicales de réorganisation (entreprises d'armement, privatisation des anciennes entreprises en régie de la Confédération), de nombreux collaborateurs et collaboratrices d'un certain âge ont été mis à la retraite, avec la pension appropriée. Ces mesures de réorganisation ont exigé une compression du personnel qui n'a pas permis de trouver, pour les personnes d'un certain âge, une solution optimale préservant simultanément les postes de collaborateurs plus jeunes. Ainsi, bon nombre de retraites anticipées mentionnées par la CdG-CN doivent-elles être considérées comme un acte de solidarité des plus âgés envers les plus jeunes. Ces mises à la retraite ne doivent donc pas être assimilées à une attitude de la Confédération consistant à *exclure* les collaborateurs et collaboratrices plus âgés.

Dans l'administration générale de la Confédération, le pourcentage des collaboratrices et collaborateurs dont l'âge se situe entre 50 et 59 ans a passé de 20 % en 1991 (9327 personnes) à 26 % en 1999 (11 171 personnes). Celui des collaborateurs et collaboratrices de 60 à 65 ans a reculé dans la même période de 6 % (1991: 2781 personnes) à 4,7 % (1999: 2004)¹. Cette baisse découle de la retraite à la carte à partir de 60 ans révolus, prévue dans les statuts en vigueur des caisses de pensions. Ces chiffres montrent qu'il ne s'agit pas d'une «politique de rajeunissement» qui serait pratiquée aux dépens de la catégorie d'âge des 50–59 ans.

¹ Enquête sur le personnel 99; tableaux 23 et 24.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il ne faut pas considérer la fin de l'activité salariée au sein de l'administration de la Confédération uniquement du point de vue de la gestion d'entreprise et sous l'angle économique. Des aspects démographiques et de politique sociale jouent également un rôle important dans le débat sur la retraite. Le développement démographique montre qu'il y aura, dans les prochaines décennies, par personne bénéficiant d'une pension, de moins en moins de personnes actives. Cette évolution, qui découle surtout d'une espérance de vie plus élevée, indique qu'il ne faut pas écarter de la vie active les collaborateurs et collaboratrices d'un certain âge. Il s'agit également de tenir compte des constatations de la Commission fédérale pour l'établissement d'un nouveau rapport sur les questions du 3^e âge en Suisse en 1995: «Vu que les moyens financiers deviennent de plus en plus justes et que le pourcentage des personnes à la retraite par rapport à la population adulte augmente, il s'impose d'utiliser les connaissances et les capacités jusqu'alors inexploitées. Car il y a toujours plus de tâches essentielles pour la société, sans pour autant qu'il y ait des emplois rémunérés pour cela»². Face à cette situation, le Conseil fédéral préconise une stratégie qui incite à un passage en douceur de la vie active à la retraite. Le cadre juridique est déterminé par les règles prévues dans la LPers et dans le projet de la loi régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP). Ces deux lois recommandent instamment une gestion encourageant l'emploi judicieux et social du personnel. La nouvelle réglementation sur la répartition des coûts entre l'employeur et l'institution de prévoyance rendra les retraites administratives nettement moins attrayantes. La base contractuelle des rapports de travail selon la LPers permet une gestion du personnel adaptée aux capacités du collaborateur et de la collaboratrice et aux besoins du service. Selon l'art. 10, al. 3, de la LPers, l'employeur et le collaborateur ou la collaboratrice peuvent convenir dans certains cas exceptionnels de prolonger leur relation de travail au-delà de l'âge de l'AVS. On tient ainsi compte de l'évolution démographique et des besoins de l'entreprise, du personnel et de la société au sens de la déclaration de la commission sur les questions du 3^e âge.

2.2 Retraites anticipées/retraites administratives

Pour le Conseil fédéral, il n'y a aucun doute que les mesures liées à la sortie de la vie active doivent être sans cesse réexaminées et, le cas échéant, adaptées.

Le Conseil fédéral a fixé des priorités claires dans l'ordonnance sur les mesures à prendre en faveur du personnel en cas de restructurations dans l'administration générale de la Confédération (ordonnance sur les mesures en faveur du personnel; RS 172 221.104.0), entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1996:

L'appui à la recherche d'un poste, l'affectation à d'autres postes et le recyclage passent avant une résiliation des rapports de travail et une mise à la retraite anticipée. Les dispositions d'exécution de la LPers ne modifieront pas cette ligne de conduite.

Il existe depuis le 1^{er} juillet 1998 un plan social concernant l'administration générale de la Confédération, qui a été négocié entre le Département fédéral des finances (DFF) et les partenaires sociaux. Ce plan a permis d'arrêter des principes uniformes,

² Vieillir en Suisse, bilan et perspectives, rapport de la Commission fédérale pour l'établissement d'un nouveau rapport sur les questions du 3^e âge en Suisse 1995, p. 566.

servant la mise en œuvre des mesures de restructuration qui s'imposent dans le cadre de la réforme du Gouvernement et de l'administration (RGA).

Le plan social se réfère à l'ordonnance sur les mesures en faveur du personnel et insiste sur le fait que l'appui à la recherche d'un poste, l'affectation à d'autres postes et le recyclage priment la retraite anticipée. Ce plan social a également débouché sur la création des SCGE (Services centraux de la gestion des emplois) au sein des départements.

