

## Rapport

**de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi que le rôle du Département fédéral des finances en relation avec la CFP**

du 7 octobre 1996

---

Messieurs les Présidents,

Mesdames et Messieurs,

Par arrêté fédéral du 4 octobre 1995, vous nous avez chargés d'enquêter sur l'organisation et la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi que sur la conduite des affaires du Département fédéral des finances relativement à la CFP.

Nous avons l'honneur de vous soumettre notre rapport concernant le résultat de nos investigations. Nous vous prions d'en prendre acte et de transmettre les initiatives parlementaires ainsi que les motions et postulats figurant à la partie IV, chapitre 4.

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

**AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUETE PARLEMENTAIRE**

Le président : Fritz Schiesser, Député au Conseil des Etats

Le vice-président : Simon Epiney, Conseiller national

Remarque liminaire

*La commission tient à souligner que si elle a retenu pour la rédaction de son rapport la solution qui consiste à n'utiliser que la forme masculine, ce n'est pas qu'elle s'en satisfasse, mais que cette forme s'est imposée pour des raisons de lisibilité.*

## **Aperçu**

---

CONDENSE  
RESUME

### **PARTIE I INTRODUCTION**

- 1 MANDAT, ORGANISATION ET PROCEDURE DE LA COMMISSION
- 2 LA CAISSE FEDERALE DE PENSIONS (CFP) ET SON ENVIRONNEMENT

### **PARTIE II RESULTATS DE L'ENQUETE**

- 1 PREAMBULE
- 2 DEROULEMENT CHRONOLOGIQUE DES EVENEMENTS
- 3 SYSTEMES INFORMATIQUES
- 4 DOMAINE DES FINANCES
- 5 CONDUITE ET ORGANISATION

### **PARTIE III ROLE DU CONSEIL FEDERAL ET DU PARLEMENT**

- 1 ROLE DU CONSEIL FEDERAL
- 2 HAUTE SURVEILLANCE DU PARLEMENT

### **PARTIE IV CONCLUSIONS**

- 1 RESPONSABILITES
- 2 APPRECIATION FINALE
- 3 VUE D'ENSEMBLE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION  
(PRO MEMORIA)
- 4 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION
- 5 UN MOT A L'INTENTION DES AFFILIES ....

ABREVIATIONS

GLOSSAIRE

- ANNEXE 1: ARRETE FEDERAL CONCERNANT LA CEP CFP
- ANNEXE 2: LISTE DES ORGANISATIONS AFFILIEES
- ANNEXE 3: DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS
- ANNEXE 4: ARRETE DU CONSEIL FEDERAL CONCERNANT  
L'ORGANISATION DE LA CFA

**CONDENSE**

**RESUME**

**PARTIE I INTRODUCTION**

**1 MANDAT, ORGANISATION ET PROCEDURE DE LA COMMISSION**

**1.1 Situation initiale**

**1.2 Mandat**

**1.3 Limites et interprétation du mandat**

1.3.1 Sur le plan matériel

1.3.2 Sur le plan chronologique

1.3.3 Sur le plan institutionnel

**1.4 Organisation des travaux de la commission**

1.4.1 Sections

1.4.2 Experts engagés par la commission

1.4.3 Secrétariat

1.4.4 Documents consultés

1.4.5 Collaboration avec le Conseil fédéral

1.4.6 Politique d'information

**1.5 Problèmes de procédure**

1.5.1 Auditions de personnes

1.5.2 Production de documents

1.5.3 Engagement des experts

1.5.4 Inspection locale

1.5.5 Secret de fonction

1.5.6 Confidentialité

**1.6 Déroulement des travaux et droit d'être entendu**

**1.7 Coûts**

**1.8 Remarque finale**

### **2 LA CAISSE FEDERALE DE PENSIONS (CFP) ET SON ENVIRONNEMENT**

#### **2.1 Aperçu de la législation fédérale en matière de prévoyance professionnelle**

2.1.1 Concept des trois piliers de la prévoyance vieillesse, décès et invalidité (1972)

2.1.2 Loi sur la prévoyance professionnelle (1982)

2.1.2.1 Déduction de coordination et salaire coordonné

2.1.2.2 Financement des caisses de pensions

2.1.2.3 Prescriptions en matière de placements

2.1.2.4 Surveillance, haute surveillance et contrôle

2.1.3 Révision des statuts de la Caisse fédérale d'assurance (1987)

2.1.4 Loi sur le libre passage (1993)

2.1.5 Loi sur l'encouragement à la propriété du logement (1993)

2.1.6 Ordonnance concernant la Caisse fédérale de pensions (1994)

#### **2.2 Caisse fédérale de pensions**

2.2.1 Généralités

2.2.2 Questions financières

2.2.3 Remarque finale

#### **2.3 Appendice: exemple de l'itinéraire d'un affilié à la CFP**

## **PARTIE II RESULTATS DE L'ENQUETE**

### **1 PREAMBULE**

### **2 DEROULEMENT CHRONOLOGIQUE DES EVENEMENTS**

#### **2.1 Remarque liminaire**

**2.2 1975 à 1980: la Caisse fédérale d'assurance, nouvel office du Département fédéral des finances**

**2.3 1981 à 1983: les efforts avortés de fusion entre la Caisse fédérale d'assurance et la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux (CPS)**

**2.4 1984 à mars 1989: nomination de la première directrice de la CFA et révision des statuts**

**2.5 Avril 1989 à novembre 1994: nomination de la deuxième directrice de la CFA et informatisation de la CFP**

### **2.6 1995: nomination de la troisième directrice de la CFA et institution de la CEP CFP**

### **2.7 Situation actuelle**

## **3 SYSTEMES INFORMATIQUES**

### **3.1 Constatations**

#### 3.1.1 De quoi est-il question? - introduction et vue d'ensemble

##### 3.1.1.1 Fichiers

##### 3.1.1.2 Systèmes de traitement des données (logiciels)

##### 3.1.1.3 Interfaces reliant les systèmes

#### 3.1.2 Mais que se passe-t-il? - le mauvais état de l'informatique de la CFP

##### 3.1.2.1 Fichiers

##### 3.1.2.2 Logiciels

##### 3.1.2.3 Interfaces de et vers SUPIS

#### 3.1.3 Comment en est-on arrivé là? - la dégringolade

##### 3.1.3.1 Evolution de la qualité des données

##### 3.1.3.2 Evolution du logiciel

### **3.2 Pourquoi est-ce arrivé? - évaluation des causes**

#### 3.2.1 Remarques générales

#### 3.2.2 Points faibles et négligences au niveau de la CFA

#### 3.2.3 Négligences au niveau du DFF

#### 3.2.4 Négligences au niveau de l'Office fédéral de l'informatique (OFI)

#### 3.2.5 Négligences au niveau de la Confédération en général

### **3.3 Que faire? - conclusions et recommandations**

#### 3.3.1 Maximisation de l'utilité de SUPIS CFA et de ses modifications

#### 3.3.2 Réduction de la quantité de données et de la taille de la caisse

#### 3.3.3 Formulation de bases juridiques compatibles avec l'informatique

#### 3.3.4 Environnement organisationnel de l'actuel projet SUPIS CFA

#### 3.3.5 Obligations stratégiques et normatives de la Confédération

### 3.4 Conclusions

## 4 DOMAINE DES FINANCES

### 4.1 Introduction

### 4.2 Structure des comptes de la CFP

### 4.3 Organisation du secteur des finances de la CFP au sein de la CFA

### 4.4 Rappel des événements depuis 1981

#### 4.4.1 Généralités

#### 4.4.2 Résultats des révisions des comptes annuels de 1981 à 1986

#### 4.4.3 Résultats des révisions des comptes annuels de 1987 à 1995

#### 4.4.4 Moyens informatiques de la comptabilité

### 4.5 Quelques lacunes graves

#### 4.5.1 Remarques préliminaires

#### 4.5.2 Détails de quelques lacunes matérielles

##### 4.5.2.1 Domaine de la LPP: comptes de vieillesse et fonds de garantie

##### 4.5.2.2 Certificats d'assurance

##### 4.5.2.3 Etablissement et contrôle des soldes

###### 4.5.2.3.1 Régularisation SUPIS - PERIBU

###### 4.5.2.3.2 Sommes de rachat

###### 4.5.2.3.3 Comptes bloqués

###### 4.5.2.3.4 Compte d'attente créanciers

###### 4.5.2.3.5 Acomptes sur les contributions sur augmentation du gain assuré

###### 4.5.2.3.6 Incorporation du renchérissement dans les rentes

##### 4.5.2.4 Transactions avec les organisations affiliées

##### 4.5.2.5 Ecart entre les données de la comptabilité de la CFP et les montants figurant au compte d'Etat

### 4.6 Dommages financiers

#### 4.6.1 Catégories de dommages

#### 4.6.2 Impossibilité de déterminer l'ampleur des dommages concrets

4.6.3 Fréquence et causes des dommages

4.6.4 Dommages potentiels connus dans le domaine actuariel

4.6.5 Dommages du point de vue administratif

### **4.7 Appréciation**

4.7.1 Remarques générales

4.7.2 Appréciation du service de comptabilité

4.7.2.1 Introduction

4.7.2.2 Comptabilisations erronées

4.7.2.3 Logiciels de comptabilité

4.7.3 Appréciation de la collaboration entre le service de comptabilité et les services spécialisés de la CFP

4.7.4 Appréciation du comportement du chef de la CFP

4.7.5 Appréciation du comportement de la direction de la CFA

4.7.5.1 Réaction de la CFA au sujet des lacunes annoncées par voie interne

4.7.5.2 Réaction de la CFA aux constatations faites par le CDF

### **4.8 Autres constatations**

4.8.1 Répartition des tâches entre la Caisse fédérale de pensions et la Confédération en tant qu'employeur

4.8.2 Calcul de la réserve mathématique

4.8.2.1 Généralités

4.8.2.2 Modification du calcul de la réserve mathématique  
au 1<sup>er</sup> janvier 1995

4.8.3 Régime de prévoyance particulier à l'Entreprise des PTT  
(caisse de pensions C 25)

### **4.9 Recommandations**

#### **4.10 Complément**

4.10.1 Génération d'entrée, garantie de droits (art. 71, 1<sup>er</sup> al. des statuts de la CFP)

4.10.2 Rachat d'années d'assurance supplémentaires à l'aide de prestations fournies selon les accords de libre passage

## **5 CONDUITE ET ORGANISATION**

### **5.1 Conduite et organisation de la Caisse fédérale d'assurance (CFA)**

- 5.1.1 Conduite et organisation de la CFA jusqu'en 1984
- 5.1.2 Conduite et organisation de la CFA entre 1984 et 1989
  - 5.1.2.1 Préparation de la révision des statuts de 1950
  - 5.1.2.2 Mise en oeuvre des statuts de 1987
- 5.1.3 Conduite et organisation de la CFA entre 1990 et 1994
  - 5.1.3.1 Informatisation
  - 5.1.3.2 Comptabilité
  - 5.1.3.3 Cas en suspens
- 5.1.4 Conduite et organisation de la CFA entre fin 1994 et mi-1995
- 5.1.5 Conduite et organisation de la CFA à l'heure actuelle

### **5.2 Rôle joué par le Département fédéral des finances (DFF)**

- 5.2.1 Rôles joués par les chefs du DFF
  - 5.2.1.1 Rôle joué par le Conseiller fédéral Willi Ritschard
  - 5.2.1.2 Rôle joué par le Conseiller fédéral Otto Stich
    - 5.2.1.2.1 Nomination de Madame Ellen Hülsen
    - 5.2.1.2.2 Conduite du département de 1984 à 1989
    - 5.2.1.2.3 Conduite du département dès 1989
    - 5.2.1.2.4 Surveillance sur la Caisse fédérale de pensions au titre de la LPP
- 5.2.2 Rôle joué par le secrétariat général du DFF
- 5.2.3 Rôle joué par Elisabeth Baumann en tant que collaboratrice personnelle
- 5.2.4 Rôle du préposé spécial du chef du DFF pour les affaires de la CFA

### **5.3 Rôle de l'Office fédéral des assurances sociales**

#### **5.4 Autres problèmes constatés**

- 5.4.1 Cumul des fonctions au sein du DFF
- 5.4.2 Rôle de la Commission paritaire de la CFP (commission de la caisse)
- 5.4.3 Dotation en personnel de la CFP
- 5.4.4 Prélèvements sur les rentes
- 5.4.5 Information des assurés

### 5.4.6 Collaboration entre la CFA et d'autres offices du DFF

#### 5.4.6.1 Office fédéral du personnel (OPPER)

#### 5.4.6.2 Office fédéral de l'informatique (OFI)

### 5.5 Conclusions

## **PARTIE III. ROLE DU CONSEIL FEDERAL ET DU PARLEMENT**

### **1 ROLE DU CONSEIL FEDERAL**

#### **1.1 Remarque liminaire**

#### **1.2 Surveillance du Conseil fédéral en général**

##### 1.2.1 Fondements et raisons d'être de la surveillance

##### 1.2.2 Champ d'application de la surveillance

##### 1.2.3 Portée de la surveillance

###### 1.2.3.1 Contrôle de la légalité

###### 1.2.3.2 Contrôle de l'opportunité

##### 1.2.4 Exercice de la surveillance dans la pratique

#### **1.3 Surveillance et haute surveillance dans le domaine particulier de la prévoyance professionnelle**

##### 1.3.1 Bases légales

##### 1.3.2 Système de surveillance de la Caisse fédérale de pensions

###### 1.3.2.1 Au regard des dispositions générales de la législation sur la prévoyance professionnelle

###### 1.3.2.2 Au regard des dispositions spéciales sur la Caisse fédérale de pensions

#### **1.4 Moyens institutionnels et juridiques du Conseil fédéral en matière de surveillance**

##### 1.4.1 Moyens d'ordre général

##### 1.4.2 Moyens spécifiques

###### 1.4.2.1 Tâches et fonctionnement du collège gouvernemental

###### 1.4.2.2 Compétences du Président de la Confédération

###### 1.4.2.3 Attributions du Chancelier de la Confédération

###### 1.4.2.4 Service de contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF)

### 1.4.2.5 Contrôle fédéral des finances (CDF)

## **1.5 Rôle du Conseil fédéral dans l'affaire de la Caisse fédérale de pensions (CFP)**

### 1.5.1 En fait

#### 1.5.1.1 Problèmes et difficultés de la CFP

#### 1.5.1.2 Faits portés à la connaissance du Conseil fédéral

#### 1.5.1.3 Activités du Conseil fédéral au sujet de la CFP

### 1.5.2 En droit

#### 1.5.2.1 Principe

#### 1.5.2.2 Modalités

## **1.6 Responsabilité pénale et patrimoniale du Conseil fédéral**

### 1.6.1 En général

### 1.6.2 Responsabilité pénale

### 1.6.3 Responsabilité patrimoniale suivant la loi sur la prévoyance professionnelle

### 1.6.4 Responsabilité patrimoniale suivant la loi sur la responsabilité

## **1.7 Faut-il réformer le système de surveillance du Conseil fédéral?**

### 1.7.1 Surveillance générale de l'administration fédérale

#### 1.7.1.1 Diagnostic

#### 1.7.1.2 Remèdes

### 1.7.2 Surveillance de la Caisse de pensions et haute surveillance selon la LPP

## **1.8 Le rôle du Contrôle fédéral des finances (CDF) en relation avec la CFP**

### 1.8.1 Indépendance du CDF

### 1.8.2 Double fonction du CDF

### 1.8.3 Relations entre le CDF et le Conseil fédéral

### 1.8.4 Présentation du rapport de révision sur le compte de la CFP

## **1.9 Conclusions**

## **2 HAUTE SURVEILLANCE DU PARLEMENT**

### **2.1 Remarque liminaire**

### **2.2 Rôle de la haute surveillance parlementaire par rapport à la fonction de surveillance du Conseil fédéral sur l'administration**

- 2.3 Exercice de la haute surveillance parlementaire sur le Département fédéral des finances (DFF) et la CFP**
- 2.4 Instruments et structures des commissions parlementaires de contrôle**
- 2.5 Interdépendance entre la haute surveillance parlementaire et la surveillance du Conseil fédéral**
- 2.6 Mesures susceptibles de renforcer la haute surveillance du Parlement**
- 2.7 Recommandations**
- 2.8 Appendice: la motion devient un mandat**

## **PARTIE IV CONCLUSIONS**

### **1 RESPONSABILITES**

#### **1.1 Point de la situation**

#### **1.2 Les acteurs principaux et le contexte**

##### 1.2.1 Contexte

##### 1.2.2 Responsabilités particulières

###### 1.2.2.1 Conseiller fédéral Otto Stich

###### 1.2.2.2 Madame Ellen Hülsen

###### 1.2.2.3 Madame Mierta Chevroulet

###### 1.2.2.4 Monsieur David Gerber

###### 1.2.2.5 Madame Elisabeth Baumann

#### **1.3 L'affaire de la CFP n'est-elle qu'un problème de personnes?**

### **2 APPRECIATION FINALE**

### **3 VUE D'ENSEMBLE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION (PRO MEMORIA)**

### **4 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION**

#### **4.1 En ce qui concerne la Caisse fédérale de pensions (CFP) et le régime de prévoyance C 25 de l'Entreprise des PTT**

##### 4.1.1 Dans le domaine informatique

##### 4.1.2 Dans le domaine financier

##### 4.1.3 Dans le domaine de la conduite et de l'organisation

##### 4.1.4 Statut organique de la Caisse fédérale de pensions

- 4.1.5 Mesures destinées à rétablir la confiance des assurés
- 4.2 Modifications institutionnelles, surveillance et responsabilité**
  - 4.2.1 Modification de la législation sur la prévoyance professionnelle, survivants et invalidité
  - 4.2.2 Modification de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances
- 4.3 Procédures des commissions d'enquête parlementaire**
- 4.4 Renforcement de la haute surveillance parlementaire**
- 5 UN MOT A L'INTENTION DES AFFILIES ET DES BENEFICIAIRES DE RENTES DE LA CAISSE FEDERALE DE PENSIONS (CFP)**
  - 5.1 Prendre les problèmes au sérieux - dissiper les craintes**
  - 5.2 Quelle est l'assurance concernée ?**
  - 5.3 Qui est assuré auprès de la Caisse fédérale de pensions ?**
  - 5.4 Manquerait-il de l'argent à la Caisse fédérale de pensions ?**
  - 5.5 Que se cache-t-il derrière le " déficit de 11 milliards " de la Caisse fédérale de pensions ?**
  - 5.6 Quels sont les problèmes de la Caisse fédérale de pensions?**
  - 5.7 Comment les assurés peuvent-ils garantir leurs droits ?**

## ABREVIATIONS

## GLOSSAIRE

- ANNEXE 1: ARRETE FEDERAL CONCERNANT LA CEP CFP**
- ANNEXE 2: LISTE DES ORGANISATIONS AFFILIEES**
- ANNEXE 3: DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS**
- ANNEXE 4: ARRETE DU CONSEIL FEDERAL CONCERNANT L'ORGANISATION DE LA CFA**

### *Condensé*

Depuis le début des années quatre-vingts, la Caisse fédérale de pensions (CFP) est en proie à de gros problèmes dans les domaines de la gestion, de l'organisation, de l'informatique et des finances. Jusqu'à aujourd'hui, elle ne dispose d'aucun système informatique lui permettant de gérer ses quelque 110'000 affiliés. Actuellement, il y a pas moins de 40'000 dossiers qui contiennent des erreurs dont environ 25'000 sont des cas particulièrement difficiles. Depuis 1988, le Contrôle fédéral des finances ne peut pas confirmer la régularité des comptes de la caisse. Des montants de plusieurs millions ne peuvent pas être détaillés du point de vue comptable. Ayant souffert durant de longues années d'un manque chronique de personnel, et avant tout de personnel qualifié, la CFP dispose aujourd'hui d'un effectif comparativement élevé. Quant aux promesses répétées de l'ancien chef du Département fédéral des finances (DFF) selon lesquelles les problèmes de la caisse seraient réglés dans l'année, elles n'ont pas été respectées. Etant donné l'état lacunaire des données sur les assurés et la situation déplorable de la comptabilité, il n'est actuellement pas possible de chiffrer les dommages subis. L'ancien chef du DFF ainsi que les deux anciennes directrices de la Caisse fédérale d'assurance (à laquelle la Caisse fédérale de pensions est rattachée) sont les principaux responsables de cette débâcle.

A l'adresse des assurés, la commission tient à souligner très clairement que :

- Vu l'état actuel de la caisse, les assurés doivent se garder, hormis en cas de changement d'employeur ou de départ à la retraite, de s'adresser à la CFP pour obtenir des renseignements sur leur situation en matière de prévoyance professionnelle.
- La *prévoyance professionnelle des assurés de la CFP n'est pas menacée.*
- Un apurement complet de tous les dossiers d'assurés est actuellement en cours.
- Dans de nombreux cas, les décomptes individuels des prestations dues par la CFP peuvent être inexacts.
- Les assurés sont invités à contrôler avec soin leurs décomptes individuels.

