

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

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 18 novembre 1999

Rapport

1

Résumé

Le présent rapport donne un aperçu sur les pratiques de la Confédération en matière de retraite anticipée. Au cours des années nonante, les départs anticipés en raison de restructurations et de réduction des effectifs ont fortement augmenté. Ce sont avant tout l'ancienne Entreprise des PTT (aujourd'hui la Poste et Swisscom), les Chemins de fer fédéraux (CFF) et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) qui sont avant tout concernés par ce que l'on appelle communément les mises à la retraite pour raisons administratives. En outre, une augmentation du nombre de départs à la retraite anticipée pour raisons médicales a également été constatée.

Les critères et les prestations pour une mise à la retraite anticipée ne sont pas les mêmes selon que la personne concernée est employée par l'administration générale de la Confédération, par la Poste et Swisscom ou par les CFF. De plus, l'égalité de traitement n'est pas non plus garantie au sein d'un même service.

Dans ce domaine, il est actuellement pratiquement impossible d'avoir une vue d'ensemble sur les coûts, les prestations, les économies réalisables etc. Les indicateurs fiables font défaut pour ce qui est de l'administration générale de la Confédération qui ne dispose d'ailleurs pas non plus de contrôle de gestion en la matière. Pour le DDPS – qui a procédé à 1302 mises à la retraite anticipée depuis 1990 – l'absence d'une vue globale constitue une grave lacune.

Pour cette raison, il a été très difficile de se faire une idée d'ensemble des tendances en la matière à l'occasion du présent examen. Même lorsque des données ont été rassemblées, il arrive qu'elles ne puissent pas être comparées en raison de l'absence de critères harmonisés. La commission est consciente que le présent examen ne parvient pas à compenser les informations lacunaires et le manque de transparence constaté dans le domaine des retraites anticipées. La commission ne saurait assumer la responsabilité de ce manque d'informations. La mise en place et le développement d'un système de contrôle de gestion fiable ressortit à la compétence de la direction. Les chiffres indiqués dans ce rapport doivent être considérés comme des ordres de grandeur. Bien que ne pouvant pas servir de données confirmées au sens statistique du terme, elles permettent malgré tout de mettre des tendances en évidence et de tirer un certain nombre de conclusions de portée générale.

Le financement des retraites anticipées coûte cher à l'employeur et aux caisses de pensions. En moyenne, un employeur paie environ 200 000 francs à la caisse de pensions lors d'une mise à la retraite pour raisons administratives. Dans certains cas, les montants versés dépassent le million de francs. En observant l'évolution au cours de ces dernières années, on constate une diminution de l'âge de départ à la retraite, ce qui entraîne naturellement une augmentation des coûts. Les départs pour raison médicale suivent une tendance comparable.

En outre, le principe de l'imputation directe des coûts (c'est-à-dire le principe selon lequel les coûts doivent être imputés à celui qui les a occasionnés) n'est pas appliqué systématiquement dans le domaine du financement des départs à la retraite anticipée. Le droit en vigueur permet à l'employeur de procéder à des mises à la retraite anticipée sans que ce dernier doive prendre en charge l'intégralité des coûts ainsi

occasionnés. Pour les caisses de pensions, cette situation entraîne des pertes techniques. De plus, il y a un risque que les employeurs procèdent à des restructurations en partie sur le dos des caisses de pensions.

La Commission de gestion du Conseil national invite le Conseil fédéral à clarifier la situation en matière de retraites anticipées pour raisons administratives ou médicales et à fixer des responsabilités claires. Des indicateurs crédibles, tant quantitatifs que qualitatifs, doivent permettre de suivre et de gérer l'évolution. Il faut également procéder au désenchevêtrement du financement qui s'effectue actuellement à la fois par la caisse de pensions et l'employeur. Ce faisant, il faut également tenir compte du principe de l'imputation directe des coûts. La Caisse fédérale de pensions doit assumer ses prérogatives de contrôle avec plus d'efficacité. Afin de ne plus être un simple organe d'exécution de l'employeur, ses droits devraient éventuellement être développés. En outre, la Commission de gestion recommande au Conseil fédéral d'examiner de plus près un certain nombre de questions dans le domaine des départs à la retraite anticipée pour raison médicale (causes de l'augmentation de la mise au bénéfice des prestations de l'assurance pour invalidité, examen du financement et de la notion d'invalidité, répartition des risques, réinsertion professionnelle).

2 Motifs des retraites anticipées

Au sein de l'administration fédérale comme ailleurs, les départs à la retraite anticipée peuvent découler de plusieurs motifs. Il y a donc lieu de faire la distinction entre plusieurs formes de retraite anticipée.

Un employé peut ressentir le besoin de prendre sa retraite avant la limite d'âge légale. Les bénéficiaires d'une retraite anticipée s'accordent un nombre supplémentaire d'années sans activité lucrative. Cette forme de retraite est appelée *retraite flexible* ou *retraite à la carte*.

Des mesures de réorganisation ou de restructuration peuvent inciter un employeur à réduire ses effectifs. Afin d'éviter les licenciements et de résorber les sureffectifs en tenant compte des impératifs sociaux, il recourt à l'instrument de la retraite anticipée (appelée communément *retraite pour raisons administratives* ou *retraite en raison de modifications structurelles*). Lors de restructurations, afin de régler les conséquences pour le personnel, l'employeur et les employés conviennent généralement d'un plan social. Pour cette raison, lorsque des départs à la retraite anticipée ont lieu dans ces conditions, on parle également de «retraites dans le cadre de plans sociaux».

Enfin, il est possible que des raisons médicales impliquent une interruption partielle ou totale de l'activité professionnelle (*mise au bénéfice des prestations de l'assurance pour invalidité* ou *retraite pour raison médicale*).

En outre, la Confédération donne à certaines catégories de personnel la possibilité, dans certaines conditions (raison de sécurité, compensation d'exigences et disponibilités particulières, etc.) de prendre une retraite anticipée. Selon l'art. 57, al. 1^{bis}, du statut des fonctionnaires, il s'agit des membres du service de vol, de la sécurité aérienne, du corps d'instruction du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) ainsi que des membres de corps des gardes-frontière. En vertu de ces dispositions légales, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipée des

agents soumis à des rapports de service particuliers (OPRA). Cette catégorie est souvent appelée «*retraite OPRA*».

En raison de l'absence de statistiques, les raisons des départs à la retraite du personnel de la Confédération ne peuvent pas être clairement établies. Seule l'enquête sur les départs de l'Office fédéral du personnel donne quelques informations à ce sujet. Pour 1998, les réponses à cette enquête¹ donnent l'image suivante pour l'administration générale:

	En pour-cent
Retraites pour raison d'âge (65 ou 62 ans):	11,6
Retraites flexibles:	56,2
Mises au bénéfice des prestations de l'AI:	11,8
Retraites pour raisons administratives:	11,6
Retraites OPRA:	7,0
Pas d'indication:	1,8

Pour ce qui concerne les retraites flexibles, 18,4 % résultent d'une pression de l'employeur et 81,6 % constituent des départs volontaires.

3 Examens précédents des Commissions de gestion au sujet des retraites anticipées

La Commission de gestion du Conseil national s'est déjà penchée sur les retraites anticipées des instructeurs². La commission a critiqué la réglementation relative au départ à la retraite en vertu de l'OPRA jugée trop généreuse et occasionnant des coûts très élevés pour la Confédération. Le rapport de la commission et les réactions au Parlement³ et dans le public⁴ ont amené le Conseil fédéral à soumettre l'OPRA à un examen. Le 14 décembre 1998, le Conseil fédéral a décidé d'abroger ces dispositions particulières à certaines catégories de personnel à la fin de la période administrative en cours (c'est-à-dire au 31.12.2000). Selon les informations du DFF, la réglementation qui remplacera l'OPRA est en cours d'élaboration. Elle permettra de tenir compte des critiques mentionnées et sera adaptée au nouveau droit sur le personnel.

A l'occasion de l'inspection mentionnée ci-dessus, la Commission de gestion du Conseil national avait également constaté que l'administration générale de la Confédération n'était pas du tout consciente des coûts occasionnés par les retraites anticipées, et qu'il y avait un manque total de transparence dans ce domaine. Jusque là, le service qui décidait d'une telle retraite anticipée n'en assumait pas la responsabilité

¹ Le taux de réponse à ce questionnaire est de 51 % et peut être considéré comme représentatif.

² Voir le rapport du 16.4.1998 concernant le corps des instructeurs.

³ 96.3411 Interpellation. Chiffelle Pierre; Des retraites cinq étoiles pour les trois étoiles; 98.3357 Postulat Baumann J. Alexander; Révision de l'OPRA. Prise en compte de la situation particulière des instructeurs.

98.3246 Interpellation Chiffelle Pierre, Retraites dans l'armée. Révision.
98.1060 Question ordinaire Gusset Wilfried. OPRA. Révision.

⁴ La retraite anticipée du brigadier Eugénie Pollack a fait l'objet d'une vive polémique [voir articles de presse des 7. et 8.6.1998 ainsi que le Bulletin officiel du Conseil national du 15.6.1998, question Fässler (98.5065)].

financière. Les coûts étaient directement imputés à la caisse générale de la Confédération. Entre-temps, cette lacune a été supprimée dans le domaine des retraites pour raisons administratives. Depuis le budget 1999, les coûts des retraites pour raisons administratives sont imputés aux coûts du personnel du budget décentralisé du département concerné. Toutefois, les coûts des retraites OPRA sont encore budgétisés de manière centralisée.

4 Objet du présent examen

Au cours de ces dernières années, de nombreux domaines de l'administration fédérale ont été réorganisés. La réduction du personnel de l'ancien DMF, la suppression de chaires aux Ecoles polytechniques fédérales (EPF), la réorganisation des stations fédérales de recherches agronomiques du Département fédéral de l'économie (DFE) ainsi que les restructurations des CFF et des anciens PTT ont impliqué un nombre important de retraites administratives. Ces dernières ont entraîné des coûts importants pour la Confédération. A l'avenir, les pressions exigeant des réformes et des réorganisations vont se maintenir ou augmenter dans certains domaines. Il faut donc s'attendre à ce que les départs à la retraite anticipée en raison de modifications structurelles demeurent un instrument fréquemment utilisé permettant de réduire les effectifs d'une manière socialement acceptable et à ce qu'ils pourraient même gagner en importance.

Le présent examen se penche avant tout sur les mécanismes et la pratique en matière de retraite anticipée en raison de modifications structurelles. Il donne un aperçu des retraites pour raisons administratives au cours de ces dernières années et attire l'attention sur des évolutions qui pourraient se révéler problématiques. Etant donné le manque de responsabilité en matière de coûts et le manque de transparence au sein de l'administration générale de la Confédération, c'est donc principalement dans ces domaines que le présent rapport apporte quelques nouvelles conclusions. Les pratiques des CFF et des anciens PTT (aujourd'hui la Poste et Swisscom), ont été prises en compte à titre comparatif, mais ce sont celles de l'administration générale de la Confédération qui ont été étudiées plus à fond, étant entendu que les conclusions qui en seront tirées sur un plan général devront aussi s'appliquer à Swisscom, à la Poste et aux CFF, entreprises dont la Confédération, en tant qu'actionnaire majoritaire ou unique, est en mesure d'influencer notablement la gestion.

En ce qui concerne les retraites pour raison médicale, il est vrai que la Confédération n'a pas à fournir de prestations au titre d'employeur. Dans ce cas, les coûts sont imputés à la Caisse de pensions et à l'assurance invalidité. Les investigations au sujet des retraites anticipées et de diverses retraites de fonctionnaires supérieurs pour raison médicale ont rendu la commission attentive à cet aspect. A cela s'ajoute que ces diverses formes de mise à la retraite peuvent se substituer l'une à l'autre. En cas de restructuration, la réduction des effectifs n'est pas réalisée uniquement au moyen des mises à la retraite pour raisons administratives, mais également en recourant aux instruments de la retraite flexible et de la retraite pour raison médicale. La problématique liée aux retraites pour raison médicale sera donc abordée dans un chapitre séparé de ce rapport.

5

Procédure

5.1

Etapes de l'examen

Un groupe de travail mixte⁵ constitué de représentants des Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats a procédé à l'examen. Au début de l'inspection déjà, le groupe de coordination des deux Commissions de gestion a décidé que la Commission de gestion du Conseil national assumerait la responsabilité de cet examen. C'est cette dernière en effet qui avait entamé le sujet et qui a déjà effectué un certain nombre de travaux préparatoires (voir inspection de la politique du personnel, audition du Service médical, inspection du corps des instructeurs). Que tous les membres de la Commission du Conseil des Etats soient remerciés ici pour leur participation aux séances et aux discussions ainsi que pour leurs précieuses suggestions et leur coopération lors de l'élaboration de ce rapport final.

Le groupe de travail a demandé des rapports (auprès de la Poste, des CFF, de Swisscom, du DFI, du DFE et du DDPS) et a entendu des représentants des services du personnel (OPPER, CFF, la Poste, secrétariats généraux du DFE, du DFI et du DDPS) et de la Caisse fédérale de pensions (voir liste des personnes entendues). Il s'est également intéressé de près aux publications concernant la retraite anticipée. Cette approche lui a permis d'avoir une vue d'ensemble de la théorie et des différentes pratiques en la matière. Le groupe de travail tient à remercier ici tous les partenaires de discussion de leur soutien. Sur la base de ces informations, le groupe de travail a, en avril 1999, élaboré un rapport intermédiaire qu'il a mis à disposition de la Commission des institutions politiques du Conseil national de manière à ce que cette dernière puisse en tenir compte lors de ses délibérations relatives à la loi fédérale sur la Caisse fédérale de pensions. Le groupe de travail a également discuté le contenu du rapport intermédiaire avec deux experts en matière d'assurances et a chargé Monsieur Andreas Schweizer d'examiner les effets financiers des pratiques actuelles en matière de retraites anticipées sur la Caisse fédérale de pensions. Cette expertise (en allemand avec résumé en français) est annexée au présent rapport. Elle confirme les résultats principaux de l'examen effectué par la commission elle-même.