Selon le ch. 18 du plan social, le Conseil fédéral sera informé chaque année de l'exécution de ce plan. Pour l'heure, le premier rapport est en phase d'élaboration. A notre avis, la demande de la CdG de surveiller et de contrôler régulièrement l'exécution des dispositions citées plus haut est ainsi respectée (voir sous ch. 3).

Le rapport établi annuellement à l'intention du Conseil fédéral permet une étude quantitative des retraites anticipées d'après les groupes d'âge, des coûts engendrés par ces mises à la retraite anticipée, des transferts de personnel dans d'autres offices fédéraux voire dans des entreprises de l'économie privée, et des éventuels licenciements.

2.3 Mise en œuvre et contrôle

La mise en œuvre des mesures mentionnées sous ch. 2.1 et 2.2 s'effectue dans le cadre des dispositions d'exécution relatives à la loi sur la CFP et à la LPers. Cette dernière prévoit clairement, à l'art. 5, que le Conseil fédéral doit opérer un controlling approprié et veiller à ce que le Parlement reçoive un rapport.

3 Mise en place d'un contrôle de gestion (controlling) systématique et intégré

La LPers charge le Conseil fédéral de veiller à ce que l'employeur opère un controlling approprié, qui permette de vérifier la mise en œuvre de la politique du personnel (art. 5 LPers). Le Conseil fédéral estime que les bases légales existantes suffisent à un controlling efficace. Les observations suivantes partent de ce principe.

3.1 Controlling au niveau de l'employeur

Recommandation n° 2 du rapport:

La Commission de gestion recommande au Conseil fédéral de mettre en place – à l'échelon de la gestion du personnel et de la caisse de pensions – un contrôle de gestion systématique et intégré, et de garantir la transparence dans le domaine des retraites anticipées. Elle précise que l'évolution à court, moyen et long termes en matière de coûts, de critères, de motifs, de prestations, d'économies ainsi que l'importance des retraites administratives doivent être mises en évidence. Selon la CdG, le Conseil fédéral doit garantir que, malgré les pratiques de la Confédération constatées en matière de retraites anticipées, l'équilibre financier des caisses de pensions concernées soit garanti à long terme.

Le Conseil fédéral préconise la création d'un controlling systématique et intégré.

Lors de l'établissement du budget pour l'année 1999, les charges pour la prévoyance en faveur du personnel et les prestations des employeurs découlant de retraites anticipées exceptionnelles dans le cadre d'un plan social ou en relation avec la résiliation administrative des rapports de travail (coûts sociaux) ont été budgétisées de façon décentralisée, dans les départements ainsi qu'à la Chancellerie fédérale. La planification des coûts sociaux est difficile, car les mesures de restructuration et leurs conséquences pour le personnel sont encore peu concrètes au moment de l'établissement du budget. Afin d'obtenir une plus grande transparence dans ce domaine, les départements et la Chancellerie fédérale ont été invités, dans le contexte de l'établissement du budget 2000, à rendre compte à l'avenir au DFF/Office fédéral du personnel (OFPER) de toutes les retraites anticipées ayant été exécutées. Il ne s'agit en l'occurrence pas de communiquer uniquement l'identité et l'âge des personnes concernées ainsi que les coûts sociaux engendrés. Les départements et la Chancellerie fédérale sont également tenus de retracer les mesures prises pour permettre aux personnes concernées de continuer à travailler. Le cas échéant, ils doivent expliquer pourquoi les mesures entreprises n'ont pas porté de fruits. Enfin, les départements et la Chancellerie fédérale sont invités à chiffrer les économies à réaliser sur les salaires du personnel au moyen des mises à la retraite anticipée. En complément de ce qui précède, le reporting au Conseil fédéral offre, selon le ch. 18 du plan social, des informations sur la gestion des emplois au niveau interne, sur des mesures d'encouragement ainsi que sur les licenciements et les indemnités de départ.

Le Conseil fédéral est convaincu que les mesures décrites augmentent la transparence des coûts et sensibilisent les départements et la Chancellerie fédérale à cette problématique. Les informations provenant du reporting, alliées au rapport de la caisse de pensions, donnent par ailleurs une indication sur l'équilibre financier à long terme du système de prévoyance de la Confédération.

3.2 Controlling au niveau de la caisse de pensions

Seconde recommandation, page 23 de l'expertise:

L'expert recommande un contrôle de gestion financière et actuarielle de la CFP afin que l'on puisse surveiller étroitement l'évolution des risques. La commission responsable de l'examen des cas d'invalidité serait ainsi en mesure de remplir son mandat et l'on disposerait de bases objectives, acceptées par tous les partenaires et permettant de prendre des mesures telles que la révision des conditions réglant le droit aux prestations.

La nouvelle Caisse fédérale de pensions doit être conçue comme une institution collective. Un système comptable bien structuré fait partie intégrante d'une telle institution. Lorsque la comptabilité fonctionne et correspond aux exigences d'une institution collective, la répartition des coûts sur différents centres de coûts ne représente pas de difficulté particulière. Un tel décompte permet de suivre l'évolution des risques et, à l'aide de méthodes statistiques, d'en déterminer les causes spécifiques.