### Résumé

La Caisse fédérale de pensions (CFP), une division de la Caisse fédérale d'assurance (CFA), souffre depuis longtemps d'importants dysfonctionnements. En raison de graves erreurs de conduite et de fréquentes vacances du poste de directeur, la CFP a, dès le milieu des années quatre-vingts, rencontré des difficultés croissantes qui ne sont pas encore résolues aujourd'hui.

Entre 1980 et 1984, le statut organique de la CFA fait l'objet de divergences entre le chef du Département fédéral des finances (DFF) de l'époque, le Conseiller fédéral Willi Ritschard, et la Délégation parlementaire des finances; le poste de directeur, resté vacant depuis 1980, n'est donc pas pourvu. C'est à cette époque que la CFP, qui est responsable de l'exécution des dispositions du 2<sup>e</sup> pilier pour le personnel de la Confédération, de l'Entreprise des PTT ainsi que de plus de cent organisations affiliées, manque le virage de l'entrée en vigueur de la prévoyance professionnelle obligatoire. Dès son arrivée en 1984, le nouveau chef du DFF, le Conseiller fédéral Otto Stich, repourvoit très rapidement le poste de directeur. Son choix, confirmé par le Conseil fédéral, se porte sur Madame Ellen Hülsen, alors responsable du service « Mathématique » de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Une fois entrée en fonction, la nouvelle directrice n'entreprend rien pour réorganiser la CFP, ni pour préparer la caisse à assumer ses nouvelles tâches. Sur mandat du Conseiller fédéral Otto Stich, l'Office fédéral de l'organisation (OFO) propose des mesures d'amélioration et assure en partie leur application. Mais ces mesures s'avèrent insuffisantes. D'importants besoins apparaissent en outre dans le domaine informatique. Une première tentative d'informatisation s'enlise après plusieurs années. A l'époque déjà, les dossiers des assurés sont lacunaires. La révision des statuts de la caisse est réalisée dans la précipi-

*La Caisse fédérale de pensions (CFP), une division de la Caisse fédérale d'assurance (CFA)*

*Le poste de direction de la CFA reste inoccupé de 1980 à 1984*

*1984 : nomination d'Ellen Hülsen à la direction de la CFA*

*Importants besoins dans le domaine informatique*

*Statuts révisés dans la précipitation*

tation. A leur entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 1988, la CFP est submergée de demandes de rachat des affiliés. C'est précisément à ce moment-là que les deux dépositaires principaux du savoir-faire de la CFP prennent une retraite anticipée. La CFP ne manque pas seulement de personnel qualifié. Son effectif est aussi longtemps insuffisant. En 1989, sur pression de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE), Madame Ellen Hülsen est contrainte à prendre une retraite anticipée.

*La mise en oeuvre des statuts n'est pas préparée*

*Manque de personnel qualifié, effectifs insuffisants*

Durant la période de direction de Madame Ellen Hülsen, le Contrôle fédéral des finances (CDF) relève pour la première fois des lacunes dans les finances et dans la comptabilité de la caisse. En 1988, le CDF ne peut confirmer que sous réserves la régularité du compte de la caisse pour l'exercice 1987. Dès l'exercice 1988, il ne peut plus certifier son exactitude.

*Le Contrôle des finances ne peut pas certifier la régularité du compte 1988 de la caisse*

En 1989, Madame Mierta Chevroulet, jusqu'ici responsable de la section « Assurance du personnel » à la direction générale des CFF, est nommée à la tête de la CFA. La nouvelle directrice prend très vite, dès son entrée en fonction, un certain nombre de mesures pour résoudre les problèmes les plus urgents. Elle est confrontée à des difficultés les plus diverses : manque de personnel et avant tout de personnel qualifié, énorme pression du temps, systèmes informatiques peu performants, grande quantité d'affaires en suspens (retards pouvant atteindre 18 mois), mauvaise qualité des données, etc. Madame Mierta Chevroulet cherche très rapidement un nouveau système informatique permettant de remplacer les systèmes vétustes de la CFP. Le logiciel G&P est introduit en 1991. Il met à jour près de 40'000 divergences entre les retenues salariales annoncées par les bureaux des salaires et celles calculées par la CFP. Le système G&P parvient toutefois à stabiliser, voire à améliorer légèrement la situation. Le nombre d'affaires en suspens diminue. La direction trouve cependant que le système G&P représente une charge financière trop élevée. Madame

*1989 : Mierta Chevroulet est nommée à la direction de la CFA*

*Manque de personnel, forte pression du temps, retards pouvant atteindre 18 mois*

*Introduction du système G&P : le nombre d'affaires en suspens diminue*

Miarta Chevroulet décide alors de changer de système informatique. Malgré de nombreux avertissements venant de l'extérieur de la caisse, et en dépit de résistances internes, la directrice remplace le système G&P par le système SUPIS de la société Sulzer Informatik AG. Avec l'introduction de ce nouveau système, il est possible pour la caisse de centraliser à la CFP le calcul des retenues salariales et de garantir ainsi une mise en oeuvre homogène des statuts de la caisse.

Le changement de système informatique crée de nouveaux problèmes. Dès sa mise en service, SUPIS n'est pas en mesure de fonctionner correctement. Malgré les profondes modifications et adaptations apportées au logiciel par la suite, de nombreuses fonctions, indispensables en raison de la complexité des statuts de la CFP, ne sont pas disponibles. Les temps de traitement augmentent constamment et entraînent des pannes de plus en plus longues durant les heures de travail. Jusqu'à aujourd'hui, il n'a pas été possible de faire fonctionner SUPIS de manière satisfaisante et il ne semble guère que cela puisse jamais être le cas. Ce système doit être remplacé car il est dépassé.

*Passage du système  
G&P au système  
SUPIS*

Durant la période de fonction de Madame Miarta Chevroulet (1989 à 1994), le CDF ne peut pas non plus attester la conformité des comptes de la caisse, ces derniers étant entachés de graves lacunes. Des soldes de plusieurs dizaines de millions de francs ne peuvent pas être justifiés. Pour faire concorder le compte de la CFP avec le compte d'Etat de la Confédération, il est nécessaire, à nombreuses reprises, de procéder à des écritures rectificatives de plusieurs millions de francs. Ces écritures ne peuvent pas non plus être justifiées. La comptabilité se trouve alors dans un état lamentable et le personnel de ce service est complètement dépassé. Les mesures de réorganisation prises par Madame Miarta Chevroulet ne réussissent toutefois pas à redresser la situation.

*Le Contrôle fédéral  
des finances ne peut  
pas attester la con-  
formité des comptes  
de 1990 à 1994*

Malgré l'insuffisance tant qualitative que quantitative du personnel entre 1989 et 1994, Madame Mierta Chevroulet ne parvient pas à s'imposer pour obtenir davantage de collaborateurs, avant tout de collaborateurs qualifiés. Elle engage en revanche beaucoup de personnel auxiliaire dont la mise au courant demande plus d'efforts que l'utilité qui peut en être tirée.

*Situation en matière de personnel de 1989 à 1994 : dotation insuffisante du point de vue quantitatif et qualitatif*

Madame Mierta Chevroulet tente vainement de résoudre le problème de la mauvaise qualité des données. A l'époque, près de la moitié des quelque 120'000 dossiers d'assurés contiennent des erreurs. Madame Mierta Chevroulet lance alors l'« action 120'000 » qui consiste à contrôler et à apurer systématiquement tous les dossiers d'assurés. Pour effectuer ces contrôles, les données doivent être réunies à partir de huit sources sans qu'on soit sûr pourtant que ces données figurent de manière exhaustive dans ces différentes sources. Etant donné l'absence de contrôle interne efficace, il arrive que la CFP effectue plusieurs fois les mêmes paiements à des tiers. Aujourd'hui, il n'est pas possible d'exclure que des fonds aient été prélevés illicitement.

*Une mauvaise qualité des données, de nombreux dossiers d'assurés lacunaires*

*Pas de système de contrôle interne efficace*

L'action d'apurement des dossiers entrepris encore sous la houlette de Madame Mierta Chevroulet n'avance que très lentement et les résultats sont très maigres. Malgré les efforts de la directrice, la situation de la CFP, bien loin de s'améliorer, continue de se dégrader.

En automne 1993, alors que la directrice de la CFA est absente durant d'assez longues périodes, le Conseil fédéral nomme à la tête de la CFP Madame Elisabeth Baumann, collaboratrice personnelle du Conseiller fédéral Otto Stich. A partir de ce moment, l'effectif de la CFP est continuellement renforcé : de 1993 à 1996 il augmente de près de 200 pour cent pour atteindre environ 120 postes de travail. Les problèmes de la comptabilité et de l'informatique ne diminuent pas pour autant. En 1993, comme les années suivantes d'ailleurs, le CDF ne

*1993 : la collaboratrice personnelle du Conseiller fédéral Otto Stich est nommée à la tête de la CFP*

*Augmentation du personnel de la CFP*

certifie pas la conformité du compte de la caisse. Afin de se prémunir contre les tentatives de pression exercées par le chef du DFF, le CDF fait contrôler sa révision par une société fiduciaire privée. Cette dernière confirme entièrement les conclusions du CDF.

À la fin du mois d'août 1994, Madame Mierta Chevroulet quitte son poste de directrice de la CFA pour raison de santé et prend une retraite anticipée. Le poste de direction reste vacant jusqu'en mai 1995. Après de longues tergiversations au sein du Conseil fédéral, Madame Elisabeth Baumann est finalement nommée à la direction de la CFA en juin 1995. Son poste à la tête de la CFP n'est repourvu qu'en février 1996.

Depuis l'entrée en fonction de Madame Elisabeth Baumann, les travaux sur le système informatique se poursuivent, mais ne parviennent pas à obtenir des résultats durables. Malgré l'engagement de toute une palette d'experts externes, la comptabilité est dans un état déplorable tel que la régularité des comptes de la caisse n'a toujours pas pu être vérifiée. S'agissant de l'action d'apurement des dossiers (« action 120'000 »), elle n'a atteint, après plus de deux ans, que le seuil des 30'000 dossiers contrôlés (état au 31 juillet 1996). D'ailleurs il n'est pas possible d'exclure le risque que les dossiers apurés ne correspondent déjà plus aux données contenues dans le système SUPIS, et ce en raison du dysfonctionnement de ce dernier. De plus, la CFP n'est toujours pas en mesure de fournir des certificats d'assurance à tous ses assurés. Le cas échéant, les certificats d'assurance doivent être établis au coup par coup.

La situation actuelle de la CFP est particulièrement critique. Le système SUPIS de gestion des affiliés n'est pas stabilisé et ne parviendra sans doute jamais à fonctionner de manière satisfaisante. L'augmentation constante des périodes touchées par les calculs rétro-spectifs limite de plus en plus le fonctionnement du système. Il est

*1995 : Elisabeth  
Baumann devient  
directrice de la CFA*

*La comptabilité est  
dans un état dépla-  
orable aujourd'hui  
encore*

*La CFP n'est pas en  
mesure de fournir  
des certificats  
d'assurance aux  
assurés*

*La situation actuelle  
de la CFP est criti-  
que*

possible que le système s'effondre même si, depuis le milieu de l'année 1996, le système semble s'être stabilisé et que son exploitation a pu être accélérée. Malgré cela, le traitement des affaires courantes demande généralement un délai de réaction pouvant atteindre jusqu'à huit mois. Le système informatique des rentes, qui est exploité par l'Entreprise des PTT, est lui aussi totalement dépassé. Seule une personne dispose encore des connaissances nécessaires à son entretien. Ce système doit être remplacé avant la fin du siècle.

*Il est possible que  
SUPIS s'effondre*

Pour la commission, il est impératif de développer des nouvelles stratégies pour la CFP. La structure et l'organisation de la caisse doivent être modifiées de toute urgence de façon à déléguer une partie des tâches vers les services du personnel des offices qui sont en contact direct avec les employés. De l'avis de la commission, la CFP doit se concentrer sur sa fonction de base.

*Il faut développer  
des stratégies nouvelles*

*La CFP doit se  
concentrer sur sa  
fonction de base*

Sur le plan politique, la situation catastrophique de la CFP a également provoqué, durant toutes ces années, de nombreuses discussions. Très tôt après la nomination de Madame Ellen Hülsen, la CdG-CE intervient auprès du DFF et de la CFA pour relever les insuffisances de la caisse. Alors que la situation continue à se dégrader, la CdG-CE réitère ses demandes au Conseiller fédéral Otto Stich afin qu'il prenne des mesures énergiques. A chaque fois, ce dernier rassure la CdG-CE en promettant que les problèmes de la caisse seront résolus dans l'année. Mais les mesures prises restent insuffisantes: ni le Conseiller fédéral Otto Stich, ni la direction de la caisse ne parviennent à freiner la détérioration constante de la situation. A plusieurs occasions, le chef du DFF se voit reprocher de mésestimer la problématique et sa portée.

*Le Conseiller fédéral  
Otto Stich a  
mésestimé la pro-  
blématique et sa  
portée*

Durant la session d'été 1995, alors que CDF n'en a attesté une fois encore pas la conformité, le Parlement refuse d'accepter le compte 1994 de la caisse. La même décision est prise en 1996 pour l'exercice

*1995 et 1996 : le  
Parlement refuse  
d'accepter les  
comptes*

1995.

Outre sa fonction hiérarchique par rapport à la caisse, le chef du département est également autorité de surveillance de la CFP au sens de la loi sur la prévoyance professionnelle. La haute surveillance, quant à elle, incombe au Conseil fédéral. Durant toute cette affaire, le Conseil fédéral n'a pratiquement jamais exercé sa fonction de haute surveillance sur le chef du DFF.

La CEP CFP reproche les faits suivants :

La commission estime que l'ancien Conseiller fédéral Otto Stich ainsi que les deux anciennes directrices Madame Ellen Hülsen et - toutefois dans une moindre mesure - Madame Mierta Chevroulet sont les principaux responsables de la débâcle de la Caisse fédérale de pensions.

*Responsables principaux de la débâcle de la CFP*

Outre le fait d'avoir pris de mauvaises décisions en matière de conduite, la commission reproche au Conseiller fédéral Otto Stich d'avoir, des années durant, ignoré, puis sous-estimé la situation désespérée de la CFP et, plus tard, de l'avoir minimisée. Les mesures qu'il a fini par prendre l'ont été beaucoup trop tard. De plus elles étaient insuffisantes. Des promesses répétées assorties de délais concrets ont été faites au Parlement. Non seulement elles n'ont pas été tenues, mais elles n'ont pas été suivies de mesures appropriées de la part du chef du DFF. Sur un point, la CEP CFP reproche au Conseiller fédéral Otto Stich d'avoir induit en erreur le collègue gouvernemental de manière délibérée, et, dans un autre cas, d'avoir donné de fausses informations à la CdG-CE. La commission est d'avis que si le Conseiller fédéral Stich était encore en fonction aujourd'hui elle devrait sérieusement envisager l'éventualité de demander sa démission.

*Si le Conseiller fédéral Stich était encore en fonction, la CEP devrait envisager l'éventualité de demander sa démission*

La CEP CFP reproche à la première directrice, Madame Ellen Hülsen, de ne pas avoir eu les aptitudes de gestion et de conduite indispensables à la fonction de directrice. La commission lui reproche également de ne pas avoir été en mesure de conduire l'office vers la modernité et

*Reproches à l'encontre d'Ellen Hülsen*

de ne pas avoir entrepris sa nécessaire réorganisation. Pour la commission, Madame Ellen Hülsen porte une part de responsabilité importante pour les carences actuelles de la CFP.

Dans un environnement difficile, Madame Mierta Chevroulet, dont les qualifications professionnelles ne sont pas mises en cause, a pris des décisions lourdes de conséquences, tout particulièrement dans le domaine informatique. Le passage du système G&P à SUPIS doit être considéré comme une erreur sans pareille dont la responsabilité incombe largement à Madame Mierta Chevroulet. Bien qu'elle ait remarqué que la comptabilité constituait un point faible important, Madame Mierta Chevroulet n'a pas pris les mesures qui s'imposaient pour renforcer le savoir-faire du service concerné. Cette négligence a aujourd'hui encore des répercussions négatives. De plus, Madame Mierta Chevroulet n'est pas parvenue à s'imposer pour obtenir du personnel qualifié en suffisance et s'est contentée, en lieu et place, de personnel auxiliaire.

*Reproches à  
l'encontre de Mierta  
Chevroulet*

Dans son rapport la CEP CFP adresse des reproches de gravité variable à l'ancien directeur suppléant de la CFA - Monsieur David Gerber -, à la directrice actuelle - Madame Elisabeth Baumann -, au Conseil fédéral en tant qu'autorité de surveillance de l'administration fédérale et en qualité d'autorité de haute surveillance au titre de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), à l'Office fédéral de l'informatique (OFI) ainsi qu'au Contrôle fédéral des finances (CDF).

*Reproches à  
l'endroit du Conseil  
fédéral et de diverses  
personnes et services*

Les principales mesures que la CEP CFP propose sont les suivantes :

*Mesures proposées  
par la CEP CFP*

1. Une réorganisation de la CFP dans le sens d'une autonomie accrue, voire d'une indépendance complète à l'image des caisses de pensions de nombreuses administrations cantonales.
2. Une délégation de certaines tâches actuelles de la CFP aux bu-

reaux des salaires et aux offices du personnel.

3. Une refonte du système de surveillance et de contrôle sur la CFP.
4. Une réorientation informatique de la CFP ainsi qu'une modification des priorités concernant l'apurement des données des assurés et le développement du système SUPIS.
5. L'apurement total des cas en suspens dans le domaine comptable.
6. Une évaluation systématique, dans le cadre de l'action d'apurement des dossiers (« action 120'000 »), des dommages subis par la Confédération et par les assurés.
7. La mise en place d'un médiateur (*ombudsman*) à qui les personnes qui ont des problèmes avec la CFP pourront s'adresser gratuitement.
8. Le développement d'une stratégie informatique valable pour tous les services de la Confédération et, dans ce cadre, une nouvelle orientation des activités de l'Office fédéral de l'informatique (OFI).
9. Une nouvelle subordination du Contrôle fédéral des finances (CDF) propre à garantir son indépendance.
10. Des mesures permettant de renforcer la haute surveillance parlementaire sur l'administration fédérale.

Etant donné la qualité pitoyable des dossiers d'assurés et la situation déplorable de la comptabilité de la CFP, la CEP CFP ne peut pas se prononcer concrètement sur l'ampleur des dommages subis par la Confédération ou par des assurés. L'examen de cette question devra être effectué dans le cadre de l'action d'apurement des dossiers (« action 120'000 »). Malgré l'absence de mécanismes de contrôle internes à la CFP, la commission n'a pas trouvé d'indices lui permettant d'affirmer que des fonds de la caisse ont été utilisés frauduleusement. Mais elle ne peut pas non plus l'exclure. La CEP CFP n'a pas

*Dommages subis  
par la Confédération  
ou les assurés*

*Des utilisations  
frauduleuses des  
fonds ne peuvent  
pas être exclues*

non plus recueilli d'indices lui permettant d'affirmer que les personnes en cause auraient pu tirer un bénéfice personnel quelconque des actes qui leur sont reprochés.

## **Partie I Introduction**

### **1 Mandat, organisation et procédure de la commission**

#### **1.1 Situation initiale**

Le 23 juin 1995, le Conseiller national Peter Hess a déposé, au nom du groupe démocrate-chrétien, une initiative parlementaire (95.412) qui demandait l'institution d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP) chargée d'enquêter sur la conduite des affaires du Département fédéral des finances et en particulier de la Caisse fédérale d'assurance (CFA). Pour l'initiant, il importait avant tout :

- de clarifier le bien-fondé des critiques à l'égard de l'organisation et de la conduite de la CFA et de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ;
- de présenter un rapport sur d'éventuelles responsabilités et faiblesses institutionnelles ;
- de faire toute proposition utile s'agissant des mesures à prendre sur le plan de l'organisation et sur le plan juridique.

Par décision du 2 octobre 1995, sur proposition du Bureau, le Conseil national a adopté l'arrêté fédéral instituant les commissions d'enquête parlementaires.<sup>1</sup> Le 4 octobre 1995, le Conseil des Etats a adopté l'arrêté fédéral à son tour.<sup>2</sup>

Le 6 octobre 1995, le Conseil des Etats a nommé les députés suivants comme membres de la Commission d'enquête parlementaire relative à la Caisse fédérale de pensions (CEP CFP) : Fritz Schiesser (Glaris, président de la commission plénière), Hans Bisig (Schwyz), Jean Cavadini (Neuchâtel), Paul Gemperli (Saint-Gall) et Gian-Reto Plattner (Bâle-Ville). Quant au Conseil national il a désigné les parlementaires suivants : Simon Epiney (Valais, vice-président de la commission plénière), Ruedi Baumann (Berne), Max Dünki (Zurich), Ursula Leemann (Zurich) et Hermann Weyeneth (Berne).