Le 20 septembre 1999, le rapport final du groupe de travail a été remis aux départements pour prise de position. Le Département fédéral des finances y a répondu le 8 octobre 1999. Il a été possible de tenir compte de ses remarques. La Commission de gestion du Conseil national a adopté le présent rapport le 18 novembre 1999.

5.2

Problèmes en matière de recherche d'informations

Le groupe de travail a dû consentir des efforts importants pour parvenir à une vue d'ensemble des pratiques en matière de retraites anticipées et des coûts qu'elles entraînent pour la Confédération. Il est tout à fait conscient du fait que l'exercice de la haute surveillance provoque un surcroît de travail pour les unités administratives concernées. Cependant, les difficultés rencontrées lors de la phase de recueil

⁵ Membres de la CdG-CN: Béguelin Michel (président), Löttscher Josef, Pelli Fulvio, Scheurer Rémy, Tschäppät Alexander, Tschopp Peter.
Membres de la CdG-CE: Aeby Pierre, Saudan Française, Seiler Bernhard.
Rapporteur: Imhof Rudolf (CdG-CN).

d'informations en vue de cette inspection ont été particulièrement graves. Ces difficultés découlent avant tout du fait que les informations ne sont pas encore classées de manière systématique. De nombreux services contactés par le groupe de travail ont en effet eu beaucoup de mal à répondre aux demandes d'informations des Commissions de gestion. La Commission de gestion insiste ici sur l'importance de ses exigences en matière d'informations. Le manque d'informations rend toute haute surveillance impossible. Pour cette raison, les Commissions de gestion ont le droit d'exiger les informations nécessaires à l'exercice de la haute surveillance. Dans ce cadre, elles ont donc également le pouvoir de déterminer quelles informations doivent être fournies, ceci indépendamment du surcroît de travail que cela implique pour les personnes soumises à l'obligation de renseigner.

Malgré son droit très étendu en matière d'information, le groupe de travail s'est efforcé d'effectuer son inspection en évitant de charger les autorités concernées de manière disproportionnée. Ceci n'a cependant été possible que dans la mesure où l'accent a été mis sur une haute surveillance concomitante. Il a malgré tout été nécessaire de consacrer quelques efforts pour se rendre compte des circonstances ayant prévalu par le passé. Pour cette raison, le groupe de travail s'est renseigné avec soin afin de savoir quelles informations étaient déjà disponibles et comment il fallait procéder pour que les autres informations nécessaires puissent être obtenues sans qu'il soit nécessaire d'y consacrer des efforts disproportionnés. Cette manière de faire implique qu'il faut s'accommoder de certaines lacunes. Pour cette raison, le présent rapport ne saurait donner une image exhaustive des pratiques en matière de retraites anticipées. En revanche, il est tout à fait possible de mettre certaines tendances en évidence.

6 Bases légales de la retraite anticipée

L'art. 54 du statut des fonctionnaires⁶ et l'art. 85 du règlement des fonctionnaires (2)⁷ constituent les bases légales des diverses réglementations de la retraite pour raisons administratives au niveau fédéral. Ces dispositions précisent que l'employeur doit définir les conditions de la résiliation des rapports de service pour cause de suppression de la fonction et fixer les indemnités.

Les réglementations détaillées pour l'administration générale de la Confédération et pour les unités administratives décentralisées sont différentes.

Pour ce qui est de l'administration générale de la Confédération, il s'agit des textes suivants:

- Ordonnance régissant la Caisse fédérale de pensions du 24 août 1994 (Statuts de la CFP), l'art. 43 en particulier.
- Ordonnance sur les mesures à prendre en faveur du personnel en cas de restructurations dans l'administration générale de la Confédération du 18 octobre 1995 (par la suite: ordonnance sur les mesures en cas de restructuration).

⁶ La future loi sur le personnel de la Confédération contient une disposition (art. 27) au sujet des mesures et prestations sociales.

⁷ Règlement des fonctionnaires (2) du 15.3.1993 (RF 2) RS **172.221.102**, voir aussi règlement des fonctionnaires Swisscom (RFS) du 4.11.1998 (RO **1999** 162).

- Plan social pour l'administration générale de la Confédération du 8 juillet 1998⁸.

Pour ce qui est des CFF, il s'agit des textes suivants:

- «Contrat Social» du 31 mars 1993.
- Instruction circulaire générale du 16 mars 1993: «Principes à appliquer pour traiter les problèmes de personnel en relation avec des modifications structurelles».
- Statuts de la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux suisses du 18 août 1994 (remplacés par les statuts de la Caisse de pensions des CFF du 22.12.1998 et le règlement de la Caisse de pensions des CFF du 1.1.1999).

Pour ce qui est de la Poste, il s'agit des textes suivants:

- Ordonnance régissant la Caisse fédérale de pensions du 24 août 1994 (Statuts de la CFP), l'art. 43 en particulier.
- Instructions de la Direction générale des PTT pour le traitement de problèmes de personnel résultant de mesures liées à l'organisation du service du 9 janvier 1996.
- Instructions pour le traitement de problèmes de personnel résultant de mesures liées à l'organisation du service (instructions Post 96/2000).
- Directives Poste n° 2 du 25 mars 1997, Mises à la retraite pour raisons administratives dans le cadre de «Change Poste».

Pour ce qui est de Swisscom, il s'agit des textes suivants:

- Instructions de service de la Direction générale des PTT du 25 novembre 1993 (Retraite anticipée; «Campagne Solidarité»).
- Ordonnance régissant la Caisse fédérale de pensions du 24 août 1994 (Statuts de la CFP), l'art. 43 en particulier (depuis le 1.1.1999, Swisscom a sa propre caisse de pensions).
- Instructions de la Direction générale des PTT pour le traitement de problèmes de personnel résultant de mesures liées à l'organisation du service du 9 janvier 1996.
- Directives applicables à la gestion des ressources humaines dans le cadre de la réorganisation de Télécom PTT – mesures envisageables (RL 96/2000) du 2 avril 1996.

7 Objectifs des retraites anticipées pour raisons administratives

Lorsque des restructurations entraînent une réduction du personnel, le retraite anticipée est avant tout une mesure sociale. Grâce à cet instrument, l'employeur peut supprimer des postes de travail excédentaires en tenant compte des impératifs so-

⁸ Ce plan social abroge les plans sociaux encore en vigueur à cette date (DDPS et Office fédéral de l'agriculture).

ciaux. En fin de compte, l'objectif principal de la retraite anticipée pour raisons administratives est d'éviter de devoir procéder à des licenciements.

L'idée de solidarité est liée à la fonction de cet instrument. En particulier, la mise à la retraite anticipée participe au maintien de postes de travail pour des employés plus jeunes qui auraient perdu leur emploi à cause des mesures de réorganisation.

La Commission de gestion a constaté que, pour ce qui est de la Confédération, toutes les réglementations en matière de retraite anticipée sont fondées sur ces deux fonctions principales.

En plus de ces objectifs sociaux, la retraite administrative revêt également une dimension économique. Cet instrument est utilisé pour une mise en œuvre efficace des mesures de réorganisation, pour accélérer les réductions nécessaires des effectifs et pour réduire les dépenses en matière de personnel (par la réduction du nombre de postes ou en faisant effectuer le travail par du personnel plus jeune et moins cher). Pour l'employeur, la retraite anticipée constitue donc un moyen qui lui permet de se séparer de collaborateurs disposant de moins bonnes facultés d'adaptation, c'est-à-dire de collaborateurs dont l'introduction à de nouvelles fonctions ou dont le recyclage nécessiteraient beaucoup d'efforts. En outre, la mise à la retraite anticipée permet aussi de réduire la résistance dont certains employés plus âgés font preuve envers la mise en œuvre de nouvelles politiques ou philosophies d'entreprise. De ce point de vue, la retraite anticipée est un instrument important permettant un redéploiement optimal du personnel en fonction de critères économiques.

La retraite anticipée permet aussi à un employeur qui, dans un contexte marqué par la concurrence, veut véhiculer une «image jeune et dynamique» plus favorable.

Cet instrument peut également permettre de se séparer de «cas à problèmes» ou de résoudre des problèmes de direction à l'occasion d'une réorganisation. Bien que les réglementations en vigueur ne fassent toutefois aucune allusion à ces effets secondaires de la retraite pour raisons administratives, la Commission de gestion a tout de même constaté que, à des degrés divers, les services concernés en étaient conscients. D'ailleurs personne ne fait mystère du fait que l'instrument de la retraite anticipée est également très utile dans ce domaine. Il n'est cependant pas possible de chiffrer ce «potentiel d'abus».

8 Importance pour la Confédération de la retraite pour raisons administratives

8.1 Importance relative par rapport à d'autres mesures en matière de personnel lors de restructurations

La retraite pour raisons administratives n'est qu'une possibilité d'éviter des licenciements parmi d'autres. En effet, les mesures suivantes poursuivent le même but:

- les mesures d'appui à la recherche de postes pour les agents menacés de licenciement;
- l'affectation à d'autres postes, au sein ou en dehors du service ou de l'entreprise;
- la réorientation et le perfectionnement professionnel.

Ces mesures font partie du domaine de la réinsertion ou de l'intégration. Pour l'administration générale, il est relativement simple de répondre à la question de l'importance relative de la retraite pour raisons administratives par rapport aux autres mesures de réinsertion. En effet, la retraite anticipée n'entre en ligne de compte que s'il n'est pas possible d'affecter les personnes concernées à des postes vacants ou à d'autres postes au sein de la Confédération et que le recyclage et le perfectionnement professionnel ne permettent pas non plus d'envisager de solution (art. 2 de l'ordonnance sur les mesures en cas de restructuration). Depuis l'entrée en vigueur du plan social en juillet 1998, cet ordre de priorité est contrôlé par les services que l'on appelle communément SCGE (service central de la gestion des emplois). La Chancellerie fédérale, chaque département et le Conseil des EPF sont dotés d'un SCGE qui vérifie que toutes les possibilités de mesures d'appui à la recherche de postes ou toutes les possibilités de réorientation et de perfectionnement professionnel ont bien été épuisées. Ce service décide également si les conditions permettant un départ à la retraite anticipée sont réunies.

Dans leurs règlements, les CFF, la Poste et Swisscom accordent également une grande importance au maintien des postes de travail. En revanche, l'importance accordée à la retraite anticipée est également plus grande. Pour les CFF, le cas échéant, il y a lieu de tirer pleinement parti du régime de retraite anticipée⁹. Pour ce qui est de la Poste, «Change Poste» recommande expressément à un nombre aussi élevé que possible de personnes appartenant aux catégories de personnel concernées de faire usage de la possibilité de mise à la retraite anticipée¹⁰. La Poste avait même constitué une *Task Force* chargée d'étendre la possibilité de recourir à la retraite anticipée à des cas hors conditions générales et hors norme¹¹. Les directives Télécom PTT d'avril 1996 précisent que, parmi les mesures de gestion du personnel, la mise à la retraite anticipée gagne de plus en plus d'importance. Pour les années 1998 à 2000, Swisscom SA a déclaré que la mise à la retraite pour raisons administratives constituait une mesure d'économie prioritaire en matière de coûts salariaux.

Une autre question qui se pose est celle des charges effectivement consenties dans la pratique pour des mesures de réinsertion. Ces charges dépendent de la manière dont la réinsertion est organisée, de l'intensité d'engagement que les supérieurs hiérarchiques veulent ou peuvent consentir en faveur de ces mesures et de la coopération dont les collaborateurs concernés font preuve. A l'occasion de cette inspection, la Commission de gestion n'a pas été en mesure de juger si les efforts effectivement consentis en matière de réinsertion correspondent aux charges indiquées. En revanche, elle a pu constater que, pour les responsables du personnel, il y a relativement peu d'incitations à fournir ce genre d'efforts. Par rapport aux autres mesures en faveur du personnel, la solution de la retraite pour raisons administratives représente fort probablement la voie du moindre effort. Pour cette raison, il faut admettre que, en pratique, lors de modifications structurelles, l'instrument de la retraite anticipée occupe une place importante.

⁹ Point 13.1 de l'instruction circulaire générale entrée en vigueur le 1.5.1993.

¹⁰ Directives Poste n° 2 du 25.3.1997, ch. 1.

¹¹ Auftrag für die Einsetzung einer Task Force du 26.6.1997 (ce document n'existe qu'en allemand).

8.2

Importance des retraites pour raisons administratives du point de vue quantitatif

Au niveau fédéral ce sont sans conteste les anciennes entreprises de la Confédération (la Poste, CFF et Swisscom) et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) qui ont enregistré le nombre le plus important de retraites pour raisons administratives. Quelques autres départements de l'administration générale de la Confédération ont procédé à des réorganisations entraînant des départs à la retraite anticipée. Il s'agit du Département fédéral de l'économie (DFE), du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et du Département fédéral des finances (DFF). Dans le cadre de ces dernières réorganisations, le recours à cet instrument a été relativement peu important. Les chiffres à la base des explications ci-dessous tiennent compte de l'évolution jusqu'à fin 1998. Ils ont été établis par les départements ou les entreprises sur demande de la commission.

8.2.1

Domaines de l'administration générale de la Confédération concernés

D'ici au 1^{er} janvier 2001, le DDPS doit réduire ses effectifs de 8000 postes de travail. Entre 1990 et fin 1998, la réduction a atteint 3623 postes. De ces derniers, 1302 l'ont été grâce aux départs à la retraite anticipée (soit 36 % de la réduction des effectifs). Avec la privatisation des entreprises d'armement au 1^{er} janvier 1999, 4124 employés ont été transférés et ont quitté le service de la Confédération. En tenant compte de cette réduction et de la réforme du gouvernement et de l'administration ainsi que des mutations nécessaires en ce qui concerne le personnel, il sera encore nécessaire de supprimer 300 postes par rapport à la situation fin 1998. Le DDPS n'était pas en mesure de donner des informations au sujet de coûts de ces mises à la retraite anticipée pour raisons administratives.