Le Conseil fédéral aura satisfait à cette recommandation dès que son mandat sera rempli et qu'une institution collective conforme aux exigences modernes sera en mesure de fonctionner.

4 Imputation directe des coûts en cas de retraite anticipée

Le rapport de la CdG-CN ainsi que l'expertise actuarielle contiennent des recommandations sur l'imputation directe des coûts en cas de retraite anticipée. Par «retraite anticipée», on entend la retraite administrative, la retraite entre 60 et 65 ans, volontaire ou imposée par l'employeur, et les départs pour raison médicale (invalidité). Vu leur similitude, les recommandations du rapport et celles de l'expertise seront traitées en commun dans le chapitre suivant.

4.1 L'imputation directe des coûts de la prévoyance professionnelle en tant que principe de base de la nouvelle caisse de pensions

Recommandation n° 3 du rapport:

La Commission de gestion recommande au Conseil fédéral d'assurer la mise en œuvre systématique du principe de l'imputation directe des coûts lorsque l'initiative de la retraite anticipée est imputable à l'employeur. Ce dernier doit assumer le financement intégral de telles retraites.

Le Conseil fédéral peut se rallier à cette recommandation.

Dans le cadre de l'ébauche d'une nouvelle Caisse fédérale de pensions, les diverses variantes de retraite anticipée ont été analysées. Les points faibles du système actuel résident notamment dans l'application lacunaire du principe de l'imputation directe et dans une répartition des responsabilités peu claire, voire en contradiction avec les moyens d'actions (compétences). Le rapport de la CdG va également dans ce sens.

Etablir les principes de base du partage et d'une nouvelle répartition des domaines de compétences entre l'employeur et la caisse de pensions fait également partie des buts prioritaires du projet de «Nouvelle Caisse fédérale de pensions», tout comme la mise en œuvre d'une assurance moderne, incluant le principe de l'imputation directe.

La séparation des fonctions de l'employeur et de la caisse de pensions est un point central du «concept» de la nouvelle caisse de pensions. L'employeur est responsable de l'application de la politique du personnel décrite dans la LPers. Cette responsabilité comprend également l'utilisation d'instruments, tel le plan social.

Les prestations d'assurance légales et réglementaires concernant l'invalidité, la vieillesse et la mort (assurance de base) doivent être clairement séparées des prestations initiées par l'employeur pour la couverture sociale des collaborateurs et des collaboratrices.

Cette séparation est prévue dans la loi sur la CFP actuellement à l'examen au niveau parlementaire. Les prestations qui sortent du cadre de l'assurance de base concernant la vieillesse, la mort et l'invalidité sont à la charge de celui qui les occasionne. Il s'agit ici toujours de l'employeur. Celui-ci décide des mesures dans le domaine du personnel. Il est dès lors seul responsable de l'emploi judicieux et productif de son personnel.

La nouvelle loi sur la CFP ne comporte par conséquent plus de dispositions concernant les mises à la retraite administrative. Lorsque l'employeur applique le plan social dans le cadre de réorganisations et occasionne ainsi des prestations de la caisse de pensions, il se *fondera* sur l'art. 31, al. 4 et 5, de la LPers. L'employeur doit supporter lui-même de telles prestations. Faisant suite aux dispositions du droit du travail, les dispositions d'exécution de la loi sur la CFP fixeront les conditions et modalités permettant la perception réglementaire d'une rente anticipée, ainsi que les conditions et les cotisations obligatoires des employeurs en cas de perception d'une rente anticipée non prévue par le règlement (art. 20, let. f, projet de loi sur la CFP).

Cette nette séparation des responsabilités favorise la transparence. De plus, le budget et le décompte révèlent clairement les coûts incombant à l'employeur pour des mesures de personnel aboutissant à des prestations de la caisse de pensions.

Première recommandation, page 23 de l'expertise:

L'expert recommande que les responsabilités soient réglementées de manière à garantir une représentation plus efficace des intérêts de la caisse. Comme pour la future commission de placement, il conviendra, toujours selon l'expert, d'instituer une commission responsable de l'examen et de la révision des cas d'invalidité. Cette commission devra dépendre directement de l'organe de gestion suprême, c'est-à-dire de la Commission de la caisse. A cet égard, il faut dissocier le rôle d'employeur, c'est-à-dire de responsable du personnel, et celui de direction de la caisse.

L'institution de prévoyance exécute la prévoyance professionnelle dans le cadre des dispositions légales et statutaires. Sur ce point, il convient d'approuver les recommandations de l'expert. Il est toutefois exagéré de demander la mise en place d'une commission particulière, chargée de juger des cas de prestations dont les conséquences financières sont à la charge des employeurs. Créer un tel organe de décision mènerait à une confusion de divers intérêts et à une délimitation peu claire des responsabilités, ce qu'il convient d'éviter. La séparation du rôle de l'employeur de celui de la direction de la caisse sera pleinement réalisée lors de l'application des nouvelles bases légales (loi sur la CFP et LPers). La nouvelle caisse de pensions sera une institution de droit public indépendante, externe à l'administration fédérale (art. 8, al. 1, projet de loi sur la CFP). Les employeurs pourront défendre leurs intérêts en siégeant à la Commission de la caisse (art. 11, projet de loi sur la CFP).