---

<sup>1</sup> BO CN 1995 2004 ss.

<sup>2</sup> BO CE 1995 1004 ss.

## 1.2 Mandat

Les articles 2 et 3 de l'arrêté fédéral du 4 octobre 1995 concernant l'institution de commissions d'enquête parlementaires chargées d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP)<sup>3</sup> stipulent :

### Art. 2

<sup>1</sup>Les commissions sont chargées d'enquêter sur l'organisation et la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi que sur la conduite des affaires du Département fédéral des finances relativement à la CFP.

<sup>2</sup>Dans les limites du présent mandat, cette enquête porte également sur la collaboration de la CFP avec les services de l'administration fédérale et avec les organisations affiliées à la CFP.

### Art. 3

Les commissions font rapport aux deux Chambres sur les résultats de leurs travaux et, le cas échéant, sur les responsabilités et lacunes constatées sur le plan institutionnel. Elles font des propositions quant aux mesures à prendre sur le plan de l'organisation et sur le plan juridique.

Les commissions d'enquête des deux Chambres se sont unies pour les recherches ainsi que pour la rédaction de leur rapport.

## 1.3 Limites et interprétation du mandat

### 1.3.1 Sur le plan matériel

La CEP CFP s'est intéressée, de par son mandat, à la conduite des affaires du Département fédéral des finances (DFF) relativement à la CFA. Elle n'avait en revanche pas à s'exprimer sur la conduite du DFF dans d'autres domaines. C'est pourquoi le présent rapport ne peut-il pas contenir d'appréciation générale sur l'ensemble de la conduite du DFF.

---

<sup>3</sup> FF 1996 I 475, cf. texte de l'arrêté fédéral à l'annexe 1.

Par organisation et conduite, il faut comprendre l'ensemble des activités déployées par le DFF et la CFA dans les domaines du personnel, de l'informatique, des finances et de la gestion de la caisse (y compris les décisions en matière de personnel) ainsi que toutes les mesures qui ont été prises ou qui auraient dû être prises dans ces domaines.

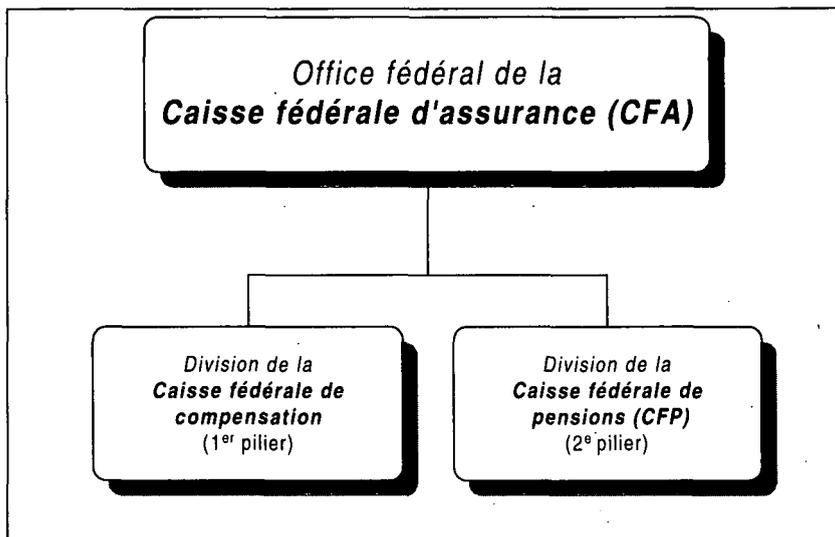
Au chapitre de la collaboration de la CFP avec les services de l'administration fédérale, l'enquête a porté essentiellement sur les relations de la caisse avec l'Office fédéral de l'informatique (OFI), l'Office fédéral du personnel (OFPER), les bureaux des salaires, l'Entreprise des postes, téléphones et télégraphes (PTT), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et les Chemins de fer fédéraux (CFF) ainsi que sur les relations avec les organisations affiliées à la caisse. Dans ce contexte, la commission s'est également intéressée au rôle du Contrôle fédéral des finances (CDF) aussi bien dans sa fonction d'organe de contrôle de la CFP au sens de l'article 53 de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) que comme organe administratif supérieur de la Confédération en matière de surveillance financière.

Le mandat de la CEP CFP se limite formellement au DFF. L'appréciation de la conduite du DFF ne saurait néanmoins être complète si elle ne prenait pas également en considération les rôles respectifs joués également par le Conseil fédéral et par le Parlement en relation avec la CFP. Aussi la commission a-t-elle décidé d'élargir son champ d'investigation et d'examiner également le double rôle du Conseil fédéral en tant qu'autorité de surveillance de l'administration fédérale et en tant qu'autorité de haute surveillance selon l'article 64 de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP). La commission a également pris en considération, lorsque c'était nécessaire, l'activité déployée dans cette affaire par le Parlement et par ses commissions de contrôle.

Il convient de préciser ici la distinction existant entre la CFA et la CFP (cf. Figure 1). La CFA est le nom de l'office fédéral qui a pour tâche de préparer et d'exécuter les actes législatifs touchant l'assurance professionnelle du personnel fédéral (1<sup>er</sup> pilier) ainsi que la prévoyance en faveur du personnel fédéral (2<sup>e</sup> pilier). Les tâches du 1<sup>er</sup> pilier sont assurées par la Caisse fédérale de compensation. La CFP s'occupe quant à elle du 2<sup>e</sup> pilier pour tous les agents de l'administration générale de la Confédération, de l'Entreprise des PTT, des entreprises d'armement, de la Régie fédé-

rale des alcools et des organisations affiliées (par exemple, Swisscontrol, Institut suisse de recherches expérimentales sur le cancer, Institut suisse de droit comparé, etc.).<sup>4</sup> C'est la CFP qui constitue l'objet de l'enquête, et ce bien que la commission fasse souvent référence aussi à la CFA en tant qu'office fédéral chapeautant la CFP.

**Figure 1** Relations entre la Caisse fédérale d'assurance, la Caisse fédérale de compensation et la Caisse fédérale de pensions (au 1<sup>er</sup> janvier 1995)



S'agissant des propositions, la CEP CFP limite ses considérations à des mesures d'organisation ainsi qu'à des mesures d'ordre juridique. La commission renonce par contre à se prononcer sur la définition des prestations actuelles de la CFP ainsi que sur le financement et le degré de couverture de la caisse, estimant que de telles questions dépassent le mandat qui lui a été imparti par les Chambres fédérales.

---

<sup>4</sup> Cf. liste des organisations affiliées à l'annexe 2.

### **1.3.2 Sur le plan chronologique**

Sur le plan chronologique, la CEP CFP a mené son enquête à compter du début des années quatre-vingts jusqu'à nos jours.

### **1.3.3 Sur le plan institutionnel**

Il est utile de préciser ici que l'activité d'une commission d'enquête découle du pouvoir de haute surveillance de l'Assemblée fédérale sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration (article 85, ch. 11, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, [cst.]<sup>5</sup>). Il appartient à une CEP d'établir des faits, de mettre en lumière des insuffisances, d'élucider des responsabilités et de proposer des remèdes. Une CEP se borne à constater et à critiquer. Elle n'assume en revanche aucun rôle en matière de procédure pénale. De même, elle ne peut pas prononcer de mesures administratives et disciplinaires. Le cas échéant, c'est aux autorités administratives et aux organes judiciaires de prendre de telles mesures.

## **1.4 Organisation des travaux de la commission**

Les commissions d'enquête des deux Chambres ont commencé leurs travaux en date du 17 octobre 1995. A cette occasion, elles ont décidé, pour des raisons d'économie de procédure, de siéger ensemble et de mener en commun leurs recherches ainsi que la rédaction de leur rapport, et ce conformément aux dispositions de l'article 57, 1er al. de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils, LREC)<sup>6</sup>. En application de l'article 57, al. 2, LREC, la présidence de la commission a été confiée au Député au Conseil des Etats Fritz Schiesser, la vice-présidence au Conseiller national Simon Epiney.

---

<sup>5</sup> RS 101.

<sup>6</sup> RS 171.11.

### 1.4.1 Sections

L'article 56, al. 2, LREC, précise qu'une commission d'enquête est habilitée à confier le soin de certaines recherches à des sous-commissions. La CEP CFP a fait usage de cette possibilité et a constitué trois sections : une section « Organisation et conduite » (section 1), une section « Informatique » (section 2) et une section « Finances » (section 3). La section 1 était présidée par le Conseiller national Simon Epiney et comprenait les Députés au Conseil des Etats Jean Cavadini et Fritz Schiesser ainsi que les Conseillers nationaux Ruedi Baumann et Max Dünki. La section 2 avait à sa tête le Député au Conseil des Etats Gian-Reto Plattner et était composée de la Conseillère nationale Ursula Leemann, des Députés au Conseil des Etats Hans Bisig et Paul Gemperli ainsi que du Conseiller national Hermann Weyeneth. La section 3 réunissait les mêmes membres que la section 2 et était présidée par le Député au Conseil des Etats Paul Gemperli. Les sections ont été constituées de manière à ce qu'elles comprennent chacune des membres des deux conseils législatifs. Chaque section disposait en outre d'un conseiller externe (*coach*) chargé de l'appuyer dans les domaines spécialisés.

La section « Organisation et conduite » s'est principalement occupée des questions de personnel et d'organisation au niveau de la direction de la CFA et du DFF. La section « Informatique » a étudié l'environnement informatique de la CFP ainsi que ses relations avec les autres systèmes informatiques de l'administration fédérale. Dans ce cadre, la section a également mené des investigations sur la gestion de projet des systèmes utilisés par la CFP. La section « Finances » s'est consacrée quant à elle aux domaines de la comptabilité et des finances de la CFP ainsi qu'à la question d'éventuels dommages matériels.

Enfin, sous la présidence du Député au Conseil des Etats Fritz Schiesser, un groupe de travail « Surveillance / haute surveillance » a été mis sur pied. Il comprenait en outre le Député au Conseil des Etats Jean Cavadini et le Conseiller national Max Dünki. Ce groupe de travail a eu pour tâche d'examiner la surveillance exercée par le Conseil fédéral sur le DFF en relation avec la CFP ainsi que les activités du Parlement et de ses commissions dans ce domaine. Ce groupe de travail a également étudié le rôle du CDF sous l'angle institutionnel.

Une grande partie des travaux de la CEP CFP s'est déroulée au sein des sections qui ont siégé pratiquement chaque semaine. Cette façon de faire a eu l'avantage de permettre aux investigations d'avancer rapidement. Les procès-verbaux des séances de section et des auditions ont à chaque fois été transmis à tous les membres de la commission. De cette façon chaque membre pouvait prendre connaissance en tout temps du contenu de chacune des séances. Les membres de la CEP CFP ont été invités à participer à toutes les séances, également à celles des sections auxquelles ils n'appartenaient pas. Ils ont également eu accès à l'ensemble des pièces du dossier. En revanche, les membres de la commission n'ont pas pu se faire représenter.

Il est arrivé plusieurs fois des sections interrogent les mêmes personnes. Occasionnellement, l'une ou l'autre section a transmis ses questions à une autre section afin que cette dernière les pose lors de l'audition. Cette manière de procéder a permis d'éviter des doublons.

La coordination des activités entre les sections a été exercée par la conférence des présidents des sections, convoquée en cas de besoin, ainsi que par le secrétariat de la commission.

### **1.4.2 Experts engagés par la commission**

Pour appuyer dans ses travaux, la commission a fait appel à des experts comme l'y autorisait l'article 58, al. 2, LREC. Cela a notamment été le cas en matière de procédures où la CEP CFP s'est adjoint les services d'un avocat. La commission a également mandaté deux sociétés de conseil afin d'examiner des questions d'ordre technique, notamment dans le domaine informatique ainsi qu'en matière de comptabilité. Finalement, la commission a ordonné des expertises sur des questions juridiques spéciales auprès de trois professeurs de droit. Contrairement à la commission d'enquête parlementaire sur le Département fédéral de justice et police (CEP DFJP) et à celle sur le Département militaire fédéral (CEP DMF), la CEP CFP n'a pas fait appel à des juges d'instruction.

### **1.4.3 Secrétariat**

Le secrétariat de la commission a joué un rôle important. Il s'est en particulier chargé d'assister la commission dans l'exécution de sa tâche, d'assurer l'échange d'informations entre les sections et de coordonner les activités des divers experts. Chaque section disposait d'un secrétaire de commission attribué. Le secrétariat était constitué de Monsieur Philippe Schwab et de Madame Daniela Termignone (secrétaires de commission), de Monsieur Peter Koch (adjoint scientifique) et de Madame Hedwig Heinis (chancellerie). Une partie du personnel du secrétariat a été engagée spécialement pour la durée des travaux de la commission. Pour les autres collaborateurs, ils ont été partiellement déchargés de leurs activités au sein des Services du Parlement et du Contrôle fédéral des finances. La rédaction des procès-verbaux a été assurée par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale. La commission a disposé de ses propres locaux en dehors du Palais du Parlement ce qui lui a permis de travailler dans la plus grande discrétion.

La mise en place du secrétariat a été émaillée, au début, par certaines difficultés d'ordre personnel. Pour exercer la fonction de secrétaire de commission, la CEP CFP a demandé à pouvoir disposer du secrétaire suppléant des Commissions de gestion des Chambres fédérales. Les Commissions de gestion n'étant pas disposées à se défaire de leur collaborateur, il a fallu de longues discussions entre la CEP CFP et les Commissions de gestion pour trouver un terrain d'entente. A ces difficultés se sont ajoutés encore des problèmes d'infrastructure. Toutes ces complications ont retardé les travaux de la CEP CFP de près de deux mois. La traduction des textes en deux langues a également posé des problèmes qu'il a fallu résoudre en faisant appel à des traducteurs externes sous contrat. La commission tient à exprimer son souhait qu'à l'avenir l'institution de commissions d'enquête parlementaires ne bute pas sur des questions de disponibilité du personnel des Services du Parlement ni sur des problèmes d'infrastructure.

#### 1.4.4 Documents consultés

Outre le nombre considérable d'auditions auxquelles elle a procédé, la commission a compulsé une importante documentation. Elle a eu accès à l'ensemble des procès-verbaux des rapports de direction de la CFA ainsi qu'à ceux de la CFP. Elle a également consulté l'ensemble des procès-verbaux et documents des Commissions de gestion des Chambres fédérales relatifs à la CFA ainsi que tous les actes de la Délégation parlementaire des finances et des Commissions des finances sur la question. La commission a également examiné l'ensemble des rapports de révision du Contrôle fédéral des finances (CDF) concernant les comptes de la caisse. La CEP CFP a aussi consulté tous les documents en mains du Conseil fédéral en relation avec la CFA et toute la correspondance échangée entre la CFA et le secrétariat général du DFF. La CEP CFP a renoncé cependant à consulter les relations des délibérations du Conseil fédéral étant donné que toutes les activités du Gouvernement en relation avec la CFA et la CFP ont pu être établies autrement. Nonobstant, la commission a été fort surprise d'apprendre que les séances du Conseil fédéral ne faisaient l'objet d'aucun procès-verbal formel. Les relations des délibérations des séances du Conseil fédéral sont plutôt, selon les dires du représentant du Conseil fédéral auprès de la CEP CFP, de simples mémorandums dont personne ne vérifie ni la conformité ni l'exhaustivité.

Les recherches de la commission se sont parfois révélées difficiles, certains documents officiels nécessaires ayant disparu ou n'ayant pas été conservés. Cela concerne tout particulièrement la période de 1980 à 1988. C'est pourquoi, dans quelques cas, la CEP CFP en a été réduite à la mémoire de certaines des personnes interrogées afin d'établir les faits d'après les souvenirs qu'elles en avaient encore. Certains faits remontant à plus de quinze ans, il n'a cependant pas toujours été possible de réunir toutes les informations nécessaires au travail de la commission.

La commission a également demandé des rapports spéciaux au Conseil fédéral et à l'administration. Elle a exigé deux rapports officiels du Conseil fédéral : l'un sur les activités du collège gouvernemental en relation avec la CFA, l'autre sur la répartition de l'augmentation du découvert technique de la CFP à la suite de l'introduction de la loi sur le libre passage. La commission a également demandé quatre rapports écrits à

l'administration fédérale : un rapport à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) sur la surveillance et le contrôle des institutions de prévoyance professionnelle ; un autre à la Chancellerie fédérale sur la préparation et le déroulement des affaires du Conseil fédéral ; un autre encore à l'OFPER sur ses interfaces informatiques avec la CFP enfin un dernier au CDF sur les erreurs constatées lors des révisions des comptes de la caisse. Finalement, elle a exigé de l'Entreprise des PTT trois rapports détaillés sur l'organisation du régime de prévoyance C 25.

La commission a également recueilli des renseignements écrits auprès de cinq organisations affiliées et de particuliers.

### **1.4.5 Collaboration avec le Conseil fédéral**

Selon l'article 62 LREC, le Conseil fédéral a le droit d'assister aux auditions d'une CEP et de consulter l'ensemble du dossier. Afin de régler la collaboration entre la CEP CFP et le Conseil fédéral, ce dernier a désigné le chef du Département fédéral des finances pour le représenter. Le Conseiller fédéral Kaspar Villiger a désigné à son tour une collaboratrice du secrétariat général du DFF, Madame Jacqueline Gafner, comme personne de liaison entre le DFF et la CEP CFP. C'est par elle qu'ont transité toutes les requêtes de la commission, et notamment les demandes de production de documents officiels. La personne de liaison a pu consulter au secrétariat de la commission, au nom du Conseil fédéral, l'ensemble des documents produits, les préavis, les rapports d'expertise et les procès-verbaux d'audition (article 62, 1er al., LREC). Cette dernière n'a toutefois pas eu la possibilité d'assister aux auditions, la commission ayant décidé de réserver ce droit uniquement au représentant du Conseil fédéral. Le Conseiller fédéral Kaspar Villiger a été invité à toutes les auditions effectuées par la commission et les sections, à l'exception des délibérations internes.

Au début des travaux, la commission a eu un long entretien avec le Conseiller fédéral Kaspar Villiger sur la manière de régler la collaboration entre le CEP CFP et le Conseil fédéral. Par la suite, le président de la commission, accompagné parfois d'un autre membre de la CEP CFP, a eu des entretiens réguliers avec le chef du DFF. Ces entre-

tiens ont permis au chef du DFF de prendre certaines mesures d'urgence destinées à améliorer la situation momentanée de la CFP.

De manière générale, la collaboration entre la CEP CFP et le Conseil fédéral a été excellente et marquée d'une confiance mutuelle. La commission tient à souligner que, hormis les pièces détruites ou perdues, elle a eu accès à l'ensemble des documents officiels nécessaires à ses travaux.

#### **1.4.6 Politique d'information**

La commission a élaboré au début de ses travaux un communiqué de presse dans lequel elle a informé l'opinion publique sur l'organisation et le calendrier de ses travaux. Dans l'intérêt de l'enquête et du caractère confidentiel des travaux, la CEP CFP n'a donné par la suite aucune information quant au déroulement et au contenu des travaux laissant au besoin au président de la commission le soin de répondre aux questions, orales et écrites, du public et des médias.

#### **1.5 Problèmes de procédure**

Aux termes de l'article 58 LREC, une commission d'enquête détermine elle-même les mesures de procédure requises par ses recherches, et ce conformément à son mandat et à la loi sur les rapports entre les conseils. Une CEP peut notamment interroger des personnes appelées à fournir des renseignements et entendre des témoins, que ces personnes appartiennent ou non à l'administration fédérale. Elle peut également exiger la production de documents, consulter des experts et procéder à des inspections locales. Au début de ses investigations, la CEP CFP a fait appel aux deux anciens secrétaires de la CEP DFJP et de la CEP DMF pour qu'ils orientent les membres de la commission sur l'étendue des pouvoirs d'une CEP, sur la procédure d'enquête et sur les relations avec le Conseil fédéral.

Dans l'accomplissement de sa tâche, la CEP CFP a rencontré toute une série de problèmes de procédure. La commission a dû résoudre notamment des questions relatives au statut des personnes qu'elle souhaitait entendre ainsi que de leur obligation de déposer. La confidentialité des travaux de la commission a également posé certains problèmes tout comme l'engagement des experts. Nous exposons ici de façon relativement

exhaustive les problèmes rencontrés, et ce afin que le présent rapport puisse servir de référence à d'autres commissions d'enquête et nourrir le débat sur la révision de la LREC proposée par l'initiative parlementaire Bonny (90.273).<sup>7</sup>

### 1.5.1 Auditions de personnes

Selon l'article 60 LREC une CEP a le pouvoir d'interroger des personnes, qu'elles appartiennent ou non à l'administration fédérale. Elle peut entendre ces personnes en tant que témoins, en tant qu'experts ou en tant que personnes appelées à fournir des renseignements.