Dans le domaine du DFE, les effets de la réforme agricole en cours depuis 1992 ont atteint l'Office fédéral de l'agriculture, les Stations fédérales de recherches agronomiques et le Haras fédéral. En outre, la dissolution de l'Union suisse du commerce de fromage et celle de Butyra (Centrale suisse du ravitaillement en beurre) ont entraîné des suppressions de postes. Entre 1995 et fin 1998, l'Office fédéral de l'agriculture a réduit ses effectifs de 18 personnes. De ces dernières, 12 personnes sont parties à la retraite anticipée (= 67 % de la réduction). Il y a 125 personnes qui sont concernées par la dissolution de l'Union suisse du commerce de fromage/Swisspack. Douze retraites pour raisons administratives sont prévues (9.6 %). Chez Butyra, 23 personnes deviennent excédentaires. L'une de ces personnes va être mise au bénéfice d'une retraite pour raisons administratives. De 1993 à 1998, les Stations fédérales de recherches agronomiques ont réduit leurs effectifs de 125 personnes. De celles-ci, 43 personnes ont pu bénéficier de la retraite pour raisons administratives (34 %). Durant la même période, le Haras fédéral a réduit son personnel de 24 personnes dont 8 (33 %) ont pris une retraite pour raisons administratives. Au total, le DFE a réduit ses effectifs de 315 personnes. De ces dernières, 76 personnes (24 %) ont pu prendre une retraite anticipée grâce au plan social.

Au sein du DFI, les mises à la retraite pour raisons administratives ont, à ce jour, joué un rôle pour trois offices ainsi que pour les Ecoles polytechniques fédérales (EPF). En raison de la première grande réorganisation de l'Office des constructions fédérales en 1991, 54 personnes sont devenues excédentaires. Onze ont été mises à

la retraite pour raisons administratives (19 %). En 1992, lors de la suppression du Service sanitaire de frontière, les postes de 30 personnes ont été touchés. Il a fallu mettre 6 personnes au bénéfice d'une retraite pour raisons administratives (20 %). L'Office fédéral de l'assurance militaire a procédé à la mise à la retraite pour raisons administratives de 3 personnes. A l'Institut Paul Scherrer (PSI), entre 1992 et 1995, la fusion d'instituts a entraîné 12 mises à la retraite pour raisons administratives, mesures qui ont occasionné des coûts élevés. Pour ce qui concerne les EPF, Zurich a enregistré 9 retraites pour raisons administratives alors que Lausanne en a enregistré 20 suite à l'abandon complet de certaines branches scientifiques. Avec la réduction des postes au Laboratoire fédéral d'essais des matériaux et de recherches en 1998 (5 départs à la retraite pour raisons administratives), le domaine des EPF a procédé à 46 mises à la retraite pour raisons administratives. Au total, pour le DFI, 66 personnes ont été concernées par cette mesure.

Au DFF, 54 personnes au total ont été mises à la retraite pour raisons administratives. La majorité de ces retraites a été enregistrée en 1998 au sein de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration RGA NOVE-IT (27 collaborateurs). Durant les années 1995 à 1998, la Direction générale des douanes a procédé à des mises à la retraite pour raisons administratives (14 postes) en raison de regroupements ou de suppression de bureaux de douane. Pour ce qui est de la Régie fédérale des alcools, les fusions de diverses divisions et la fermeture des entrepôts d'alcool de Romanshorn et de Daillens a entraîné 11 départs à la retraite pour raisons administratives (entre 1993 et 1998). L'Office fédéral de l'informatique n'a enregistré que deux départs à la retraite. En revanche, l'une de ces retraites est précisément celle qui a coûté le plus cher au DFF durant la période sur laquelle l'examen a porté (438 000 francs).

Dans les autres départements qui n'ont pas été touchés par des mesures de réorganisation importantes, le nombre de mises à la retraite pour raisons administratives peut être négligé. Sur demande du groupe de travail, les départements sont remontés jusqu'en 1993. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) en a dénombré quatre, le Département de justice et police (DFJP) en a dénombré trois et le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) n'en a dénombré qu'une seule. La Chancellerie fédérale et les services qui lui sont rattachés ne dénombrent aucun cas de retraite pour raisons administratives.

8.2.2 CFF, la Poste et Swisscom: nombre de retraites pour raisons administratives

En ce qui concerne les CFF, les retraites pour raisons administratives ont été pour la première fois d'actualité durant les années 70, lors de la crise du pétrole. A partir du début de l'année 1993, les besoins en personnel ont diminué. La récession a en effet entraîné un recul du trafic des marchandises ainsi que la mise en œuvre de programmes de rationalisation dans divers domaines. Les campagnes correspondantes ont entraîné (durant la période allant de 1993 à fin 1998) 2688 mises à la retraite pour raisons administratives. Une nouvelle campagne a été mise en route en 1998. Dans le cadre de la réforme des chemins de fer, cette campagne a pour but de permettre aux CFF d'entamer leur activité en tant que société anonyme avec des effectifs équilibrés. Jusqu'au 1^{er} avril 1999, cette campagne a permis d'autoriser et de

réaliser 877 départs à la retraite anticipée. Au total, depuis 1993, les CFF ont ainsi procédé à 3565 mises à la retraite pour raisons administratives. Jusqu'à fin 1997, ils ont réduit leurs effectifs de 5401 unités. Les CFF ne prévoient pas de procéder à de nouvelles campagnes en tant que telles. Les budgets des années 1999 et suivantes prévoient une réserve d'environ 20 millions de francs par an pour des cas isolés.

Les retraites pour raisons administratives de l'ancienne Entreprise des PTT remontent à une décision que la Direction générale des PTT a prise en 1994. L'objectif de cette décision était de réduire les effectifs de 5000 postes jusqu'à fin 1996. En ce qui concerne la Poste, c'est la nouvelle orientation de l'entreprise dans le cadre du projet «Change Poste» qui a entraîné des mises à la retraite pour raisons administratives. En 1997, un sureffectif se dessinait dans les services administratifs ainsi que dans certains secteurs de l'exploitation postale. Les effets de la réduction du personnel dans le cadre de «Change Poste» doivent être réduits grâce à 1224 mises à la retraite anticipée pour raisons administratives. A fin 1998, 1048 personnes ont été mises à la retraite pour raisons administratives. Selon l'évaluation du représentant de la Poste, une fois les restructurations en cours achevées, l'instrument de la retraite pour raisons administratives ne devrait plus être utilisé que de manière ponctuelle.

Durant la période de 1994 à 1997, les Télécom ont procédé à la mise à la retraite pour raisons administratives de 1638 personnes. Chez Swisscom SA, entre 1998 et 2000, les retraites anticipées résultent de la libéralisation du marché des télécommunications. Pour rester concurrentielle, l'entreprise Swisscom doit réduire ses coûts et réaliser un certain nombre de mesures de rationalisation correspondantes (dans le domaine du personnel notamment). Conformément à sa stratégie d'entreprise, Swisscom prévoit de procéder à 2840 mises à la retraite anticipée durant les années 1998 à 2000. Cette réduction doit contribuer à une réduction totale d'environ 4000 postes de travail. Il en ressort que la réduction en cours des effectifs de Swisscom sera réalisée à 71 % au moyen de mises à la retraite pour raisons administratives. En comparaison, cette part est nettement plus élevée que ce qui est le cas pour le DDPS¹² qui doit également procéder à une réduction importante de son personnel. Entre 1994 et fin 1998, 2783 mises à la retraite pour raisons administratives ont déjà eu lieu.

Ces explications permettent d'établir l'aperçu suivant au sujet du nombre de retraites pour raisons administratives durant ces dernières années. Etant donné qu'ils n'ont pas procédé à des restructurations ou seulement à des restructurations ponctuelles, les données relatives au DFF, au DFAE, au DFJP, au DETEC et à la Chancellerie fédérale, recouvrent la même période. Dans ces cas, la Commission de gestion a décidé de reconstituer l'évolution depuis 1993. Dans les autres cas, le point de départ déterminant a été le moment où les restructurations, donc les mises à la retraite pour raisons administratives, sont devenues nécessaires. Pour le DFI, le DFE, les CFF et l'ancienne Entreprise des PTT, ce moment peut être déterminé avec précision.

¹² Pour le DDPS, la part des retraites pour raisons administratives devrait atteindre 36 % de la réduction des effectifs.

Nombre de retraites pour raisons administratives (état au 31 déc. 1998)

Département/entreprise	depuis	Nombre de retraites pour raisons administratives	Effectif au 1.1.1999 (nombre de personnes)
DDPS	1990	1302	12 969*
DFE	1992	76	2 264
DFI	1991	66	13 803
DFF	1993	54	7 595
DFAE	1993	4	2 252
DFJP	1993	3	1 916
DETEC	1993	1	1 420
Chancellerie fédérale	1993	0	176
CFF	1993	3565	30 037
Télécom/Swisscom	1994	2783	25 447 (état au 31.12.98)
La Poste	1997 à 1998	1048	41 475

* sans entreprises d'armement

9 A partir de quel âge une retraite pour raisons administratives est-elle possible?

Les conditions permettant un départ à la retraite anticipée sont définies dans les bases citées ci-dessus (ch. 6). Elles le sont de manière différente pour l'administration générale de la Confédération, les CFF, la Poste et Swisscom. Une comparaison détaillée ne serait guère évocatrice.

Toutefois, un certain nombre de conditions de base sont communes à toutes les réglementations: suppression ou modification majeure du champ d'activité de la fonction, solidarité à l'égard des plus jeunes, atteinte d'une certaine limite d'âge et d'un certain nombre d'années de cotisations. La Commission de gestion est d'avis qu'il est intéressant de comparer l'âge à partir duquel une retraite pour raisons administratives peut être envisagée.

9.1 Réglementations et pratique

Sous certaines conditions, les statuts de la Caisse fédérale de pensions (déterminants pour les collaborateurs de l'administration générale de la Confédération, de la Poste et, jusqu'à fin 1998 des Télécom/Swisscom) et les statuts de la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux suisses autorisent une retraite pour raisons

administratives dès 50 ans¹³. Dans le cadre de ces dispositions du droit des assurances, l'administration générale de la Confédération, la Poste, les CFF et Swisscom ont développé leurs propres règles en ce qui concerne l'âge permettant d'envisager une retraite pour raisons administratives.

Pour ce qui est de l'administration générale de la Confédération, l'ordonnance sur les mesures en cas de restructuration¹⁴ et le plan social insistent sur le caractère exceptionnel de la retraite anticipée avant 60 ans. Il faut épuiser toutes les possibilités de mise à la retraite des agents âgés de 60 à 65 ans avant d'envisager la mise à la retraite d'agents plus jeunes. En outre, il est nécessaire d'apporter la preuve que ces agents sont sur le point de perdre leur emploi sans faute de leur part et ceci dans le délai d'un an. En vertu du plan social, la décision d'octroyer une retraite anticipée avant 58 ans doit être prise en accord avec l'Office fédéral du personnel.

En pratique, il arrive néanmoins que l'on recoure à la retraite anticipée bien avant 60 ans. C'est principalement dans le domaine des EPF que la Commission de gestion a trouvé des cas individuels qui ont occasionné des coûts élevés pour la Confédération¹⁵. Au sein du DFI, il y a encore eu deux cas pour lesquels l'âge de la retraite était nettement en dessous de 60 ans (51 et 55 ans). Pour le reste, la pratique des départements démontre une grande discipline en ce qui concerne l'âge de la retraite. En 1991, malgré la pression élevée en matière de réforme, l'Office des constructions fédérales n'a pas procédé à des mises à la retraite avant l'âge de 60 ans. Jusqu'à présent, le DFE et le DFF ont également fait preuve d'une pratique restrictive. Au DFF, sur 54 cas, seuls 3 ont concerné des départs à la retraite avant 60 ans (59 ans dans deux cas, et 58 ans dans un cas). En ce qui concerne le DFE, il n'y a qu'une seule personne qui a pris sa retraite avant 60 ans. Dans ce domaine également, le DDPS n'a pas été en mesure de fournir d'informations, ne disposant pas de statistiques sur la question. Il a toutefois assuré la Commission de gestion que les retraites avant 60 ans ne constituent que des cas d'exception.

Les CFF, la Poste et Swisscom ne connaissent pas de réglementation exigeant expressément la nécessité d'épuiser toutes les possibilités de mise à la retraite des personnes âgées de 60 à 65 ans avant d'envisager la mise à la retraite de personnes plus jeunes.

Par ailleurs, pour des raisons économiques, les CFF ne sont pas sans autres en mesure de proposer à leurs collaborateurs de prendre une retraite pour raisons administratives à 50 ans. D'une manière générale, les CFF appliquent la limite de 60 ans. Dans les régions ou pour les catégories de personnel connaissant un fort sureffectif, des retraites anticipées ont été ou sont cependant octroyées dès 57 ans jusqu'en 1997, dès 58 ans après cette date. Dans le cadre de la campagne liée à la réforme des chemins de fer, les CFF se sont montrés relativement restrictifs et, sur 877 retraites pour raisons administratives, il n'y en a eu que 93 avant l'âge de 60 ans (dont aucune avant 59 ans).

¹³ Art. 43 de ces statuts ou, depuis le 1.1.1999, l'art. 43 du règlement de la Caisse de pensions des CFF.

¹⁴ Art. 15, al. 2, de l'ordonnance sur les mesures en cas de restructuration.

¹⁵ Une mise à la retraite à l'âge de 50 ans a coûté 1,3 million de francs, une autre, à l'âge de 52 ans a coûté environ 1 million de francs et les retraites entre 54 et 56 ans ont, en règle générale, coûté plus d'un demi-million de francs chacune.

En ce qui concerne la Poste, les départs à la retraite étaient tout d'abord possibles à partir de 58 ans révolus. La campagne dans le cadre de «Change Poste» a autorisé certaines catégories de personnel à prendre une retraite anticipée à 57, voire 55 ans.

Durant les années 1994/95, la «Campagne Solidarité» des Télécom/Swisscom concernait les employés à partir de 60 ans, puis, durant les années 1996/97, la campagne a été étendue aux employés dès 58 ans. La campagne 1998/2000 va jusqu'à permettre aux employés dès 55 ans de bénéficier de la retraite anticipée.