4.2 Départs anticipés pour raison de santé (invalidité)

Le droit suisse sur l'invalidité applique le principe selon lequel la réinsertion professionnelle prime l'octroi d'une pension. Cela signifie également qu'une personne ne peut bénéficier d'une rente d'invalidité que lorsque sa capacité au travail est totale-

ment ou partiellement réduite de façon durable (art. 8 et 28 de la loi fédérale sur l'assurance invalidité, LAI; RS 831.20). Les prestations d'assurance, dans le cadre de la LAI ou de la caisse de pensions, doivent être fournies de façon subsidiaire, mais en aucun cas en concurrence avec une réinsertion professionnelle.

4.2.1 La notion d'invalidité

Troisième recommandation, page 23 de l'expertise:

L'expert recommande de rédiger de manière plus restrictive la définition actuelle de la notion d'invalidité qui, dans la pratique, permet d'assimiler à l'invalidité le manque de possibilités pour l'administration ou les autres employeurs de la Confédération d'occuper une personne. Il est notamment possible d'imaginer un rapprochement par rapport à la définition de la notion d'invalidité de l'assurance-invalidité, ce que la LPP exige de toute façon, ainsi que l'introduction de délais de carence ou d'autres conditions telles que l'âge minimal ou l'appartenance à une catégorie professionnelle particulièrement exposée.

Le Conseil fédéral rejette la constatation globale de l'expert selon laquelle la notion d'invalidité au sens des statuts de la CFP pourrait, dans la pratique de l'administration fédérale, être assimilée à un manque de possibilités d'occuper une personne.

Lors de l'élaboration du message du 1^{er} mars 1999 concernant la loi régissant la Caisse fédérale de pensions, le Conseil fédéral a examiné en détail la question de savoir quelle notion d'invalidité serait appliquée dans le nouveau règlement.

Entre-temps, les débats parlementaires ont clarifié la chose comme suit: d'une part, des prestations au titre de l'invalidité professionnelle seront également accordées à l'avenir; d'autre part, les conditions sur les retraites pour raison de santé seront définies de façon plus restrictive. Selon l'état actuel de la réglementation, la notion d'invalidité au sens de la LAI est prioritaire. Une mise à la retraite pour cause d'invalidité fondée sur ce qu'il est convenu de nommer l'invalidité professionnelle ne peut entrer en ligne de compte que si le processus AI a échoué, cela uniquement sous certaines conditions particulières et restrictives et pour autant que l'on dispose d'un rapport médical (voir ch. 4.22). Le fait que le financement doive être assuré par l'employeur constitue une condition supplémentaire.

En tant que restriction s'ajoutant à la condition financière, le Conseil fédéral estime opportune la recommandation d'introduire un âge minimal pour cette forme de prestation. En règle générale, l'invalidité professionnelle ne devrait concerner que des personnes ayant atteint un âge déterminé.

Pour que les choses soient claires, il convient de noter ici qu'un rapprochement, dans la nouvelle caisse de pensions, de la notion d'invalidité à celle de la LAI ne réduit en aucune manière la possibilité d'un départ anticipé, que celui-ci soit volontaire ou dicté dans le cadre d'un plan social. A l'avenir également, les employées et employés pourront prendre leur retraite «à la carte» à partir de 60 ans.

4.2.2 Invalidité professionnelle

Selon les statuts de la CFA actuellement en vigueur, un assuré a droit à une pension d'invalidité de la caisse de pensions si, de l'avis du service médical, il n'est plus en mesure d'exercer ses fonctions ou d'autres fonctions pouvant raisonnablement être exigées de lui (invalidité professionnelle). Le problème ne réside pas dans les prestations accordées en cas d'invalidité professionnelle, mais dans le fait que le service médical procédant à l'examen ad hoc doit tenir compte, en plus de l'aspect médical, des conditions propres à l'entreprise, domaine qui échappe dans une large mesure à son analyse. Aussi le service médical doit-il pouvoir compter sur les informations de l'employeur. Si celui-ci déclare qu'il n'y a dans son domaine aucun emploi adapté à l'état de santé du collaborateur ou de la collaboratrice, la constatation d'invalidité professionnelle devient inéluctable pour autant que le rapport médical aille dans ce sens. On ne peut exclure que dans certains cas exceptionnels, une collaboratrice ou un collaborateur ait été annoncé au service médical pour une mise à la retraite fondée sur l'invalidité professionnelle avant que toutes les mesures créées pour ce genre de cas (mutation, reconversion professionnelle) aient été examinées. L'expertise (ch. 5.1 et suivants) montre que ce sont surtout les cas d'invalidité partielle qui ont augmenté. Dans une large mesure, le nombre de cas d'invalidité complète est resté constant. En 1998, il a même reculé par rapport aux chiffres de 1988. Le Conseil fédéral considère que ce recul reflète la volonté des employeurs et de leurs services du personnel de maintenir dans la vie active des collaborateurs et collaboratrices malades, en modifiant leur cahier des charges et en les faisant travailler moins. La mise à la retraite pour invalidité complète n'intervient dans la pratique qu'en tant qu'ultime ressource, lorsque toutes les autres mesures ont échoué. *Le Conseil fédéral a l'intention de conserver cette approche en matière de politique du personnel.*