Une personne appelée à fournir des renseignements a l'obligation de comparaître devant une commission d'enquête. C'est là sa seule obligation. En revanche, elle est fondamentalement libre de refuser de s'exprimer. Elle n'est pas tenue davantage de faire des déclarations véridiques ni de remettre les documents qu'elle détient. Si une personne appelée à fournir des renseignements refuse de déposer ou de remettre des documents, ou si elle fait de fausses déclarations, elle n'encourt pas de poursuites pénales ou disciplinaires (à moins qu'elle ne soit agent de la Confédération). Il en va autrement des témoins. En effet, un témoin est soumis, à quelques exceptions près<sup>8</sup>, à l'obligation de faire des déclarations véridiques. En cas de refus de témoigner ou de faux témoignage, un témoin peut être puni selon les dispositions de l'article 292 (insoumission à une décision de l'autorité), respectivement 307 (faux témoignage) du code pénal suisse

---

<sup>7</sup> Initiative parlementaire Bonny du 14 décembre 1990. Procédure CEP. Protection juridique des intéressés. Cf. rapport du 25 août 1994 de la Commission des institutions juridiques du Conseil national (FF 1995 I 1098) et avis du Conseil fédéral du 26 avril 1995 (FF 1995 III 355).

<sup>8</sup> L'article 60, al. 4, LREC stipule que le droit de refuser de déposer est régi par l'article 42 de la loi fédérale du 4 décembre 1947 sur le procédure civile fédérale (RS 273). Selon cet article peuvent refuser de déposer :

- (a) les personnes interrogées sur des faits dont la révélation les exposerait à des poursuites pénales, à un grave déshonneur ou à un dommage pécuniaire certain, ou y exposerait leur conjoint, leurs parents ou alliés en ligne directe et au deuxième degré en ligne collatérale, leurs parents adoptifs ou leur enfant adoptif ;
- (b) les ecclésiastiques, avocats, défenseurs de justice, médecins, etc. lorsqu'ils sont interrogés sur des faits qui rentrent dans le secret professionnel ;
- (c) sous certaines conditions, les personnes qui sont soumises à d'autres secrets professionnels.

du 21 décembre 1937 (CP).<sup>9</sup> Au surplus, un témoin est tenu de remettre à une commission d'enquête tous les documents qu'il détient (article 59, al. 3, LREC).

Les fonctionnaires fédéraux<sup>10</sup> sont soumis à une réglementation spéciale lorsqu'ils sont interrogés comme personnes appelées à fournir des renseignements. Selon l'article 61, al. 3, LREC, les fonctionnaires de la Confédération en exercice sont dans tous les cas obligés de renseigner une CEP de manière véridique, qu'ils soient entendus à titre de personnes appelées à fournir des renseignements et, a fortiori, comme témoins. Ils sont également tenus d'indiquer les documents officiels qui font l'objet de l'audition (article 61, al. 3 et article 59, al. 1 et 2, LREC). S'ils contreviennent à cette obligation, ils sont passibles de mesures disciplinaires pour violation des devoirs de fonction (article 30 du statut des fonctionnaires du 30 juin 1927, StF<sup>11</sup>) ou de mesures pénales.

Lorsqu'une personne ne peut pas se présenter devant une CEP, pour des raisons médicales par exemple, cette dernière peut soit l'entendre à son domicile, soit procéder à son interrogation par procédure écrite. La CEP CFP a eu plusieurs fois recours à ces possibilités.

A l'exception des experts, la commission a décidé d'entendre toutes les personnes en qualité de personnes appelées à fournir des renseignements. Tous les faits ayant pu être suffisamment élucidés par ce biais, la CEP CFP a renoncé aux auditions formelles de témoins. Dans deux cas, la commission a cependant dû menacer d'une audition comme témoin deux personnes entendues comme personnes chargées de fournir des renseignements, ces dernières montrant des signes évidents qu'elles ne disaient pas tout ce qu'elles savaient.

La commission est d'avis que sa retenue en matière d'auditions de témoins a été judiciaire pour la recherche de la vérité. En effet, le témoin craignant une poursuite disciplinaire ou pénale, une obligation formelle de témoigner entraîne généralement une

---

<sup>9</sup> RS 311.0.

<sup>10</sup> Sont assimilés aux fonctionnaires fédéraux tous les agents de la Confédération ainsi que toutes autres personnes dans la mesure où elles sont directement chargées de tâches de droit public par la Confédération (article 47<sup>bis</sup>, al. 4, LREC).

<sup>11</sup> RS 172.221.10.

plus grande réserve lors des témoignages. L'article 60, al. 2, LREC précise en outre qu'une audition formelle de témoins ne peut avoir lieu que dans la mesure où les faits ne peuvent pas être suffisamment élucidés autrement. Aussi l'audition de témoins revêt-elle un caractère subsidiaire par rapport à l'audition de personnes appelées à fournir des renseignements.

La CEP CFP a convoqué elle-même les personnes qu'elle désirait entendre. Lors de la prise de contact, la commission informait les personnes concernées de leur statut (personne appelée à fournir des renseignements, expert) ainsi que des thèmes qui allaient être abordés durant l'audition. En outre, au début de chaque audition, la CEP CFP a renseigné les personnes interrogées sur l'étendue de leurs droits et de leurs obligations. Les personnes appelées à fournir des renseignements, et qui n'étaient pas ou plus au service de la Confédération, ont toutes été rendues attentives à leur droit de refuser de déposer de manière véridique. Elles ont cependant été exhortées à faire une déposition conforme à la vérité.

La CEP CFP a informé le représentant du Conseil fédéral de chacune des auditions de la commission et des sections et l'a invité à y participer. Ce dernier n'a cependant jamais participé aux auditions.

Les auditions de la commission plénière ainsi que celles de la section « Organisation et conduite » se sont déroulées à l'aide d'une grille de questions qui était remise aux intéressés au moment de l'audition (méthode inquisitoriale). Pour leurs auditions les sections « Informatique » et « Finances » ont établi des questionnaires qu'elles ont, en règle générale, préalablement transmis aux personnes à interroger. Ce mode de procéder se justifiait étant donné que la plupart des questions de ces deux sections étaient de nature très technique. Les personnes entendues ont reçu dans tous les cas la possibilité de compléter ensuite leurs interventions par un rapport écrit. Elles ont pu également relire leurs déclarations telles qu'elles avaient été consignées dans le procès-verbal et corriger les éventuelles erreurs matérielles. Toutes les personnes interrogées ont dû signer le procès-verbal de leurs déclarations par analogie à la procédure civile fédérale.

Aucune des personnes interrogées n'a sollicité la possibilité de se faire représenter et/ou d'être assistée par un avocat, ni n'a refusé de déposer devant la CEP CFP. No-

notobstant, la CEP CFP est d'avis que la décision d'octroyer le droit de se faire représenter ou d'être assisté devrait rester l'apanage de la commission qui doit pondérer les intérêts en jeu, à savoir ceux des intéressés et ceux de la commission, voire de l'intérêt public. En tout état de cause, la commission est d'avis que si la LREC devait être modifiée à la suite de l'initiative parlementaire Bonny, le refus de déposer et la représentation devraient être réglés de manière uniforme pour les commissions d'enquête ainsi que pour les investigations de la Délégation des commissions de gestion (article 47<sup>quinquies</sup> LREC).

### **1.5.2 Production de documents**

L'article 59, 1er al., LREC donne la compétence à une CEP d'exiger la production de tous les documents officiels détenus par l'administration fédérale et qui sont nécessaires aux travaux de la commission. Lorsque la CEP CFP souhaitait consulter certains documents de l'administration fédérale, elle en faisait la demande au service concerné en passant par la personne de liaison du DFF. Le service remettait à son tour les documents à la commission par le truchement de la personne de liaison. Dans le cas où un service de l'administration avait refusé de fournir les documents demandés, la commission, une fois le Conseil fédéral entendu, aurait statué sur la production de ces documents. Ce cas ne s'est jamais présenté. La commission a exigé dans certains cas que les personnes entendues fournissent directement à la CEP CFP les documents dont elles disposaient.

Au début des travaux, il y eut des retards dans la remise des documents nécessaires.

La CEP CFP a également demandé la remise de documents détenus par des tiers (article 59, al. 3, LREC). Elle s'est aussi adressée à l'ensemble des gouvernements cantonaux afin de les prier de répondre à des questions relatives à l'organisation et au financement de leurs caisses de pensions respectives (article 56, al. 4, LREC). Les réponses des cantons ont été réunies dans un document de travail de la commission.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Le document intitulé « Comparaison des caisses de pensions des administrations cantonales » peut être obtenu au Service de documentation de l'Assemblée fédérale, Palais du Parlement, 3003 Berne.

A l'issue de la procédure, les documents de la CEP CFP seront remis sous scellés aux Archives fédérales pour y être conservés. La CEP CFP a décidé de ne rendre accessibles ces documents qu'à l'issue du délai réglementaire de 35 ans prévu par l'article 7, 1er al., du règlement du 15 juillet 1966 pour les archives fédérales.<sup>13</sup> Durant cette période, les documents de la CEP ne pourront être consultés que sur autorisation des deux présidents des commissions d'enquête parlementaires. Lorsque ces derniers auront quitté les Chambres fédérales, il appartiendra aux présidents des Commissions de gestion de statuer sur la consultation des dossiers de la CEP CFP.

### 1.5.3 Engagement des experts

L'article 58, al. 2, LREC donne à une CEP la possibilité de recourir à des experts pour l'examen de questions spécifiques. Toute commission composée de parlementaires de milice dépend en effet de façon importante des connaissances spécifiques et des capacités de travail d'experts. Pour la CEP CFP, il aurait été impossible de remplir sa mission dans les délais et avec le soin requis sans recourir à des experts.

Les experts mandatés par la CEP CFP ont établi des rapports dans les domaines de l'informatique et de la comptabilité ainsi que sur des questions de droit. Pour ce faire, ils se sont basés essentiellement sur la documentation disponible auprès du secrétariat de la commission ainsi que sur les procès-verbaux des auditions.

A certaines occasions, les experts ont demandé à pouvoir procéder également à l'interrogation de certaines personnes travaillant pour l'administration fédérale sous forme de discussions informelles (interviews). Ce dernier point a posé un problème de procédure à la commission. En effet, la LREC ne précise pas si les experts mandatés par une commission d'enquête sont autorisés à procéder directement à des recherches d'informations. En absence de toute disposition topique, la commission a admis, sous certaines réserves et avec l'accord du représentant du Conseil fédéral auprès de la CEP CFP, que les experts pouvaient procéder eux-mêmes à des interviews de certaines personnes

---

<sup>13</sup> RS 432.11.

Avant chaque interview, la CEP CFP a transmis au représentant du Conseil fédéral le mandat confié à l'expert ainsi que le ou les personnes qu'il désirait entendre. Sur cette base, le représentant du Conseil fédéral a informé les personnes concernées et les a déliées du secret de fonction à l'égard de l'expert. Il les a également autorisées de fournir à l'expert les documents nécessaires à l'exécution de son mandat. Toutes les personnes interrogées par un expert avaient le droit de refuser de répondre à tout ou partie des questions ou de lui remettre des documents étant entendu que seule la CEP CFP avait la compétence de l'administration des preuves. Ce cas ne s'est cependant jamais produit. Il reste que si une personne avait refusé de donner à un expert les informations demandées, la commission aurait pu décider de citer cette personne comme personne appelée à fournir des renseignements en présence d'au moins deux membres de la commission et de l'expert. En effet, seule la commission ou ses subdivisions ont la compétence d'obliger un fonctionnaire ou un tiers à donner les renseignements qu'il détient.

S'agissant de la confidentialité des travaux, les experts ont été soumis aux règles sur le secret de fonction de l'article 61, al. 5, LREC. Au surplus, les experts ont été astreints par contrat à garder le secret le plus absolu sur les données qui ont été mises à leur disposition dans le cadre de l'exécution de leur mandat.

Chaque interview a fait l'objet d'un compte-rendu établi à l'attention de la commission. Les résultats des interviews n'ont pas été utilisés directement pour la rédaction du rapport de la commission. Ils ont été intégrés dans les rapports d'expertise correspondants sur la base desquels la commission a ensuite établi son propre rapport.

La solution ad hoc choisie par la commission pour l'engagement de ses experts s'est révélé judicieuse et appropriée. Elle n'a posé aucun problème pratique. En revanche, la recherche d'une solution qui satisfasse à la fois la CEP CFP et le représentant du Conseil fédéral a fait perdre à la commission un temps précieux. C'est pourquoi la commission propose que les règles de procédure relatives aux experts mandatés par une CEP soient précisées dans la LREC, notamment en ce qui concerne la délimitation de leurs rôles dans l'administration des preuves. Il en va de même pour l'engagement des juges d'instruction, même si la CEP CFP n'y a pas eu recours.

**Recommandation 1** La commission recommande que, en matière d'administration des preuves, les compétences des experts mandatés par une commission d'enquête parlementaire soient clairement réglées dans la loi sur les rapports entre les conseils et que les devoirs des personnes interrogées par des experts soient précisés.

#### 1.5.4 Inspection locale

L'article 58, al. 2, LREC autorise une commission d'enquête à faire des visites des lieux. La CEP CFP a procédé à une visite d'un jour à la CFA. Les experts de la commission se sont en outre rendus à de nombreuses reprises auprès de la CFA, de l'OFI, du CDF, de l'Administration fédérale des finances (AFF) et de la direction générale des CFF pour y rencontrer des fonctionnaires ou y consulter des documents.

#### 1.5.5 Secret de fonction

En vertu de l'article 61, al. 4, LREC une commission d'enquête doit entendre préalablement le Conseil fédéral avant de pouvoir interroger des fonctionnaires sur des faits tombant sous le coup du secret de fonction. Si le Conseil fédéral se prévaut du secret, la commission statue en dernier recours.

Afin de permettre aux travaux de la commission de se dérouler avec la célérité nécessaire, la CEP CFP a demandé au Conseil fédéral qu'il délie de manière générale et d'avance de leur secret de fonction tous les fonctionnaires fédéraux susceptibles d'être interrogés par la CEP CFP. La commission a également demandé à ce que les fonctionnaires entendus soient autorisés à produire des documents officiels. La commission a demandé par ailleurs au Conseil fédéral qu'il délie aussi les anciens fonctionnaires fédéraux, étant donné que le secret de fonction subsiste même après la fin des rapports de service (article 27, al. 2, StF).

Le Conseil fédéral a accédé sans réserves à cette requête. Par décision du 14 février 1995, le Conseil fédéral a arrêté que :

*« Tous les fonctionnaires de la Confédération, qu'ils soient en fonction ou non, ainsi que toutes les personnes qui sont assimilés à des fonctionnaires*

*selon l'article 47bis al. 4 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC, RS 171.11) qui sont entendues en qualité de personnes appelées à renseigner par la Commission d'enquête parlementaire relative à la Caisse fédérale de pensions (CEP CFP) ou par ses sous-commissions sont déliées par avance du secret de fonction. Ces mêmes personnes sont également habilitées à remettre à la CEP CFP ou à ses sous-commissions, à leur demande, tous les documents officiels en relation avec l'objet de l'enquête. Restent réservées les dispositions légales sur la protection des données personnelles. » (traduction de l'allemand)*

La CEP CFP a informé le représentant du Conseil fédéral de l'ensemble des auditions. Ce dernier n'a, à aucune reprise, émis de réserves basées sur l'article 61, al. 4, LREC quant à l'audition de fonctionnaires fédéraux.

S'agissant de l'audition des Conseillers fédéraux, il convient de relever que c'est la commission elle-même qui les a déliés formellement du secret de fonction, le Conseil fédéral estimant qu'il était incompétent en la matière. Le Conseil fédéral a fait valoir que les dispositions relatives au secret de fonction, qui sont inscrites dans le statut des fonctionnaires, ne s'appliquaient pas aux Conseillers fédéraux, ces derniers n'étant pas des fonctionnaires au sens de l'article 1er, 1er al., StF. Pour résoudre cette question, la CEP CFP a appliqué par analogie l'article 61, al. 4, LREC qui stipule qu'une commission d'enquête statue en dernier ressort sur la levée du secret de fonction après avoir entendu le Conseil fédéral. Le Conseil fédéral quant à lui n'a opposé aucune objection à ce que la CEP CFP interroge des membres actuels ou anciens du collège gouvernemental.

### **1.5.6 Confidentialité**

Dans l'intérêt de la recherche de la vérité et afin d'éviter toute concertation entre les personnes interrogées, la CEP CFP a attaché un soin particulier au caractère confidentiel de ses travaux.

Les membres d'une CEP ainsi que ses collaborateurs sont tenus au secret de fonction selon l'article 61, al. 5, LREC. Mais la confidentialité des travaux d'une commission

d'enquête ne concerne pas uniquement les membres de la commission, les secrétaires et les rédacteurs des procès-verbaux. Elle s'applique également à toutes les personnes qui ont été impliquées dans les travaux de la commission, en particulier celles qui ont été entendues par la commission. Au début de chaque audition, la CEP CFP a rendu les personnes interrogées attentives au le caractère confidentiel des séances. Elle les a exhortées à garder le silence sur leurs dépositions ainsi que sur les documents demandés par la commission.

Pour ce faire la CEP CFP s'est appuyée sur l'article 24 du règlement du Conseil national du 22 juin 1990 (RCN)<sup>14</sup> et sur l'article 16 du règlement du Conseil des Etats du 24 septembre 1986 (RCE)<sup>15</sup> qui précisent que les séances de commission sont confidentielles pour tous les participants et que ces derniers doivent respecter le secret de fonction sur les faits qu'ils connaissent en raison de leur participation à une séance. Au demeurant, l'article 25, al. 3, RCN, et l'article 17, al. 3, RCE, imposent à tous les participants aux séances - ces directives ne concernent pas uniquement les membres de la commission - de ne donner aucune information avant que la commission ne fasse des communications publiques. Il est néanmoins difficile de savoir si - au vu du titre des articles 25 RCN et 17 RCE et du texte de l'article 25, al. 3, RCN, et de l'article 17, al. 3, RCE - ces textes constituent une base légale suffisante pour obliger les personnes entendues par une CEP à garder le silence sur leur audition. Pour la commission, cette question essentielle de la procédure d'une CEP devrait être approfondie. Indépendamment de ce fait, le travail d'une CEP serait rendu impossible si l'on donnait aux personnes entendues le droit d'informer des tiers sur les questions posées lors des auditions ou sur les documents demandés par une commission d'enquête parlementaire. Même le supérieur hiérarchique d'un fonctionnaire entendu par la commission n'a pas le droit d'exiger de lui des informations concernant le contenu d'une audition ou les documents qui lui ont été demandés.

---

<sup>14</sup> RS 171.13.

<sup>15</sup> RS 171.14.

Au début de ses travaux, la CEP CFP a constaté que cette dernière règle n'était pas respectée par les fonctionnaires de la CFA. La commission a découvert par la suite que la directrice de la CFA avait élaboré - selon les propos de cette dernière avec la meilleure des intentions - une directive interne, datée du 26 janvier 1996, qui obligeait les fonctionnaires de la CFA interrogés par la CEP CFP à informer la direction quant au lieu, à la date et à la durée de leur audition ainsi que sur le contenu de l'audition et les documents demandés par la commission. Le 14 février 1996, lorsqu'elle a appris cela, la CEP CFP est intervenue auprès du représentant du Conseil fédéral pour qu'il annule la directive en question. Le chef du DFF a révoqué la directive le 27 février 1996 en reconnaissant qu'elle n'était pas compatible avec le principe de la confidentialité des travaux de la commission. Il a également précisé son point de vue dans une notice adressée le 5 mars 1996 à l'ensemble des départements. Cette dernière était formulée de la manière suivante :

*« Dans l'intérêt de la recherche de la vérité, les travaux de la CEP CFP sont soumis au principe de la confidentialité. Les collaborateurs de la Confédération qui sont interrogés par la CEP CFP doivent garder le silence sur leur audition aussi bien à l'égard de leurs collègues que de leurs supérieurs. Il est en va de même s'agissant des demandes de documents que la CEP CFP exige lors d'une audition. Le collaborateur concernée doit garder silence sur les demandes de la commission et transmettre les documents directement au secrétariat de la CEP CFP. » (traduction de l'allemand)*

La commission a dû par la suite se rendre compte que malgré la révocation de la directive, cette dernière est restée en vigueur de facto jusqu'au 9 avril 1996, la directrice de la CFA ayant omis d'informer ses collaborateurs avant de partir en vacances. A la suite d'une seconde intervention de la commission, la directive incriminée a enfin été définitivement levée.

La CEP CFP a fait part de son mécontentement au représentant du Conseil fédéral et a rappelé à cette occasion que seul le Conseil fédéral a un droit de regard complet sur les dossiers d'une commission d'enquête.