9.2 Appréciation de la Commission de gestion

Il est indéniable que la question de l'âge limite de la retraite pour raisons administratives joue un rôle crucial en matière de coûts. Outre le montant du salaire assuré, c'est l'âge qui détermine les coûts qu'une retraite anticipée occasionne à l'employeur. Plus la personne qui prend sa retraite est jeune, plus le montant de la réserve mathématique que l'employeur doit verser à la caisse de pensions pour financer la rente est élevée.

La Commission de gestion ne dispose pas de chiffres complets permettant de comparer la pratique en matière d'âge de la retraite. Toutefois, les réglementations en vigueur et les tendances actuelles que l'on rencontre en pratique montrent bien que l'administration générale de la Confédération est nettement plus restrictive en la matière que, par exemple, la Poste ou Swisscom. Les campagnes de ces dernières sont formulées de manière très ouverte et ont donc été ou sont encore menées avec beaucoup de largesse. Dans ces cas également, les collaborateurs concernés ne disposent pas d'un droit à une retraite pour raisons administratives proprement dit. Pour tous les employeurs, la retraite pour raisons administratives est un instrument de gestion.

10 Charge financière pour l'employeur dans le cadre du 2^e pilier

En cas de retraite pour raisons administratives, la charge pour l'employeur dépend des prestations versées par la caisse de pensions.

Les explications ci-après se réfèrent aux conditions de la Caisse fédérale de pensions (CFP). Les collaborateurs de l'administration générale de la Confédération, de la Poste et, jusqu'à fin 1998, de Swisscom sont assurés auprès de la CFP. En ce qui concerne les CFF, les prestations font l'objet d'un paragraphe séparé.

10.1 Prestations ou charges selon l'art. 43 des statuts de la CFP

Selon cette disposition, un affilié de la Caisse fédérale de pensions bénéficie d'une rente pour un montant égal à celui de la rente d'invalidité lorsque les conditions suivantes sont remplies:

- L'affilié a plus de 50 ans.
- L'affilié a fait partie pendant au moins 19 ans sans interruption de la Caisse de pensions.
- Les rapports de service sont résiliés sans faute de l'affilié, c'est-à-dire lorsque la résiliation découle notamment de restructurations nécessitant la suppression de postes.

Les art. 39 à 41 des statuts de la CFP sont déterminants pour le calcul de la prestation. La rente se monte à 60 % du gain assuré au moment où les rapports de service sont résiliés. La prestation n'est réduite que dans le cas où l'assuré n'aurait pas eu 40 années d'assurance à 65 ans révolus. En plus de la rente, la CFP verse un supplément fixe en tant que remplacement d'une rente AVS et, éventuellement une rente d'enfant.

Du point de vue actuariel, l'application de l'art. 43 des statuts de la CFP entraîne pour la caisse de pensions un manque de réserve mathématique garantissant le versement de la rente. Pour cette raison, l'al. 3 de l'art. 43 oblige l'employeur qui décide la mise à la retraite anticipée à rembourser la réserve mathématique manquante.

L'expertise annexée¹⁶ montre que les contributions patronales pour les mises à la retraite en application de l'art. 43 des statuts de la CFP ont constamment augmenté depuis 1992. Durant les périodes de transition des années 1994/95 et 1996/97, les contributions patronales ont fait des sauts considérables.

10.2 Prestations ou charges selon les art. 30 et suivants des statuts de la CFP

En vertu de ces dispositions, un membre de la CFP peut demander l'octroi d'une rente de vieillesse lorsque

- il a atteint l'âge de 60 ans révolus et
- que les rapports de service ou de travail sont résiliés.

Dans la pratique, lorsqu'il doit réduire ses effectifs dans le cadre de mesures de restructuration, l'employeur recourt également à cette forme de départ à la retraite que l'on appelle communément retraite flexible ou retraite à la carte. L'employeur qui peut motiver ses employés de plus de 60 ans à recourir à la retraite flexible selon les art. 30 et suivants des statuts de la CFP doit prendre moins de coûts à sa charge que s'il procède selon l'art. 43 de ces mêmes statuts.

En vertu des art. 30 à 33 des statuts de la CFP, l'employé bénéficie d'une rente de vieillesse plus, le cas échéant, d'une rente d'enfant ainsi que d'une rente transitoire. La rente de vieillesse maximale s'élève au plus à 60 % du gain assuré. L'affilié a droit à une rente maximale s'il justifie de 40 années d'assurance et qu'il a au moins 62 ans révolus. Ceci signifie simplement qu'il a versé des cotisations durant 40 ans ou qu'il a racheté des années d'assurance jusque-là. Les années d'assurance man-

¹⁶ Voir tableau sous ch. 3.2 de l'expertise actuarielle annexée.

quantes entraînent une réduction de la rente¹⁷. Lorsque l'affilié n'a pas au moins 62 ans révolus, la rente est réduite de toute manière.

En plus de la rente de vieillesse, la CFP verse une rente transitoire en vertu de l'art. 33 des statuts de la CFP. Cette rente transitoire remplace la rente AVS qui n'est pas encore due, elle est donc versée jusqu'à ce que l'assuré ait droit à la rente AVS. Il s'agit d'une sorte de versement de rente à titre d'acompte. La rente transitoire équivaut au supplément fixe prévu à l'art. 40 des statuts de la CFP. Elle s'élève au plus à respectivement 97,5 % et 75 % de la rente AVS simple maximale pour les assurés mariés et non mariés.

Contrairement à ce qui est le cas en vertu des dispositions de l'art. 43 des statuts de la CFP, les art. 30 et suivants des statuts de la CFP n'obligent l'employeur qu'au remboursement de la moitié du montant de la rente transitoire. Etant donné que la caisse de pensions a ancré la possibilité d'une retraite flexible dans ses statuts, elle a tenu compte du versement de ces rentes lors de son calcul actuariel. Pour cette raison, dans ce cas, la caisse de pension ne facture à l'employeur que la partie de la rente transitoire que l'assuré aurait dû rembourser¹⁸. La différence par rapport à la retraite flexible ordinaire réside dans le fait que l'assuré ne doit pas rembourser la moitié de la rente transitoire. Pour cette raison, une retraite pour raisons administratives est plus avantageuse pour l'affilié qu'une retraite flexible.

10.3 Appréciation de la Commission de gestion

Les explications ci-dessus montrent qu'en cas de restructuration, l'employeur peut astreindre la caisse de pensions à verser des prestations qui n'auraient pas été dues sans autres dans le cas contraire. Ainsi, l'employeur utilise la possibilité de la retraite flexible pour réaliser ses objectifs en matière de réduction du personnel à moindre coût. En sélectionnant ses collaborateurs de manière ciblée, l'employeur peut augmenter les cas de retraite flexible de manière artificielle et donc éviter de recourir à l'instrument de la retraite pour raisons administratives selon l'art. 43 des statuts de la CFP.

En ce qui concerne l'administration générale de la Confédération, le Conseil fédéral a donné une base légale claire à cette pratique à l'art. 17 de l'ordonnance sur les mesures en cas de restructuration. Les réglementations en vigueur pour la Poste et Swisscom ne comportent pas de disposition semblable qui favoriserait cette pratique d'une manière aussi explicite. Toutefois, les statuts de la CFP autorisent sans autres de recourir à une telle procédure.

Malgré la base juridique explicite, le fait que les employeurs procèdent à des mises à la retraite pour raisons administratives en vertu des dispositions des art. 30 et suivants des statuts de la CFP n'est pas sans problèmes:

- Les dispositions des art. 30 et suivants ont été créées pour permettre aux affiliés de la CFP de prendre une retraite à la carte. Elles n'ont pas été élaborées pour faciliter la tâche des employeurs qui doivent réduire leurs effectifs.

¹⁷ Les taux de réduction en vigueur se trouvent à l'annexe 3 de l'ordonnance sur l'exécution des statuts de la Caisse fédérale de pensions (O sur la CFP) du 21.12.1994 (RS 172.222.11).

¹⁸ Art. 33, al. 3, des statuts de la CFP.

En règle générale, les retraites pour raisons administratives sont déclenchées par des modifications structurelles. Ce n'est qu'exceptionnellement que des collaborateurs prennent cette décision de leur propre chef uniquement. Dans la plupart des cas, l'employeur exerce une pression plus ou moins forte. Il est donc responsable de la retraite anticipée et des coûts qui en découlent.

- Les prestations en vertu des art. 30 à 33 des statuts de la CFP peuvent être versées grâce à une partie de la réserve mathématique. La CFP a dû faire des hypothèses afin d'effectuer le calcul actuariel de cette réserve mathématique, notamment l'hypothèse relative au nombre d'affiliés qui vont utiliser leur droit à la retraite flexible au cours des prochaines années et, partant, les prestations qui en découlent. Les mesures de rationalisation administratives augmentent artificiellement le nombre de retraites à la carte. Il y a donc un danger que les prestations en vertu des art. 30 à 33 des statuts de la CFP ne puissent plus être financées comme cela avait été admis au moment de la formulation des hypothèses. Ainsi, un employeur peut procéder à des restructurations en faisant supporter les coûts liés aux réductions de personnel à la caisse de pensions. Il s'agit là d'une sorte de subvention croisée.
- Finalement, il ne faut pas oublier que les collaborateurs qui prennent leur retraite en vertu des art. 30 à 33 des statuts de la CFP se retrouvent en règle générale dans une position moins favorable que ceux qui ont été mis à la retraite selon la procédure ordinaire de la retraite pour raisons administratives. En effet, dans le premier cas, l'affilié à la CFP ne bénéficie d'une rente complète que s'il peut justifier de 40 années d'assurance et qu'il a atteint 62 ans révolus. En procédant selon l'art. 43 des statuts de la CFP, ce ne sont pas les conditions d'assurance au moment de la retraite qui sont prises en compte mais celles qui se rapportent à la situation de l'affilié à 65 ans révolus. Dans de nombreux cas, cette manière de réduire les effectifs ne mérite plus les qualificatifs de «socialement acceptable».

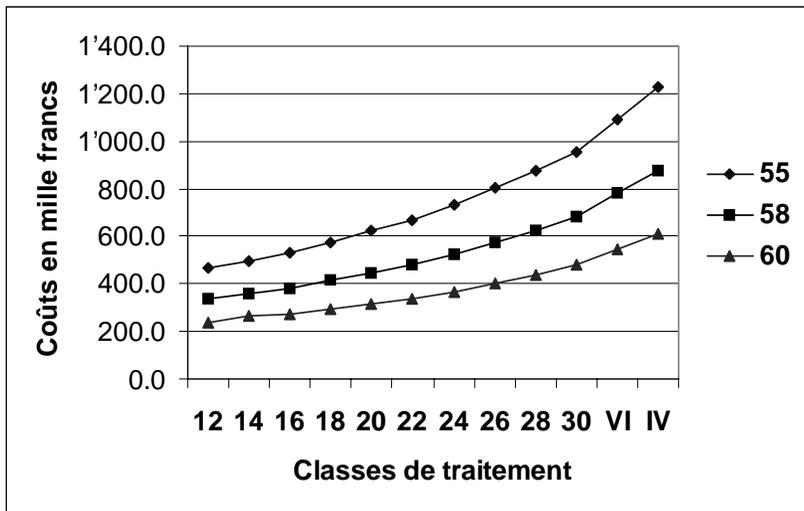
Naturellement, pour l'employeur, la solution de réduire ses effectifs en recourant aux dispositions des art. 30 à 33 des statuts de la CFP est financièrement plus avantageuse. Donc, en règle générale, il va d'abord choisir les collaborateurs qui remplissent ces conditions avant de recourir aux dispositions de l'art. 43 des statuts de la CFP.

10.4 Valeurs de référence illustrant la charge financière de l'employeur dans le cadre du 2^e pilier

C'est sur demande de la Commission de gestion que la CFP a élaboré le tableau ci-dessous. L'objectif de ce dernier est d'illustrer les coûts que l'employeur doit assumer au titre de remboursement de la réserve mathématique manquante et du supplément fixe ou de la rente transitoire. Chaque exemple part de l'hypothèse d'un début d'assurance à 25 ans, d'un affilié marié qui n'a plus d'enfants à charge.

Tableau 2

Classe sans indemnité de résidence	Salaire annuel assuré maximal ¹⁹	Retraite à 55 ans coûts en francs	Retraite à 58 ans coûts en francs	Retraite à 60 ans coûts en francs
12	49 601.–	464 500.–	335 500.–	239 500.–
14	55 039.–	495 000.–	357 000.–	264 000.–
16	61 654.–	532 000.–	383 000.–	272 000.–
18	69 481.–	575 500.–	414 000.–	293 500.–
20	77 955.–	622 500.–	447 500.–	316 500.–
22	86 443.–	670 000.–	481 000.–	340 000.–
24	97 241.–	730 500.–	523 500.–	369 000.–
26	109 964.–	801 500.–	573 500.–	403 500.–
28	122 714.–	872 500.–	624 000.–	438 500.–
30	137 327.–	954 000.–	681 500.–	478 000.–
hors classe VI	162 409.–	1 094 000.–	780 500.–	546 500.–
hors classe IV	186 475.–	1 228 000.–	875 500.–	612 000.–



Ce tableau montre que les coûts de la retraite anticipée augmentent de manière exponentielle avant 60 ans révolus.

¹⁹ Montants sans indemnité de résidence selon échelle des traitements 1999.

10.5

La pratique des CFF en matière de prestations et de charges de l'employeur

Les statuts de la caisse de pensions des CFF correspondent largement à ceux de la CFP. Les dispositions concernant la résiliation administrative des rapports de service sont identiques.