Dans le cadre du nouveau concept de mise à la retraite pour cause d'invalidité, il s'agit encore d'introduire dans les dispositions d'exécution de la loi sur la CFP une réglementation à l'intention des collaborateurs et collaboratrices qui, pour des raisons médicales et d'un commun accord avec leur employeur, acceptent une activité rangée dans une classe salariale inférieure à celle de l'activité qu'ils exerçaient auparavant. Il est envisagé de verser à ces personnes une rente d'invalidité partielle, financée par l'employeur. Cette solution s'inscrit dans l'intérêt de toutes les parties concernées. Elle évite l'invalidité complète, répond au principe de la réinsertion professionnelle et prévoit un mode de financement ne constituant pas une charge supplémentaire pour la caisse de pensions, puisque l'employeur en supporte les coûts. Elle est par ailleurs conforme aux principes issus du débat concernant la nouvelle loi sur la CFP.

4.2.3 Invalidité selon la LAI

Comme la LAI, le système futur associe l'attribution de prestations pour invalidité à l'incapacité de travail (art. 5, al. 2^{bis}, projet de loi sur la CFP). L'enquête effectuée auprès des offices AI compétents pour savoir s'il s'agit d'une invalidité au sens de la LAI peut durer dans le meilleur des cas de 12 à 20 mois. Le droit au traitement subsiste pendant cette période. La durée de l'enquête et la poursuite du versement du salaire incitent les employeurs à chercher sérieusement à occuper le collaborateur ou la collaboratrice en cause de façon adéquate au sein de l'entreprise. Si les exa-

mens médicaux indiquent une invalidité professionnelle, l'employeur est responsable des coûts de la mise à la retraite pour invalidité (art. 5, al. 2^{ter}, projet de loi sur la CFP). Actuellement, cette charge financière est supportée par la caisse de pensions.

4.3 Retraite anticipée

Lors de l'introduction de la retraite anticipée en 1988, il avait été admis que 35 % des membres de la caisse feraient valoir leur droit à ce type de retraite.

Cette quote-part a été prise en compte dans le concept de financement. S'il s'avérait clairement dans les faits qu'un pourcentage plus élevé d'assurés prennent une retraite anticipée, il faudrait repenser le procédé de financement qui se base sur un âge de retraite moyen de 63,5 ans. L'âge technique de la retraite est un chiffre évalué de façon mathématique sur la base de statistiques et ne doit pas être assimilé à l'âge de retraite légal, voire réglementaire.

Pour respecter le principe de l'imputation directe des coûts, et donc le maintien de l'équilibre financier de la Caisse fédérale de pensions, il convient de distinguer clairement si la personne assurée a décidé de son propre gré de partir en retraite anticipée ou si l'employeur impose cette solution.

4.3.1 Retraite anticipée volontaire

Les employés et employées qui choisissent volontairement une retraite anticipée font usage d'un droit qui leur est accordé par les dispositions légales actuelles et futures concernant le personnel et la prévoyance.

Il n'est pas contesté que des collaborateurs et collaboratrices d'un certain âge aient été invités, voire forcés de faire usage de leur droit, précisément à l'occasion de restructurations au sein de la Confédération et de ses entreprises. De tels «départs volontaires en retraite anticipée» peuvent sembler judicieux d'un point de vue de politique du personnel, en particulier lorsqu'ils permettent à des collaborateurs plus jeunes et compétents de progresser. Mais l'équilibre financier de la caisse de pensions risque d'être ainsi mis en danger. C'est cette réflexion qui est à la base de la recommandation suivante:

Deuxième recommandation, page 24 de l'expertise:

Afin de maintenir la solidarité en matière de financement des retraites à la carte, et se fondant sur une application systématique du principe de l'imputation directe des coûts en cas de mise à la retraite anticipée ordonnée par l'employeur, l'expert recommande de conserver jusqu'à nouvel ordre aussi bien l'âge technique actuel de la retraite (63,5 ans) que les tarifs qui en découlent (rachats, sorties, augmentations de salaire).

Le rajeunissement de l'âge de la retraite engendré par la mise à la retraite anticipée sur ordre de l'employeur doit être équilibré selon la méthode de calcul de la totalité des coûts: y sont compris tous les coûts provenant d'une mise à la retraite avant l'âge technique de 63,5 ans.

4.3.2

Départ à la retraite anticipée ordonné par l'employeur

Recommandation, page 14 de l'expertise:

L'expert recommande que les coûts découlant d'une retraite anticipée ordonnée par l'employeur soient à la charge de ce dernier et que la réglementation sur la retraite en vigueur ne soit pas renforcée.