Eu égard à ce qui s'est passé, la CEP CFP est d'avis que les dispositions applicables en matière de confidentialité des travaux d'une commission d'enquête parlementaire sont insuffisamment définies. La commission estime que, pour plus de clarté, elles devraient être réglées spécialement dans les dispositions de la LREC sur les CEP, de même que les sanctions à prendre en cas d'infraction.

**Recommandation 2** La commission recommande d'établir, dans la loi sur les rapports entre les conseils, une base légale claire qui permette d'astreindre les personnes entendues par une commission d'enquête parlementaire à garder un silence absolu sur leur audition.

De manière générale, la CEP CFP a renoncé, pour des motifs de protection de la personnalité, à mentionner dans son rapport des noms de fonctionnaires ou de tiers, à l'exception de ceux qui sont utiles à la manifestation de la vérité.

## **1.6 Déroutement des travaux et droit d'être entendu**

Au cours de ses travaux, qui se sont échelonnés du 17 octobre 1995 au 7 octobre 1996, la commission et ses sections se sont réunies lors de 71 séances. Elles ont entendu en tout 60 personnes, dont 45 en qualité de personnes appelées à fournir des renseignements et 15 comme experts.<sup>16</sup> Dans un cas, la commission a dû renoncer à entendre une personne pour des raisons médicales. Après avoir obtenu un certificat médical, la commission a exigé de la personne en question un rapport écrit. Pour ce faire, la commission s'est appuyée sur l'article 60, 1er al., LREC qui permet à une commission d'enquête de recueillir des renseignements écrits.

La commission s'est également penchée sur des indications fournies par les médias ou par des assurés. Il ne lui était toutefois pas possible d'étudier toutes ces informations dans le détail. Dans certains cas, elle a procédé à des éclaircissements supplémentaires.

---

<sup>16</sup> Cf. liste des personnes interrogées à l'annexe 3.

Au terme de ses travaux, la commission a donné au Conseil fédéral l'occasion de s'exprimer devant la CEP CFP sur le résultat de l'enquête, et ce conformément à l'article 62, al. 2, LREC. Le rapport final de la commission a été discuté avec une délégation du Conseil fédéral le 4 octobre 1996.

Etant donné l'importance de ses compétences en matière d'administration des preuves, la commission s'est efforcée de respecter scrupuleusement les procédures fixées par la loi. C'est la raison pour laquelle elle a accordé la plus grande attention au respect du droit d'être entendu des personnes concernées. A l'issue de ses investigations et avant de faire rapport aux conseils, la commission a invité 17 personnes à l'encontre desquels elle entendait formuler des reproches à s'exprimer sur le bien-fondé de ses critiques (article 63, al. 3, LREC). La commission a fourni aux personnes concernées l'ensemble des reproches les concernant et leur a accordé une période de trois semaines pour prendre position par écrit. Six personnes ont demandé à pouvoir s'expliquer oralement devant la commission qui a accédé à toutes ces requêtes.

En outre, selon l'article 63, 1er al., LREC en relation avec l'article 62, 1er al., LREC, les personnes qui sont directement touchées dans leurs intérêts par l'enquête disposent du droit d'assister à l'audition des personnes appelées à renseigner et des témoins et de poser des questions complémentaires. Elles peuvent également consulter les documents produits, les préavis, les rapports d'expertise et les procès-verbaux d'audition. Selon l'al. 2, la commission peut refuser aux personnes directement touchées d'assister à des auditions et de consulter des documents lorsque l'intérêt de l'enquête en cours l'exige. Une personne a demandé à pouvoir consulter les pièces du dossier. La commission a réservé un accueil positif à cette requête et a mis à disposition de cette personne tous les moyens des preuves la concernant.

Le présent rapport tient compte, pour autant que faire se peut, de la prise de position du Conseil fédéral ainsi que des avis exprimés par les personnes concernées.

La commission a achevé ses travaux le 7 octobre 1996. A cette occasion, elle a approuvé le rapport final à l'unanimité et en a décidé la publication.

## 1.7 Coûts

Les coûts engendrés par la commission sont les suivants :

**Tableau 1** Coûts de la CEP CFP (état à fin septembre 1996)

<b><i>1. Indemnités des membres de la commission</i></b>	
Jetons de présence	Fr. 85'490
Dédommagements	Fr. 34'206
<b><i>2. Commissions et honoraires des experts</i></b>	
Honoraires d'experts	Fr. 311'215
Procès-verbaux / traductions	Fr. 42'487
Dédommagements	Fr. 807
<b><i>3. Personnel du secrétariat et infrastructures</i></b>	
Personnel auxiliaire	Fr. 102'679
Dédommagements	Fr. 805
Personnel permanent	Fr. 194'161
Infrastructures	Fr. 52'725
<b>Total final</b>	<b>Fr. 824'575</b>

## 1.8 Remarque finale

La CEP CFP a eu à coeur de mener ses investigations avec diligence. Cette exigence a nécessité de la part des membres de la commission un engagement et une disponibilité difficilement conciliables avec le caractère de milice de notre Parlement. En outre, les questions traitées par la commission étaient d'une telle complexité qu'elle a dû s'entourer de professionnels pour s'acquitter au mieux de sa tâche.

La CEP CFP s'est efforcée de remplir son mandat au plus près de sa conscience. La commission a pu éclaircir un grand nombre d'éléments. Toutefois, en raison de la nature complexe et vaste de l'objet de l'enquête et du peu de temps à disposition, la commission a dû également renoncer à aborder certaines questions. La CEP CFP ne peut donc pas garantir qu'elle ait décelé l'ensemble des dysfonctionnements, des lacunes et

des points faibles de la CFP. Il n'est donc pas impossible qu'à l'avenir d'autres insuffisances soient mises en évidence. La commission se plaît à souligner qu'elle n'a constaté aucune utilisation frauduleuse de fonds de la caisse, mais qu'elle ne peut pas l'exclure absolument. En effet, il existe encore de nombreux points d'interrogation, notamment en ce qui concerne l'étendue des dommages matériels. Malgré cette réserve, la commission a décidé d'achever ses travaux estimant que l'opinion publique ainsi que les personnes et services concernés avaient un droit à ce que les critiques formulées à l'égard de la CFA et de la CFP soient clarifiées au plus tôt.

La CEP CFP remercie tous les services qui, parfois sous une grande pression, ont collaboré à son action que ce soit par l'élaboration de rapports ou par la remise de documents. La commission remercie également les collaboratrices et collaborateurs de la CFA pour leur engagement dans des conditions souvent très difficiles.

## **2 La caisse fédérale de pensions (CFP) et son environnement**

### **2.1 Aperçu de la législation fédérale en matière de prévoyance professionnelle**

#### **2.1.1 Concept des trois piliers de la prévoyance vieillesse, décès et invalidité (1972)**

En 1972, l'introduction de l'article constitutionnel 34<sup>quater</sup> a ancré le concept des trois piliers dans le domaine des assurances sociales. Selon ce concept, la sécurité sociale en cas de vieillesse, décès et invalidité repose sur les trois structures suivantes : l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et l'assurance-invalidité (AI) [1<sup>er</sup> pilier], la prévoyance professionnelle [2<sup>e</sup> pilier] et l'épargne individuelle (auto-prévoyance, assurance individuelle) [3<sup>e</sup> pilier].

Les prestations du premier pilier doivent couvrir les besoins vitaux et, avec les prestations du deuxième pilier, maintenir de façon appropriée le niveau de vie antérieur. Quant au troisième pilier, il est affecté à la prévoyance individuelle.

#### **2.1.2 Loi sur la prévoyance professionnelle (1982)**

La loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)<sup>1</sup> est entrée en vigueur le 1er janvier 1985. Son objectif est de permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides, en combinaison avec la rente AVS/AI, de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur. Cet objectif est considéré atteint lorsque les deux rentes (AVS/AI + LPP) correspondent ensemble au moins à 60 pour cent du dernier salaire brut de l'assuré.

La LPP ne garantit qu'une protection minimale de prévoyance obligatoire pour les salariés. Les employeurs et les associations professionnelles restent toutefois libres d'assurer des prestations allant au-delà des exigences minimales fixées par la LPP et d'assurer leurs employés pour des prestations complémentaires (prestations surobligatoires). Les institutions de prévoyance qui participent à l'application du régime obligatoire de la LPP sont tenues de couvrir les risques liés à la vieillesse, au décès et à

---

<sup>1</sup> RS 831.40.

l'invalidité et de garantir les prestations minimales découlant de la loi. Elles doivent se faire inscrire dans le registre de la prévoyance professionnelle auprès de l'autorité de surveillance dont elles relèvent.

La LPP s'applique à toutes les caisses de pensions enregistrées qu'elles soient de droit privé ou de droit public. La loi prévoit toutefois pour ce dernier type d'institutions quelques dispositions particulières, notamment en matière d'équilibre financier (article 69, al. 2, LPP, dérogation au principe du bilan en caisse fermée) et en ce qui concerne la gestion paritaire (article 51, al. 5, LPP). Certaines dispositions de la LPP sont également valables pour les fondations de prévoyance en faveur du personnel qui ne sont pas enregistrées et qui assurent des prestations subobligatoires (article 89bis, al. 6 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 [CC]<sup>2</sup>).

La LPP est précisée par une série d'ordonnances. Parmi ces dernières il faut avant tout mentionner l'ordonnance du 29 juin 1983 sur la surveillance et l'enregistrement des institutions de prévoyance professionnelle (OPP 1)<sup>3</sup> ainsi que l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2)<sup>4</sup>. Cette ordonnance règle notamment la détermination du salaire coordonné ainsi que le financement et la politique de placements des institutions de prévoyance enregistrées. En outre, depuis le 1er janvier 1995, la LPP a été complétée par certaines dispositions particulières de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Loi sur le libre passage, LFLP)<sup>5</sup> et de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle<sup>6</sup>.

---

2 RS 210.

3 RS 831.435.1.

4 RS 831.441.1.

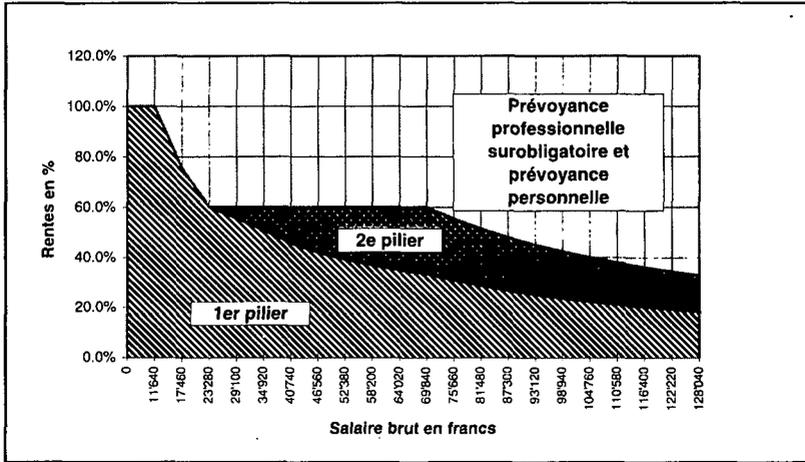
5 RS 831.42.

6 RS 831.41.

### 2.1.2.1 Déduction de coordination et salaire coordonné

Comme cela a déjà été souligné plus haut, la prévoyance professionnelle complète le premier pilier afin de garantir avec ce dernier au moins 60 pour cent du dernier salaire brut. Pour procéder à la répartition entre ce qui est pris en charge par l'AVS/AI et ce qui est assuré par le deuxième pilier, on déduit du salaire brut un montant qui correspond à la rente maximale simple complète de vieillesse de l'AVS. Ce montant, appelé déduction de coordination, s'élève en 1996 à 23'280 francs (article 5, OPP 2) et est couvert entièrement par les prestations de l'AVS. La LPP n'assure que la partie du salaire qui dépasse la déduction de coordination et qui est appelée salaire coordonné (article 8 LPP). Cela signifie aussi que seuls les salariés qui ont un salaire supérieur à la déduction de coordination sont soumis à la LPP (article 7 LPP). Le salaire coordonné est plafonné à un montant équivalent à trois fois la déduction de coordination, ce qui correspond à six fois la rente annuelle minimale simple de vieillesse : l'AVS, soit 69'840 francs. Au-delà de ce montant, les besoins de prévoyance supplémentaires doivent être assurés en ayant recours à la prévoyance professionnelle surobligatoire et à la prévoyance personnelle (cf. Figure 1). Le salaire coordonné détermine les bonifications de vieillesse (article 16 LPP), et par ce biais, le montant des rentes (articles 14, 21 et 24 LPP ; article 17 OPP 2) et des cotisations (article 65 LPP).

Figure 1 Rentes des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers en pour-cent du salaire brut



### 2.1.2.2 Financement des caisses de pensions

Les caisses de pensions sont financées par les cotisations des assurés, les contributions des employeurs et par les revenus de la fortune. La définition des prestations peut se déterminer selon deux principes : le principe de la primauté des prestations et celui de la primauté des cotisations (ou primauté des primes en matière d'assurance). Selon le premier de ces principes, le montant des cotisations est fonction des prestations futures prévues. Ces dernières sont définies généralement selon un pourcentage fixe du salaire assuré. Dans une caisse à primauté de cotisations, les cotisations sont, dans la plupart des cas, fixé à l'avance en pour-cent du salaire assuré. Les prestations se déterminent alors sur la base du capital résultant de l'accumulation des cotisations.

Pour une caisse qui applique le principe de la primauté des prestations se pose toujours la question du financement des augmentations de salaire. Plus les augmentations sont élevées, plus les cotisations doivent être élevées à leur tour pour permettre d'assurer la prestation future. Il en va de même pour l'âge. Cela a pour conséquence que plus une augmentation de salaire intervient tard dans la vie professionnelle d'un assuré, plus ses effets sur les cotisations seront importants. Les augmentations de salaire renchérissent donc les besoins financiers des caisses qui appliquent le principe de la primauté des

prestations. En cas de diminution du salaire, les prestations futures assurées diminuent et une prestation de sortie correspondante est due comme lors d'un libre passage.

Dans le système de la primauté des cotisations, les prestations d'assurance s'abaissent considérablement au fur et à mesure de l'augmentation du salaire : elles sont de 60 pour cent lors de l'année d'entrée et diminuent jusqu'au moment de l'âge de la retraite, à moins qu'il ne soit versé de cotisations supplémentaires en cas d'augmentation de salaire.

Primauté des cotisations et primauté des prestations sont des critères de distinction techniques et conduisent finalement au même objectif. En effet, si l'on exclut les augmentations de salaire, les deux systèmes génèrent en principe des coûts et des prestations identiques pour des cotisations identiques.

### **2.1.2.3 Prescriptions en matière de placements**

Selon la LPP, les caisses de pensions doivent être gérées en fonction des rentes futures, c'est-à-dire selon le système dit de la capitalisation (par opposition à l'AVS et à l'AI qui sont financées selon le système de la répartition des dépenses). Cela signifie que chaque génération d'assurés doit, pendant sa période d'activité, constituer en principe elle-même le capital de prévoyance nécessaire au financement de ses prestations.

De par la loi, les institutions de prévoyance sont responsables du versement des prestations à leurs assurés. Elles doivent notamment administrer la fortune de manière à garantir la sécurité des placements, un rendement raisonnable, une répartition appropriée des risques et la couverture des besoins prévisibles de liquidités (article 71 LPP). Selon l'article 51 OPP 2, une caisse de pensions, qu'elle soit de droit privé ou de droit public, doit tendre à un rendement correspondant aux revenus réalisables sur le marché de l'argent, des capitaux et des immeubles. L'article 57 OPP 2 limite les placements placés sans garantie chez l'employeur. Selon ces dispositions, la fortune de l'institution de prévoyance ne peut pas être placée sans garantie chez l'employeur dès lors qu'elle sert à la couverture des prestations de libre passage et à celle des rentes en cours. Des placements sans garantie chez l'employeur ne sont admis que jusqu'à concurrence de 20 pour cent au plus de la fortune de l'institution de prévoyance. Ces dispositions ne

s'appliquent pas pour les placements qui disposent d'une garantie efficace et suffisante de la Confédération, d'un canton, d'une commune ou d'une banque soumise à la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (article 58 OPP 2). A noter que les créances de l'institution de prévoyance envers l'employeur doivent être rémunérées d'un intérêt conforme au marché (article 57, al. 4, OPP 2).

#### **2.1.2.4 Surveillance, haute surveillance et contrôle**

Aux termes de l'article 61 LPP, chaque institution de prévoyance enregistrée est surveillée par une autorité de surveillance LPP de la Confédération ou d'un canton (cf. Figure 2). En principe, les autorités de surveillance sont les mêmes pour les caisses de droit privé que pour celles de droit public. Cette disposition se rattache à l'article 84 CC qui place toutes les fondations sous la surveillance des corporations publiques (Confédération, cantons ou communes) dont elles relèvent par leur but. Cette réglementation a pour objectif principal de faire en sorte que les institutions respectent les prescriptions légales et soient gérées judicieusement (article 62 LPP). Calquée sur le modèle de la surveillance des fondations, la surveillance des institutions de prévoyance professionnelle est avant tout de nature répressive. Elle s'exerce par des avertissements, des mises en demeure, des amendes d'ordre, la fixation de charges, l'annulation de décisions, la révocation d'un organe (notamment du conseil de fondation), la mise sous curatelle, la nomination d'un conseil légal<sup>7</sup> ; bref, elle comprend toutes les mesures propres à éliminer les insuffisances constatées (article 62, 1er al., lit. d, LPP ; articles 84 ss. CC).

La surveillance des institutions enregistrées à caractère régional relève des autorités de surveillance cantonales, celles des institutions à caractère national ou international relève en principe de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) (article 3 OPP 1). Les institutions de prévoyance des CFF, de la Banque nationale suisse (BNS) et de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) sont également soumises à la surveillance directe de l'OFAS. En revanche, c'est le DFF qui surveille les institu-

---

<sup>7</sup> Cf. message du Conseil fédéral du 19 décembre 1975 à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, FF 1976 I 230.

tions de prévoyance de la Confédération (par exemple la Caisse fédérale de pensions). Finalement, l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) surveille les institutions de prévoyance soumises à la loi fédérale du 23 juin 1978 sur la surveillance des institutions assurance privées (loi sur la surveillance des assurances, LSA).<sup>8</sup>

Les autorités de surveillance LPP sont elles-mêmes placées sous la haute surveillance du Conseil fédéral (article 64 LPP). Cette haute surveillance a pour but de garantir l'application uniforme de la prévoyance professionnelle obligatoire. Elle consiste essentiellement « ... à adresser aux autorités cantonales de surveillance les directives nécessaires au bon fonctionnement de la prévoyance professionnelle. »<sup>9</sup> La haute surveillance ne concerne que la prévoyance professionnelle obligatoire. Son exercice est confié au Conseil fédéral et, en pratique, à l'OFAS (article 4 OPP 1).

Outre les organes de surveillance et de haute surveillance, la LPP prévoit également deux contrôles supplémentaires.

L'article 53, 1er al., LPP stipule que chaque institution de prévoyance désigne un organe de contrôle agréé qui vérifie chaque année la gestion, les comptes et les placements de l'institution et qui soumet son rapport à l'autorité de surveillance (article 36 OPP 2). L'organe de contrôle doit répondre à des conditions d'aptitude et d'indépendance qui sont fixées par ordonnance (articles 33 et 34 OPP 2). Ces dispositions autorisent notamment les services de contrôle cantonaux et le contrôle fédéral des finances à fonctionner comme organe de contrôle (article 33, lit. b, OPP 2).