Au cours des dernières années, les CFF ont également recouru à la retraite flexible pour réduire leurs effectifs dans le cadre de mesures de restructuration. Les retraites anticipées ont également été décidées en application de l'art. 33, al. 3, des statuts de la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux suisses (CPS). Comme la disposition correspondante des statuts de la CFP, celle-ci prévoit que, en cas de retraite administrative, les CFF peuvent prendre à leur charge tout ou partie du remboursement de la rente transitoire. Pour les CFF, l'application de cette disposition était financièrement beaucoup plus intéressante que le recours à la retraite pour raisons administratives ordinaire (art. 43, al. 3, statuts de la CPS). En particulier durant l'année 1997, les CFF ont recouru intensivement à la disposition de l'al. 3 de cet art. 33 afin de réduire leurs effectifs. Cette façon de procéder a entraîné une augmentation artificielle des retraites flexibles et a provoqué une détérioration de la situation financière de la CPS. Entre-temps, les CFF ont reconnu les effets négatifs de cette pratique et l'ont modifiée. Depuis 1998, ils renoncent à recourir à l'al. 3 de l'art. 33 des statuts de la CPS.

11

Prestations supplémentaires de l'employeur

Outre les coûts liés à la compensation des charges de la caisse de pensions, l'employeur peut fournir des prestations supplémentaires directement aux collaborateurs qui prennent une retraite anticipée. Ces prestations sont destinées à faciliter la retraite anticipée du point de vue financier ou d'augmenter son attrait.

Ces prestations supplémentaires sont:

L'allocation AVS

L'allocation AVS peut être versée dans certains cas en vue de faciliter la retraite anticipée. Elle est destinée à réduire la rigueur d'une réduction de rente. Cette allocation peut au maximum atteindre la rente AVS maximale qui sera vraisemblablement versée. L'administration générale de la Confédération²⁰ et les CFF²¹ versent l'allocation AVS sous certaines conditions. Le plan social pour l'administration générale de la Confédération précise que les allocations AVS ne peuvent être octroyées que dans certains cas de rigueur et en accord avec l'Office fédéral du personnel. Selon les renseignements fournis par cet office, il s'agit d'agents des classes de salaire inférieures, par exemple ceux dont la rente n'aurait pas permis d'assumer la subsistance de la famille. La Commission de gestion estime que la décision d'octroi de l'allocation AVS devrait être prise en fonction de critères clairement établis et reconnus. Il y a un risque d'inégalités de traitement.

²⁰ Art. 17, al. 4, de l'ordonnance sur les mesures à prendre en faveur du personnel en cas de restructuration dans l'administration générale de la Confédération.

²¹ Point 13.1 de l'instruction circulaire générale entrée en vigueur le 1.5.1993.

Le versement d'un supplément aux contributions AVS

L'assuré doit continuer de payer des cotisations AVS tant qu'il n'a pas atteint l'âge légal de la retraite. Cette obligation de cotiser au-delà de la retraite anticipée ne doit pas être sous-estimée. Le montant des cotisations est calculé sur la base de la fortune de l'assuré (et de son épouse) et du revenu acquis sous forme de rente²². Le montant de la rente annuelle multiplié par 20 est ajouté au montant de la fortune. La prise en charge d'une part des cotisations AVS doit permettre à l'employé qui part à la retraite pour raisons administratives de s'acquitter plus facilement de cette obligation financière et ainsi rendre le départ anticipé plus avantageux.

Pour la Poste et Swisscom, cette prise en charge d'une part des cotisations est octroyée jusqu'à la 24^e classe de traitement. Elle se monte à:

- jusqu'à la classe 18 2000 francs par année d'anticipation.
- jusqu'à la classe 24 1300 francs par année d'anticipation.

L'indemnité de départ

L'indemnité en tant que complément des prestations évoquées, jusqu'ici octroyées en cas de mise à la retraite pour raisons administratives, constitue une exception. Les anciens Télécom PTT ont versé des indemnités de départ uniques dans le cadre de la «Campagne Solidarité». Le montant de ces indemnités dépendait de la classe de traitement et atteignaient 5000, 3500 ou 2500 francs pour chaque année d'anticipation de la retraite.

Actuellement, l'administration générale de la Confédération, la Poste et Swisscom ne versent une indemnité de départ que si l'employé qui part à la retraite anticipée n'a pas droit à des prestations de la caisse de pensions et que l'employeur ne peut pas lui proposer un autre emploi²³. Dans un pareil cas, le départ a lieu sans droit à une rente et nécessite donc une telle correction des conséquences sociales. Aujourd'hui, il n'y a plus d'employeur qui complète la rente par une indemnité de départ. Les CFF ne connaissent pas l'instrument de l'indemnité de départ.

12 Preuve des économies réalisées au moyen des mises à la retraite anticipée

Au sens large, il s'agit de la question de savoir si des mises à la retraite anticipée entraînent (doivent entraîner) une réduction des effectifs et/ou des charges salariales. De tels effets ne sont pas obligatoirement liés à une retraite pour raisons administratives. Dans le cadre de restructurations justement, les postes de travail ne sont pas toujours supprimés. Leur contenu peut être modifié. Ainsi, il arrive que de nouvelles fonctions et de nouveaux postes soient créés. Le fait que des retraites anticipées débouchent sur des économies en matière de charges salariales dépend donc principalement de l'objectif qui est poursuivi. En d'autres termes il faut savoir s'il s'agit avant tout de réduire le nombre de postes de travail, donc de réduire les effectifs ou s'il s'agit (également) de reconverter le personnel.

²² Art. 28 du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS); RS **831.101**.

²³ Voir art. 19 de l'ordonnance sur les mesures en cas de restructuration ainsi que le point 5003 des instructions de la Direction générale des PTT du 9.1.1996.

Dans le cadre de la «Campagne Solidarité», la Direction générale des PTT a décidé à titre d'objectif indicatif que, au total, 55 % des places devenant libres seraient re-pourvues²⁴. Cet objectif a été abandonné lors des campagnes suivantes. La réduction des effectifs n'a jamais été une exigence à remplir lors des mises à la retraite pour raisons administratives.

En pratique, il a été tenté, à diverses reprises, d'établir une comparaison entre les coûts des mises à la retraite pour raisons administratives et l'évolution des charges salariales. Dans ce domaine, les CFF exigent la preuve qu'il y a réduction à la fois des charges salariales et des effectifs. Ces deux effets doivent être démontrés au plus tard dans les trois ans après le départ à la retraite anticipée.

Les représentants de l'administration générale de la Confédération ont également expliqué devant la Commission de gestion que les retraites pour raisons administratives ne doivent pas entraîner d'augmentation des charges salariales. Il n'a toutefois pas été possible de montrer comment le respect de cette condition était évalué et contrôlé. Cependant, au vu de l'absence de transparence et de responsabilité en matière de coûts dans le domaine des retraites pour raisons administrative, cette constatation n'a rien d'étonnant.

La Commission de gestion n'a constaté aucune tentative de présentation crédible des effets, à court et à moyen termes, des retraites pour raisons administratives sur les charges salariales. Même la pratique très stricte des CFF n'est que très relative si l'on tient compte du fait que les économies ne peuvent être calculées qu'au bout d'une période de trois ans.

13 Comparaison des coûts de l'employeur (prestations versées à la caisse de pensions)

Ce chapitre donne un aperçu des coûts qui ont découlé des mises à la retraite pour raisons administratives au cours de ces dernières années. Il présente principalement les montants que les employeurs ont dû verser à la caisse de pensions à titre de remboursement de la réserve mathématique manquante (y compris la rente transitoire). En ce qui concerne la Poste, les coûts des prestations supplémentaires sont également connus. Les chiffres concernant Swisscom comprennent déjà les prestations supplémentaires. Il faut donc faire preuve de prudence lorsque l'on compare ces chiffres. Ces aperçus permettent cependant de dégager des tendances. Le montant des prestations supplémentaires est limité et quasiment négligeable en comparaison des coûts liés au remboursement de la réserve mathématique.

Les coûts totaux occasionnés par les employeurs affiliés à la CFP (Confédération, entreprises ayant leur propre comptabilité et organisations affiliées) sont publiés chaque année dans le compte d'Etat sous la rubrique Caisse fédérale d'assurance. La CFP estime que les coûts liés aux mises à la retraite pour raisons administratives (art. 43 des statuts de la CFP) sont élevés. En outre, au cours de ces dernières années, la CFP a constaté une augmentation des coûts. En 1995, les employeurs affiliés ont versé 175 millions de francs à ce titre, 227 millions de francs en 1996 et 312 millions de francs en 1997. Chaque fois, les montants budgétisés ont été largement dépassés.

²⁴ Voir point 2 des instructions de service de la Direction générale n° 10 du 25.11.1993.

Les chiffres mentionnés ici ont été fournis par la caisse de pensions ou l'employeur. Ils divergent en partie des chiffres mentionnés par l'expertise annexée (en allemand avec résumé en français). L'expertise se prononce sur les raisons de ces écarts. La commission a constaté que la comptabilité tenue par la Caisse fédérale de pensions n'est pas identique à celle des employeurs. Tant qu'il n'y aura pas de contrôle de gestion intégré, il sera pratiquement impossible d'éviter de tels écarts. Pour la commission, les chiffres mentionnés ci-dessous ne constituent donc que des ordres de grandeur dont le but est de mettre des tendances en évidence.

13.1 Coûts des retraites pour raisons administratives au niveau de l'administration générale de la Confédération

Comme cela a déjà été dit, il a été extrêmement difficile d'obtenir un aperçu des coûts entraînés par les mises à la retraite pour raisons administratives dans l'administration générale de la Confédération. Seuls les montants globaux (réserve mathématique et rentes transitoires) facturés par la Caisse fédérale de pensions à l'administration générale de la Confédération étaient connus jusque-là. Ce n'est qu'à partir du budget 1999 qu'il y a une certaine transparence au sein de l'administration fédérale. A partir de là, en effet, les départements doivent budgétiser les coûts sociaux de manière décentralisée.

Tableau 3

Coûts en millions de francs pour l'administration générale de la Confédération dans son ensemble²⁵

1993	1994	1995	1996	1997	1998
47,9	37,1	27,6	38,9	44,8	25,6

Pour pouvoir se faire une image de ces coûts par département, la Commission de gestion a interrogé les services du personnel concernés. Mais tous les départements n'ont pas été en mesure de reconstituer ces données sans lacune. Pour la plupart des départements, les chiffres ne sont pas disponibles sous une forme systématique. Il a été nécessaire de les reconstruire à partir de chaque dossier individuel. Etant donné le nombre important de mises à la retraite anticipée (1302 depuis 1991), le DDPS n'est pas parvenu à traiter toutes ces données. Compte tenu du nombre élevé de mises à la retraite auquel il a été procédé pour raisons administratives, la Commission de gestion estime que le fait de ne pas avoir réuni les informations concernées constitue une négligence grave de la part du DDPS.

Sur demande de la Commission de gestion, le DFI, le DFE et le DFF ont réuni les informations au sujet des coûts entraînés par les retraites anticipées découlant de mesures de réorganisation au cours de ces dernières années. Les autres départements et la Chancellerie fédérale n'ont pas procédé à des mises à la retraite pour raisons

²⁵ Coûts tirés du compte 3050.001 de la Caisse fédérale de pensions.

administratives ou seulement de manière isolée. Les conséquences financières de ces cas isolés sont difficilement comparables à la situation des départements qui ont été touchés plus que les autres par les mesures de réorganisation, raison pour laquelle ils ne sont pas intégrés dans l'aperçu reproduit ci-dessous.

Tableau 4

Département	Période	Nombre de cas	Coûts (en mio. de fr.)	Moyenne par cas (en fr.)
DFE	1991 à 1998	76	16,9	222 000.–
DFI sans Conseil des EPF	1991 à 1998	20	4,5	225 000.–
Conseil des EPF	1991 à 1998	46	11,5	250 000.–
Total DFI	1991 à 1998	66	16	242 000.–
DFE	1993 à 1998	54	6,1	112 000.–

Ce sont les réorganisations au sein de DFE qui ont entraîné le plus de retraites pour raisons administratives. Outre le DDPS, c'est aussi le département qui a dépensé le plus. En revanche, c'est dans le domaine des EPF que les coûts moyens par cas sont les plus élevés (EPF Zurich, EPF Lausanne, Institut Paul Scherrer, Laboratoire fédéral d'essais des matériaux et de recherches). Cette situation découle du fait que le domaine des EPF a recouru à un plus grand nombre de retraites anticipées avant 60 ans. Les coûts moyens relativement bas par cas du DFF ressortent tout particulièrement.

13.2 Coûts des retraites pour raisons administratives au niveau des CFF, de la Poste et de Swisscom

CFF

Tableau 5

Base/période	Nombre de cas	Coûts (en mio. de fr.)	Moyenne par cas (en fr.)
Plan social 1993 (1993 à 1998)	2688	278,8	104 000.–
Campagne «réforme des chemins de fer» (1.1. au 1.4.1999)	877	168,8	192 000.–
Total	3565	447,6	126 000.–

Dans le cadre de leurs restructurations (y compris la réforme de chemins de fer), les CFF ont au total procédé à 3565 mises à la retraite anticipée. La CPS donne plusieurs raisons expliquant le niveau relativement faible des coûts moyens par cas. Tout d'abord, l'employeur a profité de la mauvaise méthode de calcul utilisée par la CPS durant les années 1993/94. Ensuite, durant l'année 1997, les CFF ont appliqué les dispositions de la retraite flexible selon l'art. 33, al. 3, des statuts de la CPS dans près de la moitié des cas. L'employeur a ainsi économisé des coûts supplémentaires.

Ensuite, le fait que la moyenne d'âge des personnes concernées était relativement élevée et que la mise à la retraite anticipée touchait beaucoup d'employés de basses classes de traitement joue également un rôle important dans l'explication de cette moyenne plutôt faible. En 1998, les CFF n'ont jamais recouru à la possibilité de la retraite flexible. Les coûts moyens sont donc plus élevés (environ 147 000 francs, campagne «réforme des chemins de fer» non comprise). En revanche, avec ces 877 retraites anticipées, la réforme des chemins de fer aura entraîné des coûts supérieurs à la moyenne des années précédentes.