Recommandation, page 22 de l'expertise:

L'expert recommande ce qui suit: Afin d'éviter des pertes techniques systématiques lors de retraites à la carte après 62 ans et de manière à assurer une égalité de traitement avec les assurés qui prennent leur retraite en vertu des dispositions de l'art. 43 des statuts de la CFP, il convient d'opérer une distinction entre recours à la retraite à la carte en tant qu'élément d'un plan social et retraite à la carte sur demande de l'affilié. En cas de départ à la retraite dans le cadre d'un plan social, il convient de respecter les dispositions de l'art. 43 (retraite administrative).

Ces deux recommandations portent sur les rentes que la caisse de pensions verse aux assurés et assurées dont la sortie a été ordonnée par l'employeur, par exemple dans le cadre d'une restructuration assortie de plans sociaux. Il est parfois difficile de déterminer clairement si une retraite anticipée intervient volontairement ou à l'instigation de l'employeur. On peut cependant partir du principe que les mises à la retraite dans le cadre de plans sociaux ne sont pas volontaires.

L'expert exige avec raison que les mises à la retraite anticipée ordonnées *par l'employeur* n'influent pas sur l'équilibre financier de la caisse. Pour satisfaire à cette exigence, il importe que l'employeur assume tous les coûts des prestations liées aux retraites anticipées qu'il a ordonnées, dans la mesure où ces coûts se sont pas couverts par un financement antérieur. Dans le cas contraire, l'âge moyen de la retraite descendrait en dessous de 63,5 ans, ce qui entraînerait une hausse des coûts pour la caisse de pensions.

La notion de «financement intégral» utilisée dans le rapport de la Commission de gestion se réfère de façon explicite aux coûts engendrés par une plus longue espérance de vie et par les rentes transitoires. Voir à cet égard les propos figurant sous ch. 8 ci-après.

4.3.3

Rente transitoire ou supplément fixe

Première recommandation, page 24 de l'expertise:

Pour appliquer de façon systématique le principe de l'imputation directe des coûts en cas de retraite anticipée ordonnée par l'employeur (art. 30 et suivants des statuts de la CFP), l'expert recommande que la totalité des coûts de la rente transitoire soit à la charge de l'employeur.

La hausse des cotisations périodiques (passage de 12 à 15 %) accompagnant en 1998 l'introduction de la retraite à la carte, tenait compte du fait que l'assuré ne devait rembourser la rente transitoire que pour moitié (FF 1987 II 550 et 553). Ces considérations restent entièrement valables dans la perspective présente pour autant qu'il s'agisse d'une retraite anticipée volontaire, c'est-à-dire décidée par l'assuré uniquement. En l'état actuel du projet, l'employeur est par contre tenu d'assumer entièrement les frais de la rente transitoire s'il a demandé, voire exigé le départ en retraite anticipée. La caisse de pensions sera ainsi déchargée de ces frais. L'application systématique du principe de l'imputation directe des coûts est dès lors assurée. La législation appuie d'ailleurs ce procédé, l'art. 6, al. 1, let. a, du projet de loi sur la CFP prescrivant de manière explicite un financement qui couvre les coûts des prestations de la caisse de pensions.

4.4 **Retraite anticipée au sens de l'art. 43 des statuts de la CFP**

Première recommandation, page 21 de l'expertise:

L'expert recommande que les conditions et les modalités de la retraite anticipée au sens de l'art. 43 des statuts de la CFP soient réglées par le contrat de travail ou dans le cadre de plans sociaux. Il précise que les statuts doivent comporter des dispositions sur le genre et l'ampleur des prestations ainsi que sur leur financement. Il demande en outre que les statuts prévoient expressément que l'employeur assume tous les coûts occasionnés à la CFP par les départs à la retraite anticipée, si ces départs sont ordonnés par l'employeur. Enfin, l'expert recommande que les départs à la retraite anticipée soient subordonnés à l'accord de la Commission de la caisse en tant qu'organe de gestion suprême. Ce n'est qu'à cette condition que la caisse pourra véritablement être en mesure de défendre ses intérêts de manière efficace.

Il convient de remarquer que la nouvelle loi sur la CFP ne comportera plus de réglementation correspondant à l'art. 43 des statuts en vigueur de la CFA (voir ch. 4.1 ci-dessus). Le Conseil fédéral approuve la recommandation dans la mesure où celle-ci exige que les modalités et les conditions du départ en retraite anticipée ordonné par l'employeur doivent être clairement réglées.

Cette recommandation exige trois choses:

- Les règles concernant les prestations en cas de retraites anticipées ordonnées par l'employeur doivent être convenues entre l'employeur et l'employé ou l'employée.
- Le règlement de la caisse de pensions doit prévoir l'ampleur des prestations et leur financement, ainsi que la prise en charge des coûts par l'employeur.
- La Commission de la caisse doit donner son accord pour l'usage de telles prestations.

En sa qualité d'organe de direction et de surveillance responsable d'une caisse de pensions autonome (voir ch. 6 ci-dessous), consacrant l'essentiel de ses activités aux questions d'assurance, la Commission de la caisse participe de façon appropriée aux

décisions de la caisse. A notre avis, la recommandation de l'expert ne doit pas signifier que la caisse doit donner son accord dans chaque cas de retraite anticipée ordonnée par l'employeur. Dans le régime futur, qui dissocie clairement les intérêts et les responsabilités des employeurs de ceux de la caisse de pensions, une telle réglementation est étrangère au système et donc superflue. Le nouveau régime mettra face à face une caisse de pensions et un employeur responsables de leur propre gestion financière, qui conviendront ensemble de solutions arrêtées par la suite dans les règlements prévus à cet effet.