Enfin, l'article 53, al. 2, LPP exige que chaque institution de prévoyance charge un expert agréé de déterminer périodiquement, en principe tous les trois ans, si l'institution offre en tout temps la garantie de pouvoir remplir ses engagements et si les dispositions actuarielles et celles relatives aux prestations et au financement sont conformes aux prescriptions légales. L'expert est tenu d'informer immédiatement

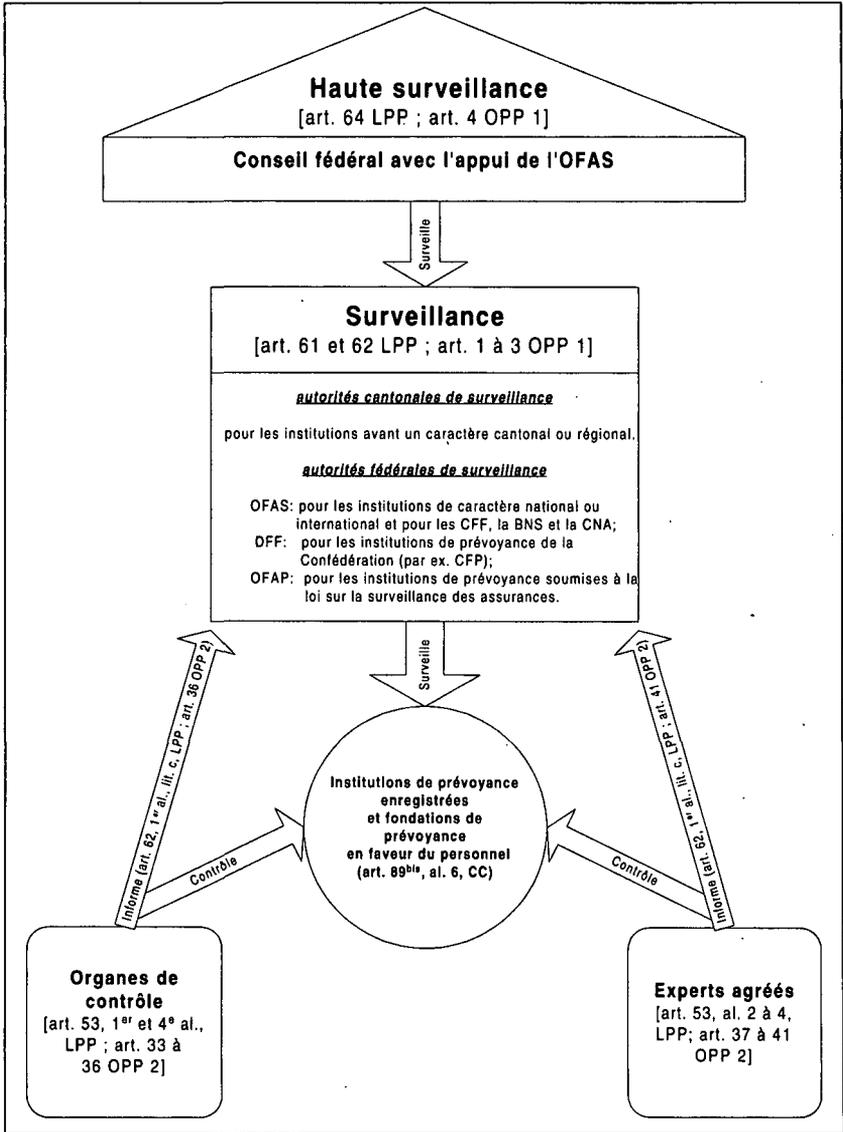
---

<sup>8</sup> RS 961.01.

<sup>9</sup> Cf. message du Conseil fédéral du 19 décembre 1975 à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, FF 1976 I 179. Cf également comme exemple les directives du Conseil fédéral du 11 mai 1988 sur l'obligation pour les institutions de prévoyance enregistrées de renseigner leurs assurés, FF 1988 II 629.

l'autorité de surveillance si la situation de l'institution de prévoyance exige une intervention rapide de cette dernière (article 41 OPP 2).

Figure 2 Surveillance et contrôle des institutions de prévoyance enregistrées du 2e pilier



### 2.1.3 Révision des statuts de la Caisse fédérale d'assurance (1987)

En guise de préliminaire, il convient de rappeler que les statuts de la Caisse de pensions sont régis par une ordonnance du Conseil fédéral soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale conformément à l'article 48 du statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF)<sup>10</sup>. Le Parlement ne peut toutefois apporter aucune modification aux statuts : il ne peut que les approuver ou les rejeter en bloc. La révision des statuts en 1987 a permis d'adapter ces derniers à la LPP et de réaliser l'égalité des droits entre hommes et femmes, ceci conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral du 25 mars 1983 (ATF 109 Ib 81). C'est également cette révision qui a introduit la retraite à la carte. Dans le détail, la révision a porté sur les points suivants :

- le cercle des affiliés a été redéfini de manière à tenir compte du régime d'assurance obligatoire prévu par la LPP ;
- le rachat des années d'assurance est désormais supporté intégralement par les salariés, ce qui allège d'autant les charges de l'employeur ;
- les cotisations périodiques ont été portées de 6 à 7,5 pour cent du gain assuré aussi bien pour les employés que pour les employeurs ;
- le nombre d'années d'assurance requis pour la rente maximale a été porté à 40 ;
- la retraite à la carte entre 60 et 65 ans a été introduite, tant pour les hommes que pour les femmes, avec réduction correspondante de la rente ;
- il a également été institué une rente de viduité ;
- l'échelonnement de la rente d'invalidité en fonction des années d'assurance passées a été remplacé par la réduction actuarielle des divers taux de rente lorsque l'assuré ne justifie pas 40 années d'assurance ;
- les modalités de financement de la caisse ont été redéfinies (taux d'intérêt sur la fortune de la CFP placée auprès de la Confédération correspondant au rendement moyen des obligations de la Confédération, mais au moins 4 pour cent).

---

<sup>10</sup> RS 172.221.10.

En outre, les statuts ont prévu la mise en place d'un organe paritaire consultatif selon la LPP - la commission de la caisse - et celle d'un organe de contrôle selon l'article 53 LPP. La révision a également réglé la question du travail à temps partiel. Ces nouveaux statuts ont été mis en vigueur par le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> janvier 1988.

### **2.1.4 Loi sur le libre passage (1993)**

La possibilité de transférer dans une plus ou moins large mesure ses prétentions de prévoyance lors d'un changement d'employeur influence très fortement la mobilité des employés. Avant l'introduction de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (loi sur le libre passage, LFLP), il existait déjà certaines dispositions dans la LPP, le Code des obligations (CO) et diverses conventions collectives (horlogerie, industrie des machines, hôtellerie) qui réglementaient le libre passage. Il existait également un accord de libre passage élaboré par la Caisse fédérale d'assurance (CFA) auquel pouvaient adhérer les institutions de prévoyance de droit public et de droit privé.<sup>11</sup> Cependant, les réglementations de la LPP et du CO ne concordaient pas clairement. Les caisses - en particulier celles qui offraient des prestations allant au-delà des prestations obligatoires - devaient donc procéder à des calculs comparatifs très compliqués pour calculer le droit au libre passage. Mais l'inconvénient majeur résidait dans le fait que les réglementations de l'époque ne concernaient que la part obligatoire de la prévoyance professionnelle. La partie facultative (part surobligatoire) en revanche était soumise aux réglementations édictées par chaque caisse ou branche sous réserve des dispositions des articles 331a et 331b CO. Afin d'éliminer cet inconvénient, il était en conséquence nécessaire d'élaborer une nouvelle loi qui englobe à la fois le domaines obligatoire et surobligatoire de la prévoyance professionnelle. Cette réglementation ne pouvait donc pas entrer dans le cadre de la LPP elle-même puisque cette dernière ne règle que la prévoyance professionnelle obligatoire. La loi actuelle sur le libre passage réglemente la partie obligatoire ainsi que la partie facultative de la prévoyance professionnelle.

---

<sup>11</sup> Convention de libre passage entre les caisses de pensions de 1970 (« accord Schuler »), accord de libre passage de 1990.

Les fondements de la loi sur le libre passage postulent que la prestation de sortie que reçoit un assuré doit être au moins égale à la prestation d'entrée y compris les intérêts ainsi que les cotisations versées par l'assuré majorées d'un supplément fixé en fonction de l'âge. La loi prévoit à cet effet une formule de calcul à caractère obligatoire (article 17 LFLP).

La LFLP prévoit que les années qui ont été rachetées sont réputées équivalentes aux années de cotisation. En effet, les prestations réglementaires qui se basent sur des années de service effectives favorisent les employés de longue date et sont préjudiciables à la mobilité.

La loi définit également une prestation minimale destinée à rapprocher les caisses à primauté des prestations de celles à primauté des cotisations. Pour les caisses qui appliquent le système de la primauté des cotisations, la prestation de sortie se calcule selon les dispositions de l'article 15 LFLP. Elle est constituée des cotisations de l'employé et de l'employeur ou de la réserve mathématique actuarielle. Pour les caisses qui appliquent la primauté des prestations, la prestation de sortie correspond à la valeur actuelle des prestations acquises. Les prestations acquises sont calculées en fonction de la durée de cotisation et résultent de l'équation :

$$\text{prestations assurées} \times \frac{\text{période d'assurance imputable}}{\text{période d'assurance possible}}$$

La LFLP prévoit aussi que l'assuré qui quitte son emploi doit verser sa prestation de libre passage à l'institution de prévoyance de son nouvel employeur, à moins qu'il ne quitte définitivement la Suisse ou qu'il ne s'établisse à son compte. Les possibilités d'obtenir le paiement en espèces ont été quelque peu restreintes et, lorsque l'assuré est marié, le versement de la prestation de libre passage est soumis au consentement du conjoint.

En cas de divorce, le tribunal peut ordonner à la caisse de pensions de l'assuré de transférer une partie du montant de libre passage à l'institution de prévoyance de l'autre conjoint ou de lui verser le montant correspondant en espèces pour autant que les conditions du paiement soient remplies. .

La LFLP donne en outre à chaque assuré le droit d'être informé sur sa prestation de sortie (article 8 et 24 LFLP). Pour chaque assuré, l'institution de prévoyance doit tenir un compte qui renseigne sur la prestation de sortie réglementaire et sur l'avoir de vieillesse au sens de la LPP.

La loi sur le libre passage a finalement introduit un changement de la méthode de calcul de la réserve mathématique. Cette modification a entraîné une augmentation de la réserve mathématique de la CFP de près de 2'362 millions de francs et, partant, une augmentation de son découvert technique. L'augmentation du découvert technique a conduit à son tour à une augmentation de la contribution payée par la Confédération à la CFP au titre de la garantie d'intérêts.

### **2.1.5 Loi sur l'encouragement à la propriété du logement (1993)**

La loi fédérale du 17 décembre 1993 sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle (LEPL) a introduit une modification de la LPP et du Code des obligations avec effet au 1er janvier 1995. Ces modifications permettent aux assurés d'utiliser une partie de leurs prestations de prévoyance pour l'acquisition d'un logement pour leurs propres besoins (maison individuelle, propriété par étage) ou pour acquérir des parts d'une coopérative de construction et d'habitation. Cette modification de lois concerne à la fois la partie obligatoire (réglée par la LPP) et subobligatoire (réglée par le CO) de la prévoyance professionnelle. Selon la LEPL, les assurés de moins de 50 ans peuvent retirer ou mettre en gage la totalité de leurs prestations futures de prévoyance. Pour les personnes de plus de 50 ans, ce montant est limité au maximum du montant de la prestation de libre passage à l'âge de 50 ans, ou, si ce montant est supérieur au précédent, à la moitié de la prestation de libre passage au moment du versement. Les calculs actuariels montrent en effet qu'à 50 ans l'assuré moyen a épargné la moitié de son capital vieillesse. En pratique, les assurés ont donc à disposition environ la moitié de leurs prestations de prévoyance dont ils disposeraient lors de leur mise à la retraite.

### 2.1.6 Ordonnance concernant la Caisse fédérale de pensions (1994)

Les statuts de la caisse de pensions ont été modifiés en 1994 afin d'être adaptés à la LFLP et à la LEPL. Ces lois ont une influence importante dans tous les domaines de la CFP. Par exemple, les dispositions concernant les rapports de service multiples, l'engagement à temps partiel, les congés non payés etc., ont dû être adaptées aux nouvelles exigences. Les bases pour le calcul du salaire assuré, donc pour le calcul des déductions, ont également été unifiées. Les nouveaux statuts prévoient que seules les organisations qui exercent des tâches publiques de la Confédération, qui entretiennent des rapports étroits avec celle-ci ou sont fondées en vertu d'une décision formelle du Conseil fédéral peuvent encore s'affilier à la CFP. Ils prévoient également que les professeurs des écoles polytechniques fédérales (EPF) devront être progressivement affiliés à la CFP. Ils instituent également les bases nécessaires pour le recouvrement de frais de gestion.

Lors de l'approbation des statuts, le Parlement a émis les trois réserves suivantes dans son arrêté fédéral du 15 décembre 1994<sup>12</sup> :

#### *Article premier*

(...)

*a. la présente ordonnance est approuvée sous réserve qu'aucun nouveau droit acquis allant au-delà des prescriptions obligatoires de la loi sur le libre passage ne soit ouvert pour les assurés ;*

*b. le Conseil fédéral est tenu de présenter, jusqu'au 31 décembre 1997, des statuts révisés permettant de réduire le déficit technique de la Caisse fédérale de pensions (...), lequel résulte avant tout des prestations supplémentaires dues à l'introduction du libre passage. Le cas échéant, les assurés doivent également contribuer au versement des prestations correspondantes ;*

---

<sup>12</sup> Arrêté fédéral du 15 décembre 1994 portant approbation de l'ordonnance concernant la Caisse fédérale de pensions (statuts CFP) et des statuts de la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux, FF 1995 I 707.

*c. s'agissant du régime de prévoyance des professeurs des EPF, le Conseil fédéral est tenu de mettre au point, en collaboration avec les EPF, une formule qui, notamment, règle de manière satisfaisante les problèmes que posent aux personnes âgées de 40 à 50 ans le rachat d'années, compte tenu de leur coût élevé. Cette formule devra prendre en considération les régimes de prévoyance analogues en vigueur à l'étranger. »*

## 2.2 Caisse fédérale de pensions

### 2.2.1 Généralités

La Caisse fédérale de pensions (CFP) est une subdivision de la Caisse fédérale d'assurance (CFA). La CFA a été créée en 1921 et a pour tâche, selon l'article 11, ch. 4 de l'ordonnance du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices<sup>13</sup> d'assurer les employés de la Confédération en matière de vieillesse, d'invalidité et de décès. La CFA est un office de l'administration fédérale au sens de l'article 58 de la loi fédérale du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (loi sur l'organisation de l'administration, LOA).<sup>14</sup>

La CFA est subordonnée au chef du Département fédéral des finances (DFF). Cette subordination au DFF date de 1975. Avant 1975, la Caisse fédérale d'assurance relevait de l'Office fédéral du personnel (OFPER) et portait le nom de « Caisse fédérale d'assurance et de compensation ». Cette subordination a été abrogée par un arrêté du Conseil fédéral du 30 octobre 1975<sup>15</sup> qui a élevé la CFA au rang d'office fédéral sous la désignation de Caisse fédérale d'assurance.

La CFP est l'institution de prévoyance des agents de l'administration générale de la Confédération, de l'Entreprise des PTT, des entreprises d'armement, de la Régie fédérale

---

<sup>13</sup> RS 172.010.15.

<sup>14</sup> RS 172.010.

<sup>15</sup> Arrêté du Conseil fédéral du 30 octobre 1975 concernant l'organisation de la Caisse fédérale d'assurance au sein du Département fédéral des finances et des douanes, RS 172.215.122; cf. texte de l'arrêté à l'annexe 4.

rale des alcools et de quelques 100 organisations affiliées. La CFP, en sa qualité d'institution de prévoyance enregistrée, applique l'assurance obligatoire prévue par la LPP (article 2, al. 2, statuts CFP). La CFP n'a pas de personnalité juridique : la Confédération est garante des droits des assurés. A fin juillet 1996, l'effectif des assurés de la CFP comprenait 113'193 affiliés (salariés qui cotisent à la CFP) auxquels venaient s'ajouter 53'872 bénéficiaires de rentes (rentiers, veufs, orphelins, etc.).

Au niveau de la Confédération, il existe encore, en sus de la CFP, la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux suisses (CPS). Cette dernière assure les employés des CFF. Le plan de prévoyance de cette caisse est toutefois identique à celui de la CFP. L'Entreprise des PTT dispose également d'un régime de prévoyance particulier (C 25) pour son personnel auxiliaire ainsi que pour d'autres catégories de personnel (personnel de nettoyage, etc.). Cette caisse de pensions n'est pas enregistrée et les prestations selon la LPP sont assurées par la CFP (article 2, al. 2, lit. d, statuts CFP). La BNS et la CNA disposent également de leur propre institution de prévoyance.

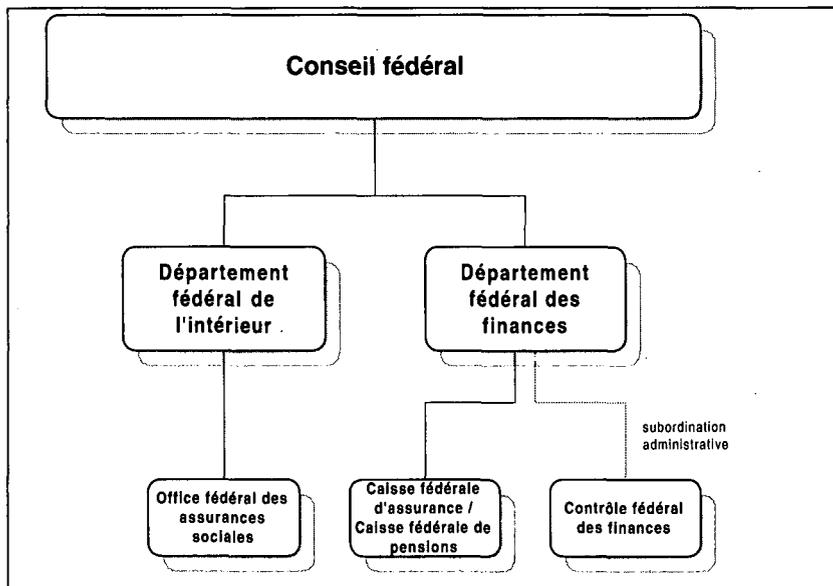
La surveillance de la CFP est confiée au Département fédéral des finances (article 2, al. 2, OPP 1) (cf. Figure 3). Cela signifie que par rapport à la CFP, le DFF est chargé de la mission qui, d'ordinaire, incombe à une autorité cantonale de surveillance (article 1, 1<sup>er</sup> al., OPP 1) ou alors à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) pour les autres institutions de prévoyance.

Quant à la haute surveillance sur le DFF, elle est attribuée selon l'article 64 LPP au Conseil fédéral qui l'a délégué partiellement à l'OFAS. Celui-ci, en tant que subdivision d'un autre département de l'administration fédérale, est placé sur la même ligne hiérarchique que la caisse, mais il est situé matériellement au-dessus de l'organe de surveillance, c'est-à-dire au-dessus du chef du Département fédéral des finances.

Enfin, le contrôle, au sens de l'article 53 LPP, est assuré par le Contrôle fédéral des finances (CDF), qui est, dans l'organigramme du DFF, sur la même ligne hiérarchique que la CFA et subordonné au même chef de département.

Le contrôle actuariel est assuré par la société privée Pierre Rieben Actuaire SA (PRASA) à Peseux/Neuchâtel.

Figure 3 Organes de surveillance et de contrôle selon la LPP sur le DFF et la CFP (sans l'expert agréé en matière de prévoyance professionnelle)



### 2.2.2 Questions financières

Le financement de la CFP est assuré par les cotisations des membres (y compris les sommes de rachat), les contributions patronales (y compris l'incorporation du renchérissement dans les rentes), les revenus des placements ainsi que par les intérêts qui résultent du découvert technique.

Les placements de la CFP sont de deux types : les prêts hypothécaires aux assurés (en 1995, environ 13 pour cent des avoirs de la CFP) et les placements auprès de la Confédération (environ 87 pour cent des avoirs de la CFP).

Depuis le 1<sup>er</sup> août 1989, des fonds de la CFP peuvent être utilisés pour accorder des prêts hypothécaires servant à l'acquisition de logements par les assurés de la CFP. A fin 1995, le montant des prêts s'élevait à environ 3,1 milliards de francs. Le supplément d'intérêts, c'est-à-dire le produit des intérêts excédant 4 pour cent (taux d'intérêt

technique) est utilisé généralement pour financer l'incorporation du renchérissement dans les rentes en cours (article 60, al. 2, statuts CFP).

Le reste des fonds de la CFP est géré par la Confédération (article 60, 1<sup>er</sup> al., statuts CFP) et est intégré dans sa trésorerie. Etant donné que la CFP ne dispose pas de la personnalité juridique propre, il y a identité entre l'institution de prévoyance et le débiteur des montants placés. La Confédération sert à la caisse un intérêt correspondant au rendement moyen de ses obligations, mais de 4 pour cent au minimum (taux d'intérêt technique). Le supplément d'intérêt résultant de la différence entre ce rendement moyen et 4 pour cent est utilisé également pour financer l'incorporation du renchérissement dans les rentes en cours. Le Conseil fédéral peut prévoir d'autres affectations du produit des intérêts, à savoir des avantages pour les employeurs qui ont amorti le découvert technique (article 60, al. 2, statuts CFP).

Il ressort de ce qui précède que près de la totalité de la fortune de la CFP est placée auprès de la Confédération. Si la fortune de la CFP avait été placée selon les prescriptions de placement de l'OPP 2, le rendement moyen entre 1985 et 1994 aurait atteint, selon l'indice LPP<sup>16</sup>, une performance théorique moyenne de 6,1 pour cent. Si l'on voulait donner à la CFP la possibilité de mener une politique de placement selon l'OPP 2, il serait nécessaire de modifier les statuts de la CFP.