La Poste

Tableau 6

Période	Nombre de cas	Coûts (en mio. de fr.)	Moyenne par cas (en fr.)
1997/1998	1048	225	215 000.–
1999 à 2001	176	28,3	161 000.–

Dans le cadre de la réorganisation «Change Poste», jusqu'à fin 1998, la Poste a mis 1048 personnes à la retraite anticipée ce qui a environ coûté 215 millions de francs. Les 10 millions de francs pour les prestations supplémentaires (prise en charge d'une part des cotisations AVS) directement versées aux retraités ne sont pas compris dans ce montant. Au total, la Poste prévoit que 1224 personnes seront mises à la retraite pour raisons administratives dans le cadre de cette réorganisation. Elle prévoit pour cela des coûts pour un montant d'environ 265 millions de francs (participations aux cotisations AVS comprises).

Swisscom

Tableau 7

Période	Nombre de cas	Coûts (en mio. de fr.)	Moyenne par cas (en fr.)
1994 à 1998	2783	env. 657*	env. 211 000.–*
1999/2000	1190	568	477 000.–

* Les chiffres peuvent encore changer car le compte de la CFP est encore ouvert.

Ce qui est frappant dans le cas de Swisscom, c'est que les mises à la retraite administrative planifiées vont coûter nettement plus cher que ce qui était le cas au cours des années précédentes. En ce qui concerne les chiffres de Swisscom, il faut relever que les coûts indiqués comprennent également les prestations supplémentaires.

13.3

Coûts des mises à la retraite pour raisons administratives en cas de privatisations et de transferts de tâches

Quels sont les montants que la Confédération a dépensés en matière de retraites pour raisons administratives en cas de privatisations et de transferts de tâches?

Le bilan d'ouverture de la Poste faisait état d'un montant de 759,5 millions de francs mis en réserve pour des mesures en faveur du personnel. Cette provision englobe les coûts de toutes les mesures de cette nature (réinsertion, recyclage, retraites pour raisons administratives). Un montant de 583,9 millions de francs est attribué aux coûts entraînés par les retraites anticipées et comprend aussi bien les remboursements à la caisse de pensions que les prestations supplémentaires versées directement (allocations AVS). Ces réserves concernaient les années 1996, 1997 et 1998.

Au 1^{er} janvier 1998, dans le bilan d'ouverture de Swisscom SA, un montant de 1206 millions de francs a été mis en réserve pour le financement des retraites anticipées de 1998 à 2000. Cette réserve a été financée par le compte de fonctionnement 1997, c'est-à-dire aux frais de la Confédération.

Pour les CFF, un montant de 175 millions de francs a été mis en réserve dans le budget d'ouverture. Ce montant est destiné au financement de la campagne liée à la réforme des chemins de fer entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} avril 1999.

Il faut encore relever que dans le cas de la privatisation des entreprises d'armement, la Confédération ne voulait pas non plus transmettre des charges héritées du passé. Les coûts du remboursement de la réserve mathématique – 52,9 millions de francs répartis sur les années 1996 à 2000 – sont pris en charge par la Confédération.

Ces mises en réserve ont été négociées avec le Conseil fédéral qui les a examinées. Elles ont été adoptées par le Parlement dans le cadre des bilans d'ouverture. La question de savoir ce qui, le cas échéant, se passera avec les montants non utilisés reste ouverte. La Poste, par exemple, a souligné que, à fin 1998, il restait encore 310 millions de francs pour les retraites anticipées jusqu'à fin 2000. Selon ses propres estimations, il est peu vraisemblable qu'elle utilise l'intégralité de ce montant.

14

Quelques constatations au sujet des départs pour raison médicale

14.1

Généralités relatives à l'importance, aux coûts et aux prestations en cas de mise au bénéfice des prestations de l'assurance pour invalidité

Toute personne qui, sur constatation du Service médical, a été déclarée incapable de travailler à temps complet ou seulement capable de travailler à temps partiel peut être mise à la retraite anticipée en vertu de l'art. 38 des statuts de la CFP. Elle est déclarée invalide (invalidité professionnelle) et reçoit une rente de l'AI au titre de l'art. 39 des statuts de la CFP (2^e pilier). Si cette personne n'a pas droit à une rente complète ou à une rente partielle de l'AI (1^{er} pilier), ou tant qu'elle n'y a pas droit, un supplément fixe lui est versé au sens d'une rente de transition (art. 40 des statuts de la CFP). Les frais afférents à la rente AI et au supplément fixe de la CFP sont entièrement à la charge de la caisse de pensions. En cas d'invalidité partielle, le fonc-

tionnaire a toutefois droit pendant deux ans à son ancien traitement non réduit (art. 45, al. 4, du statut des fonctionnaires).

Selon les déclarations des personnes entendues, les mises au bénéfice des prestations de l'assurance pour invalidité ont tendance à augmenter. Les chiffres des CFF corroborent ces déclarations. Dans son rapport et dans ses comptes annuels 1998, la Caisse de pensions des CFF souligne le nombre très important de mises à la retraite pour raison médicale et présente l'évolution au cours de ces dernières années de la manière suivante:

Tableau 8

	1995	1996	1997	1998
Départs à la retraite	260	262	241	267
Attendus en vertu des données actuarielles	85	80	74	70

Dans son rapport actuariel du 12 mars 1999 au sujet des comptes annuels 1998 de la Caisse de pensions des CFF, ATAG Ernst & Young a confirmé cette évolution. Ce rapport constate que les charges supplémentaires entraînées par les cas d'invalidité provoquent une dépense supplémentaire unique d'environ 20 à 40 millions de francs. Selon ATAG Ernst & Young, on observe également une tendance à faire passer une partie des mises à la retraite anticipée initialisées par l'employeur pour des «cas d'invalidité». Cette manière de procéder est intéressante du point de vue de l'employeur, en revanche, pour la caisse de pensions, elle entraîne des pertes techniques non budgétisées.

Une évolution semblable peut être constatée pour la CFP. L'expertise actuarielle révèle que, en 1998, les dépenses de la CFP découlant du risque «invalidité» ont dépassé le montant budgétisé de 75 %²⁶. Le mode de financement a été établi sur la base de statistiques internes à la caisse et n'a plus été adapté depuis l'introduction de la retraite flexible en 1988. Etant donné la tendance croissante observée dans le domaine des retraites pour raison médicale, il faut s'attendre à ce que la CFP subisse des pertes techniques. Pour 1998, le rapport entre le nombre de cas AI attendus et effectifs de la CFP se présente de la manière suivante²⁷:

Tableau 9

Employeur	Cas AI attendus pour 1998	Cas AI effectifs en 1998
Adm. générale	139,3	179
Poste	87,4	171
Swisscom	40,7	100
Armement	14,0	21
Autres	21,7	58
Total CFP	303,1	529

²⁶ Voir ch. 5 de l'expertise actuarielle annexée.

²⁷ Tableau selon l'expertise annexée, ch. 5.2.

14.2 Interfaces problématiques dans le domaine des mises à la retraite pour raison médicale

Tant le Service médical que l'employeur sont responsables de la décision d'une mise au bénéfice des prestations de l'assurance pour invalidité. Les deux doivent répondre à la question de savoir si un collaborateur est encore en mesure d'effectuer les tâches qui lui sont confiées ou d'autres tâches qui pourraient lui être confiées. Le Service sanitaire procède à l'examen du point de vue médical, l'employeur à celui du point de vue de l'entreprise ou du service. Ce qui pose problème dans ce cas, c'est le fait que la caisse de pensions soit liée à cette décision et qu'elle est obligée de verser une rente d'invalidité. Ainsi, la caisse de pensions ne joue qu'un rôle d'exécutant mais elle ne dispose d'aucun défenseur qui représenterait ses intérêts financiers. De plus, en vertu du système actuel, l'employeur ne participe pas aux coûts d'une mise au bénéfice des prestations de l'assurance pour invalidité.

Dans la pratique, ces interfaces peuvent avoir divers effets. Lorsqu'il prend une décision, le Service médical ne peut que difficilement évaluer les conditions prévalant dans le service de la personne concernée. A l'occasion d'une audition effectuée en 1997 par la Commission de gestion du Conseil national, le Service médical a expliqué que les demandes sont d'une précision très diverse d'un service à l'autre. Toutes ne présentent pas les exigences du poste actuel ni les possibilités de réinsertion professionnelle avec une clarté et une précision suffisantes. Cependant, pour pouvoir effectuer une évaluation du point de vue médicale de l'aptitude à exercer des fonctions, la connaissance de l'environnement professionnel est très importante. Certains services répugnent à montrer leur jeu et n'ont qu'un seul objectif en vue: la mise à la retraite pour raison médicale. Jusqu'à présent, par sa pratique, le Service médical a toujours cherché à s'opposer à de telles manœuvres. La Commission de gestion est de l'avis que cette responsabilité partagée a eu pour effet qu'aucun service ne suit l'évolution des mises à la retraite pour raison médicale d'une manière systématique. Elle a l'impression que l'employeur, la caisse de pensions et le Service médical se considèrent tous comme un service d'exécution de décisions prises par un autre service.

14.3 La problématique particulière de la réinsertion professionnelle et des mesures de prévention

Les services du personnel et le Service médical ont indiqué que, aujourd'hui, la réinsertion professionnelle des cas médicaux représente un grand problème. Actuellement, le nombre de places dites protégées est très largement insuffisant. Les employés qui ont des problèmes de santé sont victimes des exigences en matière de performance et d'efficacité. La règle générale veut que l'on pense que le travail ne peut être effectué que par des collaborateurs qui sont performants à 100 %. Pour les responsables de la hiérarchie, tout employé qui ne serait pas performant à 100 % représente une charge supplémentaire. Sans incitations, telles l'attribution de postes et de crédits spécifiques pour les personnes qui ne sont pas performantes à 100 % pour raison de santé, il sera de plus en plus difficile d'intégrer ces personnes. En outre, dans le cadre de réorganisations, la tendance à réduire le personnel par la voie médicale augmente. Ces circonstances peuvent avoir pour effet que l'on recourt à une mise à la retraite pour raison médicale, même si la personne concernée est encore partiellement capable de travailler. Cette tendance à préférer une mise au béné-

fice des prestations de l'assurance pour invalidité complète au lieu d'une invalidité partielle n'entraîne pas seulement des coûts plus élevés, elle est également la cause de solutions inadéquates de cas médicaux. De plus, les restructurations n'augmentent pas la marge de manœuvre en faveur des mesures de réinsertion professionnelle.

En matière de maladie des employés, on n'attribue en règle générale pas assez d'importance aux mesures préventives leur permettant d'éviter de devoir recourir aux prestations en cas d'invalidité. Pour ce qui concerne l'administration générale de la Confédération, le développement de programmes de promotions de la santé n'en est encore qu'à ses débuts. A ce sujet, les CFF, la Poste et Swisscom sont déjà plus avancés.

15 Constatations principales en bref

15.1 Les tendances en matière de mises à la retraite anticipée

Sur la base des enquêtes réalisées dans le cadre du présent examen de la Commission de gestion et de l'expertise actuarielle relative à la CFP²⁸, il a été possible de constater que les mises à la retraite anticipée à l'échelon de la Confédération présentent les tendances suivantes:

D'une manière générale, la tendance au départ à la retraite anticipée augmente. Le départ à la retraite réglementaire devient de moins en moins fréquent jusqu'à ne devenir plus que l'exception.

Au courant des années nonante, le nombre de départs à la retraite anticipée a fortement augmenté en raison des restructurations et des compressions de personnel en découlant. Ce sont avant tout les PTT (aujourd'hui la Poste et Swisscom), les CFF et l'ancien DMF (le DDPS actuel) qui ont contribué à cette évolution. En comparaison, le nombre de retraite pour raisons administratives dans le reste de l'administration fédérale est presque insignifiant, malgré un petit nombre de cas qui a entraîné de lourdes dépenses pour la collectivité.

Pour ce qui concerne l'âge moyen du départ à la retraite, l'évolution constatée est la même pour tous les types de départs. Il a tendance à diminuer. Cette évolution est plus particulièrement frappante dans les domaines plus sujets à restructuration et à réduction des effectifs ainsi que pour les retraites pour raison médicale.

15.2 Les effets financiers des mises à la retraite anticipée

Etant donné la forte augmentation du nombre de retraites pour raisons administratives, la charge financière de l'employeur a également pris une dimension impressionnante²⁹. En effet, ce dernier doit rembourser la réserve mathématique manquante à la caisse de pensions, il doit également verser une rente transitoire jusqu'à ce que la personne mise à la retraite anticipée ait droit à une rente AVS ainsi qu'à, selon le plan social, d'autres prestations supplémentaires. Dans certains cas particuliers,

²⁸ Voir expertise actuarielle annexée.

²⁹ Voir ch. 3.2 de l'expertise actuarielle annexée.

l'indemnisation a même atteint plus d'un million de francs. Lorsque les mises à la retraite anticipée concerne des personnes âgées de moins de 60 ans, les coûts augmentent de manière exponentielle. La plupart du temps, lorsque les mesures de réorganisation s'étendent sur une longue période, les coûts augmentent étant donné que le potentiel de collaborateurs plus âgés diminue et qu'il faut se séparer de collaborateurs de plus en plus jeunes et dont la mise à la retraite coûte plus cher. Les coûts moyens par cas oscillent autour de 200 000 francs. Les CFF et le DFF présentent des moyennes particulièrement basses. Comme cela a déjà été relevé, les données relatives au DDPS font défaut.

Malgré les transferts d'activités et les privatisations de certains domaines administratifs (la Poste, Swisscom, CFF, entreprises d'armement) les coûts des retraites pour raisons administratives de ces dernières années et durant la période de transition ont chargé la caisse générale de la Confédération. Cette manière de faire est destinée à assurer un démarrage sans heurt dans la nouvelle vie «autonome» de l'entreprise. La question qui se pose est de savoir ce qu'il advient des fonds mis à disposition dans ce but s'ils ne sont pas utilisés.