Nous approuvons l'idée selon laquelle les conditions et modalités concernant d'éventuelles prestations de prévoyance en cas de sorties exigées par l'employeur doivent relever de la compétence de l'employeur. Ceci est clairement exprimé à l'art. 31 de la LPers, adoptée au printemps par le Parlement.

Il n'est pas non plus contesté que l'employeur doit prendre à sa charge les coûts liés à des prestations de prévoyance dépendant de sa propre décision. La nouvelle loi sur la CFP offre la base nécessaire à cet égard.

Deuxième recommandation, pages 21 et 22 de l'expertise:

L'expert recommande que, lors de retraites anticipées pour raisons administratives, la «réserve mathématique manquante» se compose de la réserve mathématique manquante, calculée sur la base de la réserve mathématique nette, et d'un supplément de 4,5 % (état au 31.12.1998) sur la réserve mathématique manquante.

Le Conseil fédéral ne peut se rallier à cette recommandation pour les raisons suivantes: La question de l'espérance de vie (tendance) est indépendante de celle de savoir si une personne assurée part en retraite à 60 ans ou seulement à 65 ans. Ainsi, pour la caisse de pensions, c'est la question du financement lié à l'espérance de vie qui se pose, que la personne assurée parte en retraite anticipée sur l'ordre de son employeur ou de son propre gré. Le calcul d'un supplément tel qu'il l'indique l'expert – supplément qui devrait être financé par l'employeur – devient ainsi superflu.

5 Examen approfondi des départs pour raison médicale

Recommandation n° 4 du rapport:

La Commission de gestion demande au Conseil fédéral d'examiner l'évolution des départs pour raison de santé. Elle prie le Conseil fédéral de contrôler en particulier les causes de l'augmentation des mises au bénéfice des prestations de l'assurance pour invalidité, le financement, la répartition des risques, les responsabilités, la notion d'invalidité et le domaine de la réinsertion.

Dans le cadre de la mise en oeuvre des nouvelles dispositions concernant le travail et la prévoyance, le Conseil fédéral vouera toute l'attention requise aux exigences exprimées dans la recommandation.

La Confédération n'a pas encore effectué d'enquêtes systématiques sur les motifs d'interruption des rapports de travail pour raisons médicales. Toutefois, le service médical dispose depuis le 1^{er} janvier 2000 d'un programme informatique permettant d'analyser les raisons des mises à la retraite pour cause d'invalidité. Les chiffres contenus dans le rapport ont un caractère purement quantitatif. Une comparaison quantitative avec les statistiques de l'AI en 1999 montre que le rapport entre les rentes complètes pour invalidité et les rentes partielles est à peu près le même à Caisse fédérale de pensions qu'à l'Assurance invalidité fédérale. Si l'on considère le nombre global des rentes pour cause d'invalidité versées par la caisse de pensions, on constate que 78 % d'entre elles sont des rentes complètes (AI 75 %). Une comparaison avec les statistiques de l'AI fait également apparaître une similitude quant à l'âge des bénéficiaires de rente pour invalidité. Pour ce qui concerne l'Assurance invalidité fédérale, les cas d'invalidité augmentent fortement dans la tranche d'âge se situant entre 50 et 65 ans. Bien que l'on puisse en déduire que la fréquence des cas d'invalidité au sein de la Confédération correspond à l'évolution générale en Suisse, le Conseil fédéral s'efforce d'éviter que des situations engendrant des maladies n'apparaissent dans le cadre du travail. Le Conseil fédéral suit en cela une double stratégie. D'une part, il prescrit de prendre des mesures destinées à encourager des comportements de nature à promouvoir la santé et la sécurité (LPers art. 32 let. d). D'autre part, il demande aux employeurs et aux responsables en matière de gestion d'engager les collaborateurs et collaboratrices de manière économique, judicieuse et supportable du point de vue social. Dans le contexte de la mise en œuvre de l'art. 4, al. 2, let. f, LPers, le Conseil fédéral examinera également de façon approfondie comment il peut améliorer davantage encore l'intégration des personnes ayant des problèmes de santé.

La caisse de pensions contribue à tous ces efforts en créant une structure appropriée, de caractère incitatif. A ce titre, l'institution de prévoyance alloue en priorité les prestations couvrant la réalisation des risques assurés classiques, telles l'invalidité (au sens de la LAI), la vieillesse et la mort. Les prestations dues à des mesures prises par l'employeur sont à la charge de celui-ci. Une mise à la retraite pour cause d'invalidité ne doit être envisagée que lorsque les tentatives de réinsertion entreprises et par l'employeur et par la personne concernée n'aboutissent pas.

6 Représentation des intérêts de la Caisse fédérale de pensions

Recommandation n° 5 du rapport:

La Commission de gestion recommande au Conseil fédéral de régler les responsabilités de manière que les intérêts de la Caisse fédérale de pensions (CFP) puissent être représentés de manière plus efficace.