Sur le plan actuariel, la CFP présente un découvert technique, découvert qui est conforme aux dispositions de la LPP et aux statuts de la caisse. Cela signifie que le capital de couverture (ou réserve mathématique) est inférieur au capital qui serait actuariellement nécessaire pour couvrir l'ensemble des engagements de la caisse vis-à-vis de ses assurés. Cette situation s'explique par le fait que le Conseil fédéral a décidé de déroger au principe du bilan en caisse fermée (article 69, al. 2, LPP) et de ne couvrir la réserve mathématique qu'à raison des deux tiers (article 58 statuts CFP). Le tiers manquant - le découvert technique - est garanti par la Confédération et porte un intérêt de 4 pour cent (garantie d'intérêts) afin d'assurer le rendement actuariel nécessaire à la CFP. Cette

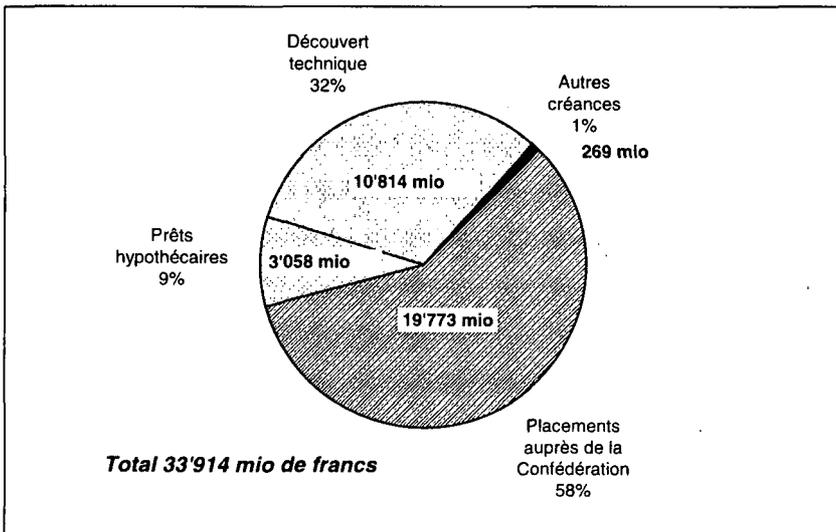
---

<sup>16</sup> L'indice LPP représente la moyenne de toutes les combinaisons possibles de placement autorisés dans le cadre des contraintes légales. Il exclut cependant les placements immobiliers et les liquidités.

solution repose sur l'hypothèse que le nombre de départs est compensé par un nombre équivalent de nouveaux engagements et que la liquidation de la caisse est exclue (principe de la pérennité).

Un simple coup d'oeil aux chiffres permet de déterminer facilement la charge que représente la CFP pour la Confédération et les organisations qui lui sont affiliées : à fin 1995, le total du bilan de la CFP (y compris la caisse de déposants) s'élevait à 33'914 millions de francs et le découvert technique à 10'814 millions de francs (cf. Figure 4). Ce découvert technique incombait pour 10'367 millions de francs à la Confédération et à l'Entreprise des PTT, pour 200 millions de francs aux entreprises d'armement, pour 17 millions de francs à la Régie fédérale des alcools et pour 230 millions de francs aux organisations affiliées. En 1992, le bilan de la CFP représentait environ un dixième du total du bilan de toutes les caisses de pensions suisses.

**Figure 4** Actif du bilan de la CFP (état fin 1995, en mio de francs)



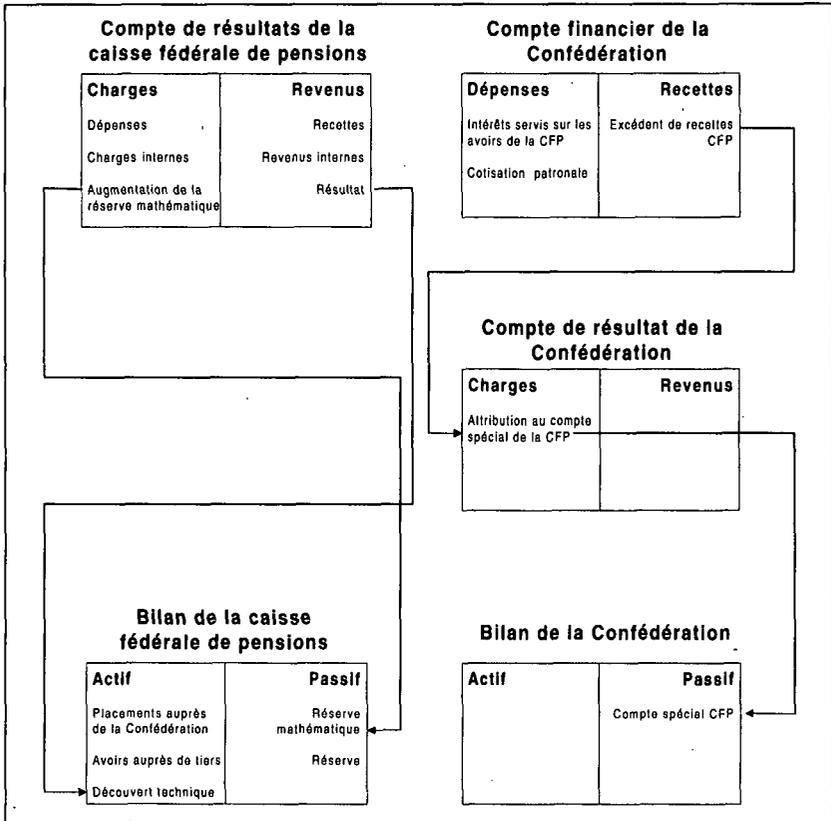
Source : *compte d'Etat 1995*

La CFP est une caisse fonctionnant selon le principe de la primauté des prestations. Lorsqu'il y a une augmentation de salaire, l'employé s'acquitte pendant une année

d'une cotisation supplémentaire unique représentant le 50 pour cent de l'augmentation du salaire annuel. Si cela ne suffit pas à couvrir les coûts actuariels de l'augmentation, ce qui peut être notamment le cas pour les employés plus âgés, l'employeur prend la différence à sa charge (article 29, al. 2 et 3, statuts CFP).

Bien que la CFP ne jouisse pas d'une personnalité juridique propre, son compte figure séparément dans le compte d'Etat de la Confédération (art. 61, al. 2, statuts CFP). La caisse dispose d'un compte spécial comportant deux parties. Toutes les recettes et dépenses sont enregistrées dans le compte financier de la CFP, qui contient également les prestations de la Confédération en tant qu'employeur. Le résultat de ce compte, c'est à dire l'excédent de recettes, figure dans le compte financier de la Confédération et est attribué au compte spécial de la caisse par le biais du compte de résultat de la Confédération. Le compte de résultat de la CFP est basé sur le compte financier et comprend en outre les charges et revenus internes et techniques. Le résultat, soit l'excédent de revenus ou le déficit technique, correspond à la modification du découvert technique (cf. Figure 5).

Figure 5 Représentation du compte spécial CFP et du compte d'Etat



Source : compte d'Etat 1995

Par son message du 16 août 1995<sup>17</sup>, le Conseil fédéral a soumis au Parlement une modification de la loi fédérale du 6 octobre 1989 (LFC) sur les finances de la Confédération en réponse à deux motions des Commissions des finances des Chambres fédérales.<sup>18</sup> Cette révision a pour objectif de ne plus comptabiliser l'excédent de recettes de

<sup>17</sup> Message du Conseil fédéral du 16 août 1995 concernant la révision de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC), FF 1995 IV 350.

<sup>18</sup> Motion de la Commission des finances du Conseil national : révision de la loi sur les finances de la Confédération (LFC), indépendance des comptes de la Caisse fédérale d'assurance (94.3012) ;

la CFP en tant que recette de la Confédération. Cette nouvelle réglementation aura pour conséquence d'aggraver le résultat du compte financier de la Confédération d'environ 1 milliard de francs. Entre-temps, les deux conseils législatifs ont adopté cette modification le 22 mars 1996, et le délai référendaire a expiré le 1<sup>er</sup> juillet 1996.<sup>19</sup> Ce nouvel ordonnancement devrait prendre effet avec le budget 1997.

### **2.2.3 Remarque finale**

Il ressort des développements qui précèdent que la CFP n'est pas, s'agissant de sa structure, de son financement et des possibilités de placements, une caisse de pensions semblable à la majorité des institutions de prévoyance (taux de couverture de deux tiers, placements quasi exclusifs auprès de la Confédération, absence de personnalité juridique propre, subordination administrative de l'organe de contrôle à l'autorité de surveillance, etc.). Cette situation correspond néanmoins globalement à la LPP ainsi qu'aux statuts qui ont été édictés par le Conseil fédéral, puis approuvés par l'Assemblée fédérale. La commission estime toutefois que certaines de ces dispositions ne sont pas tout à fait conformes à la LPP, notamment en ce qui concerne la surveillance et le contrôle de la CFP.

## **2.3 Appendice : exemple de l'itinéraire d'un affilié à la CFP**

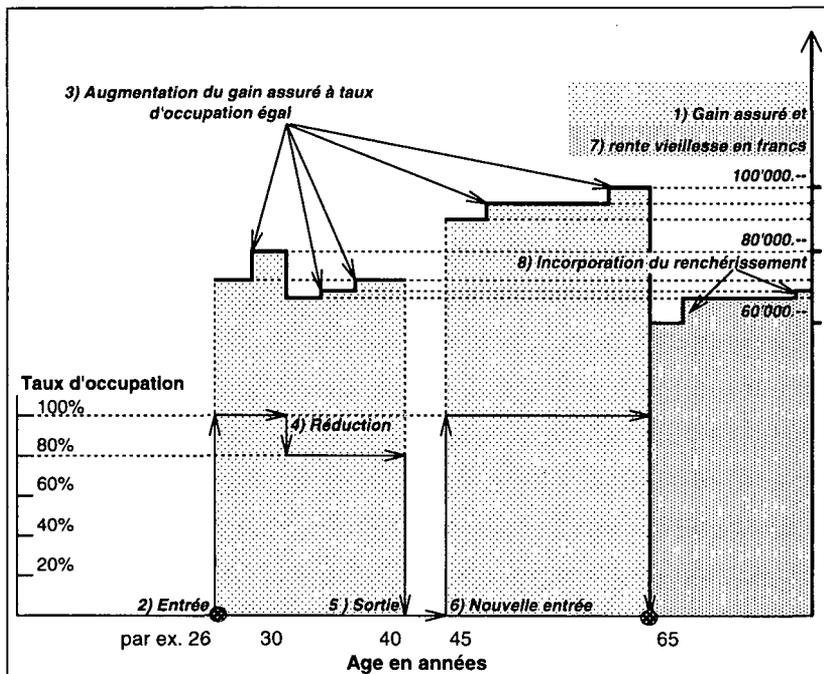
Les modifications actuarielles qui interviennent au cours de l'activité professionnelle d'un affilié à la CFP peuvent être décrites à l'aide de l'exemple simplifié suivant (cf. Figure 6) :

---

motion de la Commission des finances du Conseil des Etats : révision de la loi sur les finances de la Confédération (LFC), indépendance des comptes de la Caisse fédérale d'assurance (94.3016).

<sup>19</sup> FF.1996 I 1274.

Figure 6 Exemple de l'itinéraire d'un affilié à la CFP



Supposons un fonctionnaire engagé à l'âge de 26 ans à la Confédération et qui réalise un gain assuré de 70'000 francs. Après 2 ans, soit à 28 ans, il reçoit une augmentation de traitement d'un montant de 10'000 francs qui porte son gain assuré à 80'000 francs. A 30 ans, il diminue son taux d'occupation à 80 pour cent ce qui réduit son salaire assuré à 64'000 francs. A 32 et 34 ans, il bénéficie à nouveau d'augmentations de traitement de 3'000 francs chacune. A 40 ans, il jouit d'un gain assuré de 70'000 francs. Il passe alors dans l'économie privée et verse sa prestation de sortie de la CFP à l'institution de prévoyance de son nouvel employeur. A 45 ans, il entre à nouveau au service de la Confédération avec un gain assuré de 90'000 francs. A 49 et 60 ans, il bénéficie chaque fois d'une augmentation de traitement de 5'000 francs. Il touche par conséquent, à l'âge de 65 ans, un gain assuré de 100'000 francs. Sa rente de vieillesse

s'élève donc à 60'000 francs, soit 60 pour cent du gain assuré pour autant qu'il ait atteint la durée complète de 40 ans d'assurance (y compris les années de rachat).

### **1) Gain assuré**

Le gain assuré représente la donnée essentielle dans le calcul des cotisations, des sommes de rachat ainsi que de l'ensemble des prestations de la CFP. Les prestations sont coordonnées avec celles du premier pilier. Le calcul s'effectue au moyen d'une déduction fixe du salaire brut - appelée déduction de coordination - qui correspond à la rente maximale simple complète de vieillesse de l'AVS. En cas d'activité à temps partiel, la déduction de coordination est fixée en fonction du degré d'occupation (article 23, al. 3, statuts CFP). Le gain assuré n'est pas abaissé si la déduction de coordination est seulement augmentée à la suite d'une adaptation des rentes AVS. Le montant dont il aurait fallu abaisser le gain assuré est néanmoins pris en compte lors d'une augmentation ultérieure du gain assuré (article 24, al. 3, statuts CFP).

### **2) Entrée**

En cas d'affiliation à la CFP, les prestations de sortie d'autres institutions de prévoyance doivent être transférées à la CFP. Elles sont utilisées pour le rachat. La prestation d'entrée est fixée selon les taux actuariels sur la base du gain assuré et de l'âge lors de l'entrée. Elle est exigible dès l'admission et est frappée d'intérêts. Afin de parvenir à la rente maximale de 60 pour cent du gain assuré à l'âge de 65 ans révolus, les années d'assurance doivent être rachetées à partir de l'âge de 25 ans. Si l'affilié veut atteindre ce niveau de rente à 62 ans déjà, il doit racheter les sommes correspondantes jusqu'à l'âge de 22 ans. Si aucun rachat n'est effectué, le niveau de la rente est réduit actuariellement (article 27 et article 31, al. 2, statuts CFP).

### **3) Augmentation du gain assuré pour un degré d'activité inchangé**

L'affilié s'acquitte d'une cotisation unique égale à 50 pour cent de toute augmentation du gain assuré intervenant à taux d'occupation égal (article 29, al. 2, statuts CFP). De son côté l'employeur prend à sa charge le montant correspondant au surplus d'accroissement de la réserve mathématique (article 29, al. 3, statuts CFP).

#### **4) Réduction du taux d'occupation**

Si le traitement est réduit suite à une modification du taux d'occupation, le gain assuré est recalculé à la baisse. L'affilié reçoit alors une prestation de sortie qui correspond à la différence entre le nouveau et l'ancien gain assuré (article 25, 1<sup>er</sup> al., statuts CFP). L'assuré peut renoncer au paiement de la prestation de sortie et garder le gain assuré antérieur s'il prend en charge aussi bien ses cotisations que celles de l'employeur sur la différence entre le gain assuré antérieur et l'actuel (article 25, al. 2, statuts CFP).

#### **5) Départ**

Lorsqu'un affilié quitte la CFP, il reçoit une prestation de sortie. Le montant de celle-ci équivaut en principe à la valeur actualisée des prestations acquises. L'affilié a droit au minimum aux indemnités d'entrée acquittées, intérêts compris, ainsi qu'aux cotisations versées par lui au cours des années de cotisation avec un supplément de 4 pour cent par an à partir de la 20<sup>e</sup> année, mais au plus de 100 pour cent (article 45, 1<sup>er</sup> al., statuts CFP).

#### **6) Nouvelle entrée par suite de réengagement**

En général, une nouvelle entrée est traitée comme une entrée. Les calculs qui sont faits pour déterminer la prestation d'entrée sont les mêmes que ceux qui sont mentionnés sous chiffre 2) Entrée.

Les affiliés qui ont abandonné leur activité lucrative avant le 1<sup>er</sup> janvier 1995 et qui ont renoncé au versement de leur prestation de départ parce qu'ils entendaient réintégrer le service de la Confédération ou d'une organisation affiliée, se voient créditer, au réengagement, les anciennes années d'assurance et de cotisation. Cette clause est valable jusqu'au 31 décembre 1999 (article 71, al. 3, statuts CFP).

#### **7) Prestation de vieillesse**

La rente de vieillesse est versée au plus tard lorsque l'assuré atteint 65 ans révolus. La rente de vieillesse se monte au maximum à 60 pour cent du gain assuré. L'affilié a droit à la rente de vieillesse maximale s'il justifie de 40 années d'assurance et qu'il a au moins 62 ans révolus (article 31, 1<sup>er</sup> al., statuts CFP). Ce taux de rente est réduit actuariellement si l'affilié en sollicite le versement :

- après plus de 40 années d'assurance et avant 62 ans révolus ;
- après moins de 40 années d'assurance et après 62 ans révolus ;
- après moins de 40 années d'assurance et avant 62 ans révolus (article 31, al. 2, statuts CFP).

### 8) Incorporation du renchérissement dans les rentes

Les rentes de la CFP sont adaptées au renchérissement dans la même mesure que les rétributions du personnel fédéral.<sup>20</sup> La réserve mathématique nécessaire est remboursée par la Confédération, les entreprises et les organisations affiliées pour autant qu'elle ne soit pas déjà financée par le supplément d'intérêts de l'année précédente (article 60, al. 2, statuts CFP).

### Aperçu des cotisations des assurés et des prestations de la CFP :

L'assuré est tenu de verser les cotisations suivantes :

*Cotisations périodiques :* Les cotisations périodiques s'élèvent, dès 20 ans, à 15 pour cent du gain assuré. Elles sont prises en charge pour moitié chacun par l'affilié et par l'employeur (article 29, 1<sup>er</sup> al., statuts CFP).

*Cotisations sur augmentation du gain assuré :*

L'affilié verse par ailleurs, dès 20 ans révolus, une cotisation unique de 50 pour cent de toute augmentation du gain assuré intervenant à taux d'occupation inchangé (article 29, al. 2, statuts CFP). L'employeur prend en charge le montant correspondant au surplus d'accroissement de la réserve mathématique (article 29, al. 3, statuts CFP).

---

<sup>20</sup> Ordonnance du 18 octobre 1995 concernant la compensation du renchérissement accordée au personnel fédéral et aux bénéficiaires de rentes de la Confédération, RS 172.221.153.01.

*Sommes de rachat :* Les sommes de rachat sont fixées actuariellement en fonction de l'âge et du gain assuré au moment de l'admission dans la CFP, lors d'une augmentation du taux d'occupation et lors du rachat d'années supplémentaires. La somme de rachat doit être versée au moment où ces événements interviennent et est frappée d'un intérêt (article 27, al. 2, statuts CFP). Si l'affilié rachète ultérieurement des années d'assurance, son âge et le gain assuré au moment de cette décision sont alors déterminants (article 27, al. 3, statuts CFP). Les prestations de départ d'autres institutions de prévoyance doivent être versées à la CFP et servent au rachat.

La CFP verse les prestations suivantes :

*Prestations d'assurance :* Prestations de vieillesse (articles 30 à 33 statuts CFP) ;

Prestations de survivants (articles 34 à 37 statuts CFP) ;

Prestations d'invalidité (article 38 à 42 statuts CFP).

*Prestations en cas de résiliation administrative des rapports de service :*

Des prestations sous forme de rentes sont versées lorsque, dans des cas exceptionnels, les rapports de travail sont résiliés sans qu'il y ait faute de la part de l'affilié et ce lorsque la personne concernée a été affiliée à la CFP sans interruption pendant 19 ans au moins et lorsqu'il est âgé de plus de 50 ans (article 43 statuts CFP).

*Prestations de sortie :* L'affilié dont les rapports de service ou de travail sont totalement ou partiellement résiliés a droit à une prestation de sortie s'il ne touche pas de prestations d'assurance ou ne reconduit pas l'assurance (article 44 statuts CFP).

*Prestations bénévoles :* Dans des cas particuliers, la CFP peut verser des prestations bénévoles (article 46 statuts CFP).

## **Partie II Résultats de l'enquête**

### **1 Préambule**

La commission a commencé ses travaux en reconstruisant, à partir des documents à disposition, l'ensemble des événements clé qui ont émaillé l'histoire de la CFA depuis 1975 jusqu'à la mise en place de la CEP CFP en octobre 1995.

S'agissant des travaux d'enquête proprement dits, ils ont été effectués par les sections compétentes. Chaque section a eu pour tâche, dans son domaine d'investigation, d'apprécier dans quelle mesure des erreurs ou des négligences ont été commises, de clarifier les responsabilités et de faire rapport à la commission plénière en recommandant des mesures sur le plan organisationnel et juridique. Les investigations des sections se rapportent à la situation à fin juin 1996.

Les résultats des travaux sont présentés dans le chapitre 3 (systèmes informatiques), le chapitre 4 (domaine des finances) et le chapitre 5 (conduite et organisation). Ces chapitres sont précédés d'une description chronologique des événements (chapitre 2).