Les pratiques de la Confédération en matière de retraite anticipée ont également des effets sur le 2^e pilier. En ce qui concerne la CFP, l'expertise actuarielle annexée fournit quelques indications instructives. De l'avis de la Commission de gestion, les charges découlant du financement des rentes transitoires et des rentes d'invalidité sont très élevées. Par ailleurs, la Caisse de pensions des CFF connaît également une augmentation du nombre de retraites pour raison médicale et, par conséquent, des pertes techniques non budgétisées. Pour les caisses de pensions, les charges supplémentaires découlant des cas d'invalidité constituent des charges financières additionnelles importantes. Dans ce domaine, il est également question d'une tendance observée chez les employeurs qui procèdent à une partie de leurs mises à la retraite anticipée par le biais d'une mise au bénéfice des prestations de l'assurance pour invalidité.

15.3 Absence de contrôle de gestion dans le domaine des départs anticipés

A l'échelon de la Confédération, il n'est aujourd'hui pratiquement pas possible de se faire une idée crédible au sujet des développements relatifs aux départs anticipés. Pour la plupart, les chiffres de ce rapport ont été obtenus avec peine. Même lorsque ces données sont recueillies, elles peuvent être fortement divergentes en raison du manque d'harmonisation des critères. L'expertise de la commission a montré que les chiffres de l'employeur ne correspondent pas avec ceux de la caisse de pensions. Au cours de l'enquête, il est également apparu que les chiffres enregistrés par l'Office fédéral du personnel étaient inutilisables.

L'examen a mis une lacune en évidence: il n'y a pas d'instrument permettant de recueillir systématiquement les données relatives à l'évolution des départs anticipés. C'est pour cette raison qu'il n'est pas possible d'avoir une vue d'ensemble claire et précise sur les coûts, les prestations, la structure des âges, les économies et d'autres éléments liés aux retraites anticipées. En particulier au sein du DDPS qui a procédé à 1302 mises à la retraite pour raisons administratives depuis 1990, cette absence de données est particulièrement inquiétante. Dans ce domaine, la situation de la Poste,

de Swisscom et des CFF est un peu meilleure. Mais là également, les données recueillies ne sont pas uniformes, ce qui rend les comparaisons difficiles, voire impossibles.

La commission est consciente que les chiffres présentés dans le présent rapport et dans l'expertise annexée (en allemand avec un résumé en français) ne peuvent que donner une idée approximative de l'évolution et des tendances. La commission ne saurait toutefois assumer la responsabilité pour les carences caractéristiques des données à la base de son examen. La mise en place et le développement d'un système de contrôle de gestion fiable ressortit à la compétence de la direction.

15.4 Imputation directe insuffisante

Par la mise à la retraite anticipée, l'employeur occasionne des coûts qu'il n'assume pas et qui doivent par conséquent être assumés par le collectif des assurés. Ceci contrevient au principe de l'imputation directe des coûts. Par exemple, pour ce qui concerne la retraite flexible, les statuts de la CFP en vigueur ne font pas de différence entre retraite décidée par le membre assuré ou par son employeur. Un départ à la retraite à 62 ans occasionne un découvert technique à la CFP étant donné que le mode de calcul du financement est basé sur un âge de départ à la retraite moyen de 63,5 ans. Les CFF ont reconnu que cette manière de faire augmente le nombre de départs à la retraite volontaire et occasionne des charges supplémentaires non budgétisées pour la caisse de pensions.

La Commission de gestion constate que les caisses de pensions ne tiennent pas assez compte de l'évolution récente de la politique de mise à la retraite anticipée telle qu'elle est pratiquée par les employeurs.

16 Conclusions et recommandations

16.1 Importance de la retraite anticipée en matière de politique du personnel

Il est indéniable que le départ à la retraite anticipée ordonné par l'employeur est un instrument approprié permettant de réduire les effectifs tout en tenant compte des impératifs sociaux. Il est tout aussi évident que cet instrument a également de nombreux inconvénients. A long terme, il n'est pas possible de financer les retraites anticipées et cet instrument n'est pas judicieux du point de vue économique. En règle générale, les retraites anticipées provoquent des inégalités de traitement en ce qui concerne le personnel et elles sont délicates du point de vue social. Il n'y a donc pas que des raisons démographiques qui militent en faveur d'une autre orientation de la politique du personnel³⁰. Pour des raisons éthiques, il est également impératif de

³⁰ Selon les calculs de l'Office fédéral de la statistique, le vieillissement de la population suisse va se poursuivre. D'ici à 2050, la proportion des personnes de plus de 65 ans va passer de 15 % actuellement à 25 % (voir les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse de 1995 à 2050, Office fédéral de la statistique, Berne 1996).

tirer parti du potentiel³¹ des collaborateurs âgés afin de ne pas se voir reprocher une attitude discriminatoire envers cette catégorie d'employés. La commission est d'avis que, en tant qu'employeur, la Confédération doit montrer l'exemple dans ce domaine.

La Commission de gestion a l'impression que le principe de la primauté d'autres instruments (réinsertion professionnelle, perfectionnement, reclassement, encouragement de la mobilité professionnelle, modèles de travail flexibles, départ à la retraite progressif, etc.) a tendance à passer au second plan lorsque la pression augmente en matière de gestion des ressources humaines (notamment en période de restructuration ou de problèmes ponctuels en la matière). La Commission de gestion est d'avis que, même dans des situations exceptionnelles, il ne faut pas recourir à la mise à la retraite anticipée en tant que solution de facilité. Outre l'environnement légal et politique, il faut créer un cadre qui permette concrètement de recourir aux autres mesures. Ceci implique la mise en place d'incitations pour les cadres et le personnel qui facilitent réellement les reclassements dans le processus de travail. A cet endroit, la commission relève tout particulièrement le départ progressif à la retraite. Par rapport à la retraite complète pour raisons administratives, le départ progressif présente l'avantage que les collaborateurs ont la possibilité de se préparer activement à la nouvelle étape de vie que représente le départ à la retraite et que leur employeur ne perd pas le savoir-faire et l'expérience de collaborateurs de longue date. D'après une étude mandatée par l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi, le modèle du départ progressif à la retraite est un instrument efficace en matière de politique de l'emploi³².

Pour la Commission de gestion, il est important que le recours à ces différentes mesures en matière de personnel fasse l'objet d'une surveillance et que la priorité des mesures d'intégration et de réintégration ainsi que le droit des employés à l'égalité de traitement soient rétablis. Pour l'administration générale de la Confédération il est judicieux que cette tâche ait été confiée au Service central de la gestion des emplois (SCGE), conformément au nouveau plan social du 8 juillet 1998.

Recommandation n° 1:

Le Conseil fédéral veille à intégrer de manière positive le vieillissement de la population dans le concept de la politique du personnel. Il réalise 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. Il impose cette priorité en prenant des mesures appropriées et assure un contrôle adéquat.

³¹ D'après un certain nombre d'études récentes, certaines capacités augmentent avec l'âge, notamment l'expérience, la faculté de jugement, le sens des responsabilités, la fiabilité et l'équilibre. Le rapport inverse entre augmentation de l'âge et diminution des performances intellectuelles est généralement surévalué.

³² Adrian Blum, Robert J. Zaugg, Nouveaux modèles de travail: La flexibilité source d'emploi: synthèse, publié dans: Publication de l'OFDE, 1998, n° 12.

16.2

Mise en place d'un contrôle de gestion systématique et intégré

Jusqu'à présent, l'évolution en matière de départs anticipés n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante. Il n'y a pas de vue d'ensemble en la matière, et cela concerne toutes les catégories de départs anticipés. Cette situation découle directement des lacunes du contrôle de gestion dans le domaine du personnel, contrôle que le Conseil fédéral veut justement améliorer³³.

Dans la foulée du renforcement du contrôle de gestion dans le domaine du personnel, il est également nécessaire de recueillir systématiquement des données quantitatives et qualitatives au sujet des départs anticipés. De telles données sont indispensables tant en matière de gestion des ressources humaines que pour les caisses de pensions. Elles doivent être évaluées de manière systématique par les responsables de la gestion du personnel et par les caisses de pensions. Il doit ainsi être possible d'esquisser une évolution à long terme et d'envisager des mesures adéquates.

En particulier, il doit être possible de se prononcer de manière détaillée et d'établir des comparaisons au sujet des coûts, des prestations, des économies, de la structure des âges et des effets des retraites anticipées. Les coûts de ces dernières doivent être confrontés aux économies qu'elles permettent de réaliser ainsi qu'aux coûts d'opportunité (coûts de réinsertion, de perfectionnement, de mise à la retraite partielle, etc.).

Dans le cadre du présent examen, il n'a pas été possible de mettre en évidence les effets à long terme des pratiques actuelles en matière de retraite anticipée. L'expertise actuarielle a montré qu'un recours accru à cet instrument ne ralentit que faiblement l'évolution positive du taux de couverture. Il soulève toutefois la question de savoir si cette tendance se poursuivra encore si la «nouvelle CFP» n'était plus financée par un régime mixte comme le prévoit le projet de nouvelle loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions.

Recommandation n° 2:

Le Conseil fédéral met en place un contrôle de gestion systématique et intégré à l'échelon de la gestion du personnel et de la caisse de pensions et garantit la transparence dans le domaine des retraites anticipées. 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. Le Conseil fédéral garantit 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.

³³ Voir projet d'organisation des affaires du personnel (POP), page 20 et suivantes, ainsi que le message du 14.12.1998 concernant la loi sur le personnel de la Confédération au sujet de l'art. 5.

16.3

Imputation directe des coûts en cas de retraite anticipée

La transparence en matière de financement doit être une conséquence de la transparence en matière de coûts. Pour les caisses de pensions, cela signifie qu'elles doivent tenir compte de la plus longue espérance de vie dans leur calcul de la réserve mathématique. Pour les employeurs, cela signifie qu'ils doivent assumer la totalité des coûts qu'ils occasionnent lorsqu'ils recourent à la mise à la retraite anticipée.

En ce qui concerne les charges de la caisse de pensions, c'est principalement le manque de financement d'une moitié des coûts occasionnés par les rentes transitoires lors des mises à la retraite pour raisons administratives qui constitue une lourde charge. À l'avenir, il faudrait facturer la totalité de la rente transitoire aux employeurs. En outre, en cas de retraite flexible, il faudrait tenir compte des motifs qui sont à son origine: volonté de l'employeur dans le cadre d'un plan social ou choix de l'employé. Dans le premier cas, l'employeur doit prendre l'intégralité de ces coûts à sa charge. Il n'est pas tolérable que des employeurs procèdent à des restructurations ou prennent des décisions en matière de personnel à la charge de la collectivité des assurés.

Recommandation n° 3:

Le Conseil fédéral assure 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 en assumer le financement intégral.

16.4

Examen approfondi des départs pour raison médicale

L'examen a permis de constater que le nombre de cas d'invalidité et les coûts moyens par cas augmentent nettement depuis le début des années nonante. La question qui se pose dans ce contexte est de savoir dans quelle mesure les pressions découlant de la nécessité de restructurer sont responsables de cette évolution et quelle est la part de responsabilité qui doit être attribuée à d'autres facteurs. Dans ce domaine également, les coûts devraient être répartis en fonction de leur origine. Au vu de l'évolution constatée, un réexamen du financement s'impose également dans ce domaine. Cet examen devrait s'étendre à toutes les recettes et à toutes les charges actuarielles. Une question qui a été souvent posée est celle de savoir si la notion d'invalidité telle qu'elle est définie dans les statuts de la CFP est encore d'actualité ou si elle devrait être adaptée à celle de l'assurance-invalidité. De plus, il est également nécessaire de se pencher sur la situation des possibilités de réinsertion effectives ainsi que sur les questions de prévention.

Recommandation n° 4:

Le Conseil fédéral examine l'évolution des départs pour raison de santé. En particulier, il contrôlera les causes à l'origine 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.

16.5

Représentation des intérêts de la Caisse fédérale de pensions

La Commission de gestion est d'avis que, actuellement, personne n'assume la représentation des intérêts financiers de la Caisse fédérale de pensions. Il est apparu à plusieurs reprises que la Caisse fédérale de pensions se considère elle-même comme un organe d'exécution des décisions de l'employeur.

Le rôle de la CFP ne saurait être réduit à cette dimension de simple exécutant. Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des dispositions relatives à la retraite anticipée, la CFP doit assumer les droits qui sont déjà les siens avec plus d'efficacité. De plus, ces derniers doivent encore être élargis. La Commission paritaire de la Caisse fédérale de pensions, l'organe de gestion suprême de la CFP, devrait assumer la gestion et la responsabilité des fonds de la caisse. Le rôle d'employeur doit être dissocié de celui de direction de la caisse.

Recommandation n° 5:

Le Conseil fédéral règle les responsabilités de manière à ce que les intérêts de la Caisse fédérale de pensions puissent être représentés de manière plus efficace.

16.6

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

Pendant la période transitoire jusqu'à la privatisation, les coûts des mises à la retraite administrative à la Poste, à Swisscom, aux CFF et dans les entreprises d'armement grèvent lourdement la Caisse fédérale (cf. ch. 133).

Les fonds versés dans les bilans d'ouverture des entreprises en question doivent être utilisés dans un but déterminé et dans les délais fixés. Le Conseil fédéral doit être saisi d'un compte rendu faisant état de l'affectation de ces fonds et doit réclamer le remboursement d'éventuels excédents.

Recommandation n° 6:

Le Conseil fédéral veille à ce que les contributions versées pour financer les retraites pour raisons administratives à la Poste, aux CFF, à Swisscom et dans les entreprises d'armement fassent l'objet d'un usage à affectation déterminée. Le cas échéant, il réclame le remboursement de sommes excédentaires.

17

Marche à suivre

La Commission de gestion prie le Conseil fédéral de bien vouloir donner son avis sur le présent rapport et sur l'expertise actuarielle de Monsieur Andreas Schweizer d'ici à fin juin 2000.

L'enquête dans le domaine des retraites anticipées n'est donc pas du tout achevée. Bon nombre de questions restent sans réponse parce que le Conseil fédéral a accordé dans le passé trop peu d'importance aux développements dans ce domaine et que les

bases nécessaires font défaut. La Commission suspend les questions qui n'ont pas reçu de réponse et les posera à nouveau en temps utile. De plus, elle fera usage de ses conclusions à l'occasion des discussions sur la loi fédérale sur la Caisse fédérale de pensions.