A l'avenir, l'institution de prévoyance devra couvrir intégralement les coûts de toutes les prestations qu'elle fournit. Cette responsabilité implique des structures qui permettent de satisfaire à cette exigence.

Le Conseil fédéral estime que la définition du rôle de l'employeur et du rôle de la prévoyance telle qu'elle apparaît dans la LPers et le projet de loi sur la CFP, de

même que le passage à une nouvelle caisse de pensions autonome et intégralement financée, constituent un premier pas dans le sens de la recommandation de la CdG-CN. Un second pas réside dans la création de la Commission de la caisse, à qui incombe la gestion suprême, la surveillance et le contrôle de la direction. En tant qu'organe constitué de façon paritaire, la Commission de la caisse défend les intérêts de la caisse, des employés et des employées ainsi que des employeurs. Son travail sera jugé d'après la situation financière de la caisse, les prestations que la caisse fournit et le prix de ces prestations. L'institut de prévoyance de la Confédération nouvellement conçu n'est pas un simple organe d'exécution de l'employeur.

7 Contributions de la Confédération dans le cadre des privatisations et des transferts de tâches

Recommandation n° 6 du rapport:

La Commission de gestion recommande au Conseil fédéral de veiller à ce que les contributions versées pour financer les retraites pour raisons administratives au sein de La Poste, des CFF, de Swisscom et des entreprises d'armement fassent l'objet d'un usage à affectation déterminée. Elle recommande également que, le cas échéant, le Conseil fédéral réclame le remboursement des sommes excédentaires.

D'un commun accord avec le Conseil fédéral, les entreprises ont constitué des provisions destinées à financer leur restructuration. Les retraites administratives représentaient une mesure parmi d'autres. La constitution de provisions pour financer ces retraites est soumise à des critères rigoureux. L'usage des contributions conforme à une affectation déterminée est dès lors largement assuré. Les entreprises justifieront dans le détail de l'utilisation de ces ressources. Quant à d'éventuels montants non utilisés, le Conseil fédéral jugera, en accord avec les entreprises, d'un éventuel remboursement.

8 Système de financement à long terme

Recommandation, page 25 de l'expertise:

En prévision de changements au niveau du système de financement et de la réduction de l'adaptation des rentes au renchérissement, l'expert recommande d'envisager le recours éventuel à de nouvelles sources de financement, ce qui permettrait de maintenir l'équilibre financier à long terme même si l'âge de la retraite devait baisser. A son avis, il faut partir du principe qu'une partie des rendements de 6,2 % sur la fortune prévus à long terme soit réservée au financement de la retraite à la carte. Il note qu'il est indispensable de réitérer les estimations après le changement de régime de financement de la nouvelle CFP, afin d'examiner l'étendue et les limites de ces possibilités de financement dans le cadre de besoins de financement concurrentiels, liés par exemple à l'espérance de vie et à l'accroissement des retraites pour cause d'invalidité.

Cette exigence de l'expert n'est pas réalisable et entre en contradiction avec sa position dans la deuxième recommandation figurant en page 24 de l'expertise (voir ch. 4.31 ci-dessus), qui préconise de maintenir l'âge technique de la retraite à 63,5 ans. Si la pratique de la retraite anticipée (ne découlant ni d'un licenciement décrété par l'employeur, ni d'une restructuration ou d'une invalidité professionnelle) devait effectivement entraîner des charges supplémentaires pour la caisse, et cela de manière durable, il faudrait modifier, c'est-à-dire revoir à la baisse l'âge technique de la retraite. Le recours à d'autres sources de financement (à savoir à des revenus du capital) pour financer des prestations telles que par exemple la retraite flexible est indubitablement contraire au principe de l'imputation directe des coûts. A l'art. 6, al. 1 let. a, du projet de loi sur la CFP, le législateur exige d'ailleurs l'application systématique de ce principe. Cet article prescrit en effet que les cotisations soient fixées de telle sorte que les prestations octroyées par la caisse de pensions puissent être financées selon les règles techniques régissant les assurances.

9 Conclusion

Pour conclure, on peut considérer que la nouvelle loi sur la CFP et la LPers tiennent compte des observations de la CdG-CN et de son expert. Les mesures de controlling nécessaires ont en outre été introduites. La décision de séparer la caisse de pensions de l'administration générale de la Confédération et de créer une Commission de la caisse à qui incombe la gestion suprême et le contrôle de la direction de l'institution de prévoyance contribue de manière essentielle à augmenter la transparence. Le texte de l'art. 6, al. 1, let. a, du projet de loi sur la CFP va dans une direction opposée à la recommandation de l'expert (cf. ci-dessus, ch. 8). De plus, le message concernant cette loi indique clairement que les intérêts supplémentaires ne peuvent être affectés qu'en dernière lieu à l'amélioration de prestations, la priorité étant accordée à la compensation de l'inflation courante, aux risques liés à l'augmentation de l'espérance de vie, puis à la constitution de réserves pour les risques liés aux fluctuations des cours et pour le renchérissement (cf. FF 1999 V 4835). Le Conseil fédéral est d'avis que l'équilibre financier de la caisse de pensions doit être assuré avant tout par une application systématique du principe de l'imputation directe des coûts.