18 novembre 1999

Au nom de la Commission de gestion du Conseil national

Le président de la Commission:

Alexander Tschäppät, conseiller national

Le président du groupe de travail:

Michel Béguelin, conseiller national

Le secrétaire du groupe de travail:

Martin Albrecht

Annexe: Schweizer Andreas, Expertise actuarielle concernant la Caisse fédérale de pensions (CFP), août 1999.

Abréviations

AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CdG-CE	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-CN	Commission de gestion du Conseil national
CFA	Caisse fédérale d'assurance
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
CFP	Caisse fédérale de pensions
CPs	Caisse de pensions et de secours des CFF
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
IPS	Institut Paul Scherrer
OPPER	Office fédéral du personnel
OPRA	Ordonnance régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipée des agents soumis à des rapports de service particuliers
PTT	Entreprise des postes, téléphones et télégraphes
RGA	Réforme du gouvernement et de l'administration
SCGE	Service central de la gestion des emplois

Liste des personnes entendues

Arbenz Peter, président de la gestion des affaires, Caisse fédérale d'assurance, DFF
Beausoleil Jean-Pierre, directeur, Banque Lombard Odier & C^{ie}, Genève
Burger Hans, directeur de l'Office fédéral de l'agriculture, DFE
Busslinger Jules, chef Section de la gestion du personnel et de l'organisation du DDPS
Durrer Josef, chef du personnel du DFI
Geiser Peter, Caisse fédérale de pensions, DFF
Hablützel Peter, directeur, Office fédéral du personnel
Relly Peter, directeur suppléant du personnel de la Poste
Robert André, chef de section, Direction Personnel CFF
Römer Jürg, secrétaire général suppléant du DFE
Schmutz Fritz, directeur du personnel de la Poste
Schweizer Andreas, KPMG Fides, Zurich
Sommer Martin, chef du personnel du Conseil des EPF
Wettstein Dora, chef de la Section personnel de l'Office fédéral de l'agriculture, DFE

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

Expertise actuarielle concernant la Caisse fédérale de pensions (CFP)

Résumé

Auteur: Andreas Schweizer

Août 1999

1 Introduction

L'expertise actuarielle analyse les effets financiers des pratiques de la Confédération en matière de retraites anticipées sur la CFP et les employeurs dont le personnel est ou était assuré auprès de la CFP. Elle propose des mesures permettant à cette dernière d'éviter de subir des pertes et d'améliorer la transparence dans le domaine des retraites anticipées. Les évaluations statistiques du comportement en matière de retraites anticipées au cours de ces dernières années sont utilisées pour l'estimation, dans le cadre de divers scénarios, de l'équilibre financier à long terme pour les assurés de l'administration générale de la Confédération en tenant compte de l'abaissement tendanciel de l'âge de la retraite.

Comme cela a été constaté dans le rapport de révision 1998 de la CFP, les données à la base de l'expertise actuarielle 1998 font encore l'objet de réserves du point de vue de leur crédibilité et de leur intégralité. Nous soulignons toutefois que les constatations et les recommandations faisant l'objet de la présente expertise ne sont aucunement altérées du fait de ces réserves.

2 Retraites anticipées en vertu de l'art. 43 des Statuts de la CFP

Alors que les Statuts de la CFP (RS 172.222.1) en vigueur règlent le droit à cette prestation au titre de couverture d'un 4^e risque qui est la «perte de l'emploi» (en plus de la vieillesse, du décès et de l'invalidité), la législation relative à la CFP devrait objectivement définir cet instrument en tant que prestations de l'employeur. Toutefois, le rôle de la CFP ne devrait pas se résumer à celui d'un simple organe d'exécution des décisions de l'employeur étant donné que, en tout état de cause, la caisse assume un risque supplémentaire (espérance de vie, risques démographiques) en cas de retraite anticipée.

Recommandation:

Les conditions et les modalités doivent être réglées par le contrat de travail ou dans le cadre de plans sociaux. Les statuts comportent des dispositions sur le genre et l'ampleur des prestations ainsi que sur leur financement. En outre, les statuts doi-

vent expressément prévoir que «l'employeur doit assumer tous les coûts occasionnés à la CFP par les départs à la retraite anticipée qu'il a ordonnés».

Les départs à la retraite anticipée doivent être 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 peut véritablement être en mesure de défendre ses intérêts de manière efficace.

La forte augmentation du nombre de retraites administratives au cours de ces dernières années et les pressions en matière de restructuration sont autant d'incitations à limiter les pertes financières que la CFP accumule en raison de l'application de l'art 43 de ses statuts. Ces derniers exigent uniquement de l'employeur qu'il rembourse la réserve mathématique manquante à la Caisse de pensions. De plus, l'ordonnance sur la CFP (ordonnance sur l'exécution des statuts de la Caisse fédérale de pensions, RS 172.222.21) ne concrétise pas cette prescription. Jusqu'à présent, la CFP a toujours procédé au calcul des coûts en se basant sur la réserve mathématique nette. Elle n'a jamais facturé les coûts supplémentaires découlant de l'augmentation de l'espérance de vie.

Recommandation:

Lors de retraites anticipées pour raisons administratives, le calcul de la «réserve mathématique manquante» ne doit pas se limiter à la prise en compte de la réserve mathématique nette. La «réserve mathématique manquante» doit également tenir compte du rachat de la réserve collective destinée à anticiper partiellement les effets de l'augmentation de l'espérance de vie.

Les coûts totaux découlant d'une mise à la retraite selon l'art. 43 des Statuts de la CFP comprennent:

- 1. la réserve mathématique manquante, calculée sur la base de la réserve mathématique nette et*
- 2. un supplément de 4,5 % (état au 31.12.1998) sur la réserve mathématique manquante selon point 1 ci-dessus.*

Le montant selon point 2 tient compte des coûts résultant de l'augmentation de l'espérance de vie. Il augmente de 0.5 % par exercice.

3 Retraites flexibles sur ordre de l'employeur en vertu des art. 30 et suivants des Statuts de la CFP

En comparaison avec les coûts non couverts lors des retraites anticipées pour raisons administratives selon l'art. 43, la charge financière découlant des retraites flexibles sur ordre de l'employeur est moins importante pour la CFP étant donné que ce genre de retraite est nettement moins fréquent. Pour la CFP, les coûts de ce type de retraite se composent de la perte technique en raison d'un âge de départ à la retraite inférieur à l'âge normal ainsi que de la moitié de la rente transitoire. Contrairement à ce qui est le cas pour l'art. 43, les coûts incombant à la CFA ne sont pas calculés avec suffisamment de transparence. Pour des raisons d'objectivité et en vertu du principe de l'égalité de traitement, le principe de l'imputation directe devrait également être appliqué dans de tels cas.

Recommandation:

Afin d'éviter les pertes techniques systématiques lors de retraites flexibles 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 flexible en tant qu'élément d'un plan social et retraite flexible à la 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. Les statuts qui, actuellement, ne font pas de distinction entre retraite flexible à la demande de l'affilié et retraite flexible sur ordre de l'employeur, doivent être adaptés.

4 Retraites pour raison médicale en vertu de l'art. 38 des Statuts de la CFP

Au vu du nombre de nouveaux cas AI, le risque d'«invalidité» de la CFP a tendance à augmenter. Parallèlement, l'âge de la mise à la retraite en raison d'invalidité a tendance à baisser. Pour ces deux raisons, les coûts moyens par cas d'invalidité augmentent pour la CFP. Les calculs à partir des estimations confirment que le total des cas d'invalidité ainsi que leur évolution dépasse l'espérance mathématique calculée sur la base des données techniques. Quel que soit le scénario envisagé, nous avons constaté que le nombre de nouveaux cas d'invalidité est inférieur au nombre de cas anciens qui se règlent et cela bien que le nombre d'assurés actifs reste constant et que la moyenne d'âge de ces derniers s'avère très stable.

Pour le risque d'invalidité, l'analyse de l'équilibre financier montre que les charges sont plus élevées d'environ 75 % par rapport aux bases CFP90 utilisées pour établir le budget. Par comparaison avec l'ensemble de tous les salaires assurés de 6 346 857 206 francs, ces coûts représentent environ 1,9 % des cotisations. Pour éviter les pertes systématiques, il faudrait trouver d'autres sources de financement pour la moitié de ce surplus, soit pour 0,8 % des cotisations.

Recommandation:

Il est indispensable de procéder à un examen approfondi du financement en tenant compte de toutes les sources de bénéfices et de pertes techniques, ceci d'autant plus que, à l'avenir, la CFP devra se contenter d'une garantie de la Confédération réduite. En tout état de cause, l'évolution des risques doit être surveillée dans le cadre d'un calcul portant sur les recettes et dépenses techniques afin, le cas échéant, de prendre les mesures qui s'imposent.

La tendance à la hausse au cours de ces dernières années montre que l'exécution de la législation en vigueur comporte encore un potentiel d'améliorations possibles. En cas de besoin, ce n'est que dans une deuxième phase que la question d'une définition plus restrictive de la notion d'invalidité pourrait être abordée.

Recommandation:

Les responsabilités doivent être réglementées de manière à garantir une représentation plus efficace des intérêts de la caisse. D'une manière analogue à la mise en place de la future commission de placement, il faudra également instituer une commission responsable de l'examen et de la révision des cas d'invalidité. Cette dernière 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.

Recommandation:

Pour qu'une telle commission soit en mesure de remplir son mandat, la CFP doit impérativement disposer d'un contrôle de gestion financière et actuarielle. Sans surveillance approfondie de l'évolution des risques, il n'est pas possible de disposer de bases objectives, acceptées par tous les partenaires, permettant de prendre des mesures telles que la révision des conditions réglant le droit aux prestations.

Recommandation:

Au besoin, la définition actuelle de la notion d'invalidité qui, dans la pratique, permet d'y assimiler le manque de possibilités pour l'administration ou les autres employeurs de la Confédération d'occuper une personne, devrait être rédigée de manière plus restrictive. 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 préalables telles qu'âge minimum, appartenance à une catégorie professionnelle particulièrement exposée, etc. . . .

5 Equilibre financier à long terme

Pour pouvoir examiner les effets d'une augmentation du nombre de départs à la retraite dans le cadre du régime de la retraite flexible telle qu'elle est possible selon la réglementation en vigueur, nous avons procédé à une estimation sur la base de l'effectif du personnel de l'administration générale de la Confédération. Selon la pratique actuelle et en vertu des bases légales en vigueur, le financement pris en compte est partiellement assuré au moyen de la capitalisation des droits expectatifs. Les employeurs sont débiteurs de la garantie d'intérêt calculée en proportion des parts au découvert technique de la CFP.

Les estimations montrent que, en tenant compte de conditions réalistes, l'objectif d'un taux de couverture à long terme de $\frac{2}{3}$ n'est pas mis en danger. Bien que, pour l'administration générale de la Confédération, le taux de couverture actuel se situe en dessous des $\frac{2}{3}$ exigés par les statuts, il suit une évolution positive et, à long terme, quel que soit le scénario, atteindra la limite des $\frac{2}{3}$. Il est toutefois vrai que la réduction de l'âge moyen des départs à la retraite freine l'augmentation du taux de couverture.

Toutefois, les estimations révèlent également que les besoins de financement supplémentaire sont avant tout supportés par la Confédération en raison de la garantie d'intérêts et de l'adaptation des rentes au renchérissement.

Recommandation:

La question de savoir si ces affirmations demeurent entièrement ou partiellement correctes si le projet de nouvelle loi sur la Caisse fédérale de pensions exige une couverture intégrale au moyen d'un découvert technique gelé, devrait être abordée en détail dans le cadre des discussions correspondantes.

Il faut s'attendre à une augmentation des résistances envers le système de la retraite anticipée tel qu'il est appliqué jusqu'ici et à ce que la question d'un préfinancement

des prestations supplémentaires se pose. Toutefois, pour être en mesure d'aborder ces sujets, il faut que les modalités du départ à la retraite – comme l'âge de la retraite ordinaire et les modalités de rachat – soient connues.

6 Concept du financement

L'examen montre que l'âge effectif de départ à la retraite se situe en dessous de la valeur de base de 63,5 ans. Les coûts supplémentaires qui en découlent sont pour la plus grande partie pris en charge par les employeurs avec les versements effectués conformément à l'art. 43 des Statuts de la CFP. Les pertes techniques s'ajoutent au découvert technique et augmentent la garantie d'intérêt de l'employeur. Le financement manque donc de transparence et il n'est pratiquement pas possible de procéder à une imputation directe des coûts.

Recommandation:

L'âge technique de la retraite qui est actuellement de 63,5 ans ainsi que les tarifs qui en découlent (rachats, sorties, augmentations de salaire) doivent être maintenus jusqu'à nouvel ordre.

Avec l'application conséquente du principe de l'imputation directe des coûts en cas de mises à la retraite anticipée ordonnées par l'employeur, il est possible, jusqu'à nouvel ordre, de continuer d'appliquer des taux de réduction des rentes inférieurs à ceux qui seraient nécessaires du point de vue du calcul actuariel. Ainsi la solidarité en matière de retraite peut être maintenue entre tous les assurés.

Financièrement, il ne serait pratiquement pas possible d'assumer une réduction de l'âge technique de la retraite. En vertu de la loi sur le libre passage, les prestations de sortie devraient être augmentées de manière substantielle avec la réduction de l'âge de la retraite. Bien que les effets en découlant concerneraient principalement les assurés âgés, la réserve mathématique devrait être augmentée de manière considérable alors même qu'elle l'a déjà été lors de l'entrée en vigueur de la loi sur le libre passage le 1^{er} janvier 1995. Les cotisations périodiques ainsi que les cotisations en cas d'augmentation du gain assuré devraient être adaptées aux durées de cotisation plus courtes.

Le texte complet de l'expertise actuarielle concernant la Caisse fédérale de pensions (CFP) est disponible en allemand auprès du secrétariat des commissions de gestion, Parlamentsgebäude, tél.: 031 322 97 13, 3003 Berne, ou sous «www.parlament.ch».