## **2**      **Déroulement chronologique des événements**

### **2.1**      **Remarque liminaire**

Comment déjà mentionné précédemment, la commission a choisi de concentrer ses activités sur la période couvrant 1980 à 1996. Pour bien comprendre les circonstances dans lesquelles la Caisse fédérale d'assurance (CFA) et la Caisse fédérale de pensions (CFP) ont évolué, la commission a jugé utile de faire remonter sa présentation des événements à 1975, date de la création de la CFA comme office de l'administration fédérale.

### **2.2**      **1975 à 1980 : la Caisse fédérale d'assurance, nouvel office du Département fédéral des finances**

- Jusqu'au **31 décembre 1975**, la Caisse fédérale d'assurance, qui s'appelle alors Caisse fédérale d'assurance et de compensation, est rattachée à l'Office fédéral du personnel (OFPER) et en constitue une subdivision administrative.

A la suite de la vacance du poste de directeur de l'OFPER, le chef du Département fédéral des finances (DFF) de l'époque, le Conseiller fédéral Georges-André Chevallaz, propose au Conseil fédéral de détacher la Caisse fédérale d'assurance et de compensation de l'OFPER et de la transformer en un office fédéral à part entière. La proposition soumise au Conseil fédéral précise que « ... entre l'Office fédéral du personnel et la Caisse fédérale d'assurance et de compensation, il n'existe que peu de choses en commun. (...) L'Office fédéral du personnel s'occupe exclusivement du personnel actif de la Confédération alors que la Caisse fédérale d'assurance et de compensation a pour objet principal les rentiers. (...) C'est pourquoi il existe déjà au sein de l'Office fédéral du personnel une séparation de fait entre les deux entités. »<sup>1</sup> De l'avis du chef du DFF, il est également extrêmement important que la CFA puisse disposer d'un directeur à plein temps, et ce en raison de la complexité crois-

---

<sup>1</sup> Cf. proposition du 21 octobre 1975 du Département fédéral des finances et des douanes au Conseil fédéral, pages 1 et 2 (*traduction de l'allemand*).

sante des questions touchant à l'assurance et à la prévoyance professionnelle du personnel fédéral.

- Le Conseil fédéral adopte la proposition du DFF le **30 octobre 1975**<sup>2</sup> et crée ainsi la Caisse fédérale d'assurance (CFA) comme nouvel office du DFF.

Au-delà des éléments objectifs, la scission de la Caisse fédérale d'assurance de l'OFPER poursuit avant tout un autre objectif d'ordre personnel. Il s'agit en l'occurrence d'écarter Monsieur Werner Schuler, alors directeur suppléant de l'OFPER, de la succession à la direction de l'OFPER et de lui composer, *ad personam*, un office fédéral dont il prendrait la tête. Cette solution donne lieu à d'intenses discussions au sein de la Délégation parlementaire des finances. Cette dernière se rallie finalement à la proposition de réorganisation présentée par le Conseil fédéral sous réserve toutefois que le Conseil fédéral réexamine la question de la réintégration de la CFA à l'OFPER au moment où Monsieur Werner Schuler quittera la CFA.<sup>3</sup>

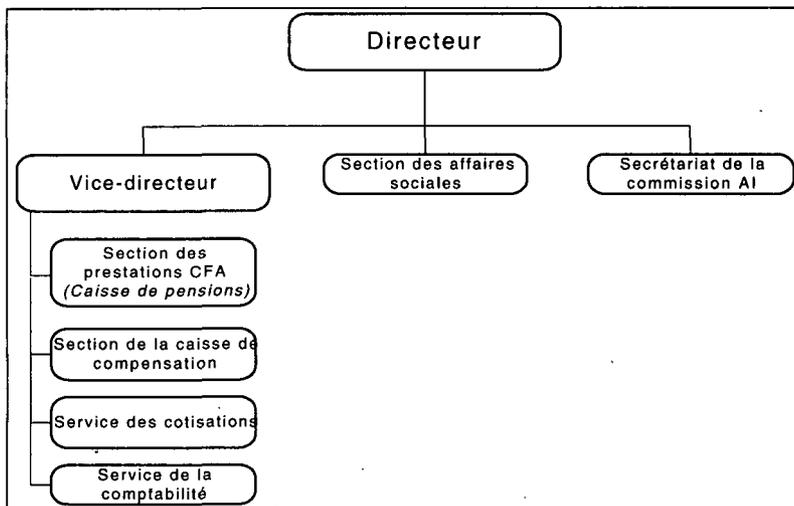
Le même jour, le Conseil fédéral nomme Monsieur Werner Schuler à la direction de la CFA. Le poste de vice-directeur de la CFA est confié quant à lui à Monsieur Walter Suter.

---

<sup>2</sup> Arrêté du Conseil fédéral du 30 octobre 1975 concernant l'organisation de la Caisse fédérale d'assurance au sein du Département fédéral des finances et des douanes, RS 172.215.122, cf. texte de l'arrêté à l'annexe 4.

<sup>3</sup> Procès-verbal de la séance de la Délégation parlementaire des finances du 30 octobre 1975.

Figure 1 Organigramme de la Caisse fédérale d'assurance (au 1er janvier 1980)



- Monsieur Werner Schuler décède subitement le **24 juin 1980** à l'âge de 61 ans. Le chef du DFF de l'époque, le Conseiller fédéral Willi Ritschard, remet alors la direction de la CFA *ad interim* au vice-directeur de la caisse. La CFA va rester sans directeur jusqu'au 31 mai 1984.
- Le **10 septembre 1980**, le chef du DFF annonce au Conseil fédéral que le décès de Monsieur Schuler pose à nouveau la question de la réintégration de la CFA au sein de l'OFPER. Monsieur Ritschard estime, avec l'OFPER et l'Office fédéral de l'organisation (OFO), qu'une telle solution ne serait pas judicieuse. Il pense au contraire que la fusion de la CFA et de la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux (CPS) serait plus opportune. L'OFO est chargé, avec un groupe de travail, d'élaborer une étude sur la question.
- Le **17 septembre 1980** le Conseil fédéral prend note du mandat d'étude portant sur le regroupement de la CPS avec la CFA<sup>4</sup> et en informe la Délégation parlementaire des finances<sup>5</sup>, laquelle soutient l'option choisie.

<sup>4</sup> Décision du Conseil fédéral du 17 septembre 1980.

### **2.3 1981 à 1983 : les efforts avortés de fusion entre la Caisse fédérale d'assurance et la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux (CPS)**

- Le **27 mars 1981**, le groupe de travail dirigé par l'OFO remet ses conclusions.<sup>6</sup> Il recommande en particulier au chef du DFF de réunir les deux caisses de prévoyance professionnelle. Cette solution est présentée comme étant judicieuse aussi bien sous l'angle actuariel (unification des bases actuarielles) que sous celui de la gestion. Cette fusion permettrait entre autres de supprimer les doublons en matière d'informatique et de diminuer globalement les besoins en personnel. Pour ce faire, le développement d'une infrastructure et de logiciels communs est jugé primordial.
- La direction générale des CFF étant opposée aux conclusions du rapport, le chef du DFF charge, le **2 septembre 1981**, Monsieur Rudolf Aeschlimann, ancien directeur de l'Office fédéral de l'assurance militaire, d'élaborer un second rapport sur l'opportunité de la fusion des deux caisses.
- Le **5 novembre 1981**, Monsieur Rudolf Aeschlimann remet ses conclusions au Conseiller fédéral Willi Ritschard. Son expertise confirme qu'un regroupement de la CPS et de la CFA serait justifié sous l'angle de la gestion. En revanche, il réfute l'idée que la fusion puisse être profitable sur le plan actuariel. Dans son rapport, Monsieur Rudolf Aeschlimann souligne également que l'existence de la CFA dans sa forme actuelle n'a plus aucune raison d'être. L'expert critique également la diversité des systèmes informatiques existant à la CFA. Il propose aussi qu'à l'avenir le poste de directeur de la CFA soit confié non pas à un actuaire, mais à une personne qui possède une expérience de gestion et d'informatique : « Malgré toute l'importance qu'il y a lieu d'accorder aux questions actuarielles, j'estime qu'il est préférable d'accorder la priorité à une personne qui possède des qualités dans le

---

<sup>5</sup> Lettre du Conseil fédéral à la Délégation parlementaire des finances du 22 octobre 1980.

<sup>6</sup> Rapport du 27 mars 1981 du groupe de travail CFA concernant les possibilités et les conséquences d'une fusion de la Caisse fédérale d'assurance avec la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux (*titre traduit de l'allemand*).

domaine de la conduite et de l'organisation. »<sup>7</sup> Le **7 décembre 1981**, le chef du DFF informe le Conseil fédéral des conclusions de l'expert.

- Le **4 mars 1982**, la Délégation parlementaire des finances demande au chef du DFF que soient évaluées des mesures propres à stabiliser ou à améliorer la structure financière de la CFA.
- Le **25 juin 1982**, les Chambres fédérales adoptent la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)<sup>8</sup> qui introduit la garantie d'une prévoyance minimale légale obligatoire pour tous les salariés.
- Le projet de fusion entre la CPS et la CFA suscite l'opposition permanente des CFF, et surtout celle des syndicats d'employés qui invoquent des arguments tenant aux droits acquis. Les syndicats font valoir non seulement que la CPS repose sur des bases actuarielles plus solides que la CFA mais encore que son particularisme s'étend jusque dans les domaines de l'organisation. Quant à la direction générale des CFF, elle craint que la fusion des deux caisses ne lui enlève la possibilité d'une source de financement avantageuse.
- Compte tenu de cette situation de blocage, le Conseiller fédéral Willi Ritschard renonce provisoirement à proposer au Conseil fédéral une fusion des deux institutions de prévoyance. En revanche il suggère d'intensifier leur collaboration dans le domaine du personnel et des moyens informatiques. Cette collaboration est d'autant plus importante que - selon une seconde expertise commandée à Monsieur Rudolf Aeschlimann - « ... la CFA se trouve, sur le plan du personnel et (...) de l'informatique dans une impasse qui donne à réfléchir. »<sup>9</sup> Une convention administrative est signée entre le DFF et la direction générale des CFF le **13 juin 1983** après que le Conseil fédéral ait donné son aval à une telle solution. La convention entre en

---

<sup>7</sup> Cf. rapport du 5 novembre 1981 de Monsieur R. Aeschlimann concernant la fusion de la Caisse fédérale d'assurance et de la Caisse de pensions et de secours des CFF, page 21, (*traduction de l'allemand*).

<sup>8</sup> RS 831.40.

<sup>9</sup> Cf. rapport d'octobre 1982 de Monsieur R. Aeschlimann concernant la fusion de la Caisse fédérale d'assurance et de la Caisse de pensions et de secours des CFF, page 13, (*traduction de l'allemand*).

vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1983 et préconise la création de logiciels communs destinés à moderniser la gestion des deux caisses. Cette convention doit permettre également de créer les bases pour, dans une éventuelle seconde étape, passer à la fusion des deux caisses.

- L'existence de la CFA étant assurée à terme, le chef du DFF demande à la Délégation parlementaire des finances, le **13 septembre 1983**, l'autorisation de repourvoir le poste du directeur.<sup>10</sup>
- Le **16 octobre 1983**, le Conseiller fédéral Willi Ritschard décède dans l'exercice de ses fonctions.

#### **2.4      1984 à mars 1989 : nomination de la première directrice de la CFA et révision des statuts**

- Le **4 janvier 1984**, le Conseiller fédéral Otto Stich prend ses fonctions à la tête du DFF.
- Le **26 janvier 1984**, le Conseiller fédéral Otto Stich obtient de la Délégation parlementaire des finances la libération du poste de directeur de la CFA à la condition cependant que « ... la fusion des caisses d'assurance du personnel fédéral (CFA et CPS) soit réalisée le plus rapidement possible et que la section des affaires sociales, actuellement rattachée à la CFA, soit transférée à la fin de l'année à l'OFPER. »<sup>11</sup> Le poste de directeur est mis au concours le 29 février 1984. Deux candidats et une candidate provenant tous de l'administration générale de la Confédération restent en lice au terme de la présélection.
- Le **23 mars 1984**, le Conseiller fédéral Otto Stich propose au Conseil fédéral de nommer Madame Ellen Hülsen - docteur ès sciences naturelles et chef du service « Mathématique » de l'Office fédéral de la statistique (OFS) - au poste de directrice de la CFA. Le chef du DFF justifie son choix par le fait que Madame Ellen Hülsen

---

<sup>10</sup> Lettre du chef du DFF à la Délégation parlementaire des finances du 13 septembre 1983.

<sup>11</sup> Cf. lettre de la Délégation parlementaire des finances au chef du DFF du 3 février 1984, page 1, (traduction de l'allemand).

possède une vaste connaissance de la matière, qu'elle a « ... la capacité de conduire des collaborateurs, le sens de la négociation et l'aptitude à présenter de manière simple des données relativement complexes. »<sup>12</sup> Les deux autres candidats choisis par le Conseiller fédéral Otto Stich pour la sélection finale sont également qualifiés d'excellents pour le poste.

- Le **28 mars 1984**, Madame Ellen Hülsen est nommée directrice de la CFA par le Conseil fédéral avec entrée en fonction le 1<sup>er</sup> juin 1984. Madame Ellen Hülsen devient ainsi la première femme à accéder à un poste de directrice au DFF.
- Le **4 juillet 1984**, le Conseil fédéral adopte l'ordonnance concernant l'introduction de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) pour le personnel fédéral.<sup>13</sup>
- Le **1<sup>er</sup> janvier 1985**, la LPP entre en vigueur.<sup>14</sup>

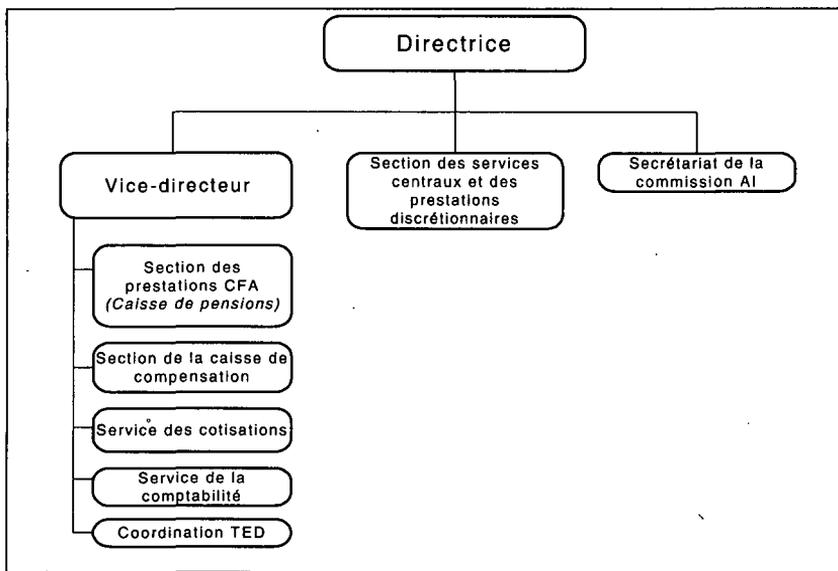
---

<sup>12</sup> Cf. proposition du chef du DFF au Conseil fédéral du 23 mars 1984, page 2.

<sup>13</sup> RS 172.222.41.

<sup>14</sup> RS 831.401.

Figure 2 Organigramme de la Caisse fédérale d'assurance (en mai 1985)



- Le 3 octobre 1985, le DFF soumet un nouveau modèle de prévoyance pour la CFA et la CPS à la procédure de co-rapport.<sup>15</sup> Ce projet n'est pas soumis au préalable à une procédure de consultation des offices comme cela se fait habituellement. Selon la proposition du DFF, il s'agit en l'occurrence d'adapter les statuts de la CFA, qui datent du 29 septembre 1950<sup>16</sup>, à certaines exigences de la LPP, notamment en ce qui concerne la gestion paritaire (article 51 LPP). Outre ces adaptations, le modèle proposé prévoit d'introduire la retraite à la carte, d'harmoniser les droits à la retraite des fonctionnaires masculins et féminins, jugés anticonstitutionnels par le Tribunal

<sup>15</sup> Proposition du chef du DFF au Conseil fédéral du 3 octobre 1985.

<sup>16</sup> Statuts de la Caisse fédérale d'assurance du 29 septembre 1950, RO 1950 II 945. Texte du 20 mars 1950 revu conformément à l'arrêté fédéral d'approbation du 28 septembre 1950 (RO 1950 II 943 945 note, FF 1950 I 637 653 II 253).

fédéral<sup>17</sup> et de modifier le régime de financement de la prévoyance professionnelle des fonctionnaires.

La proposition du DFF est accueillie avec scepticisme par les départements, et notamment par le Département fédéral de justice et police (DFJP) qui se plaint des lacunes du modèle proposé : « Des questions importantes restent ouvertes, notamment quant à la justification de l'ampleur de certaines des mesures proposées (prolongement de la durée d'assurance, élévation des cotisations, concept pour la génération d'entrée). »<sup>18</sup> Le DFJP critique également le court délai laissé à l'étude du document et le fait que le nouveau modèle n'a pas été soumis au préalable à la procédure de consultation des offices.

- Le **6 novembre 1985**, le Conseil fédéral prend acte des principes applicables au nouveau modèle d'assurance de la CFA et de la CPS élaborés par le DFF. Pour régler le postulat d'égalité de traitement entre hommes et femmes, le Conseil fédéral estime que « ... la seule solution susceptible d'être acceptée sur les plans tant politique et social que financier consiste à instaurer la retraite à la carte. »<sup>19</sup> Cela correspond d'ailleurs au besoin de mobilité accru des employés. Au niveau des coûts, le projet se veut neutre pour les employeurs. Le Conseil fédéral charge le DFF de préparer, sur cette base, les nouveaux statuts de la CFA ainsi que le message à l'attention des Chambres. Il mandate également le DFF d'entreprendre les négociations nécessaires avec les associations du personnel et les entreprises publiques (PTT, CFF). En revanche, le Conseil fédéral ne fixe aucun délai pour la remise des nouveaux statuts. Dans le même temps, le Conseil fédéral autorise le DFF à informer les Commissions des finances des Chambres fédérales qui avait demandé au

---

<sup>17</sup> Les arrêts Wenk du 25 mars 1983 et Tardin du 8 novembre 1985 contestent la constitutionnalité des statuts de la CFA dans la mesure où les dispositions applicables à la retraite ne sont pas identiques pour les assurés et les assurées. Les arrêts précités postulent que les autorités compétentes doivent réaliser sans tarder l'égalité de traitement entre hommes et femmes.

<sup>18</sup> Cf. co-rapport du DFJP du 14 octobre 1985, page 1 (*traduction de l'allemand*).

<sup>19</sup> Cf. lettre du Conseil fédéral du 3 mars 1986 aux Commissions des finances des Chambres fédérales, page 2.

printemps un rapport sur les principes applicables au nouveau modèle d'assurance. Le DFF fait rapport aux Commissions des finances le **8 novembre 1985**.

- Les Commissions des finances examine le rapport du DFF lors d'une séance conjointe le **16 janvier 1986**. Elles demandent au Conseil fédéral de procéder à des travaux supplémentaires concernant les conséquences financières de la solution choisie. Par lettre datée du **23 janvier 1986**, les commissions font part de leurs réserves au Conseil fédéral sur le modèle choisi et invitent le Gouvernement à l'étudier plus à fond. Les commissions prient également le Conseil fédéral de leur soumettre, en temps voulu, le résultat de ces travaux pour prise de position.
- Le **3 mars 1986**, le Conseil fédéral répond aux Commissions des finances en leur assurant que les documents et calculs désirés leur seront remis dès qu'ils seront établis. Le Conseil fédéral ajoute également qu'il tient à connaître assez tôt la prise de position politique des Commissions des finances
- Le **31 juillet 1986**, la CFA et la CPS présentent les premiers résultats de leur coopération née de la convention administrative. Il s'agit d'une analyse préliminaire d'un projet informatique global baptisé « Caisses d'assurance du personnel de la Confédération » (CAP). Faute de pouvoir trouver un chef de projet au sein de la CFA ou de la CPS, un mandataire externe de la maison FIDES est chargé d'en assurer la conduite. Ce dernier entre en fonction une année plus tard le **1<sup>er</sup> juillet 1987**. Ces travaux feront long feu et seront interrompus à fin 1989.
- En **août 1986**, le Conseiller fédéral Otto Stich charge l'OFO de procéder à une étude de l'organisation de la CFA afin de déterminer les mesures à prendre pour en améliorer la gestion.
- Après plusieurs séances consacrées aux principes applicables au nouveau modèle d'assurance, les Commissions des finances invitent le Conseil fédéral, le **11 décembre 1986**, à préparer un message sur la révision des statuts de la CFA et de la CPS qui tienne compte des résultats des expertises confiées au professeur Hans Bühlmann (expert du DFF) et à Monsieur Walter Spengler (expert des Commissions des finances).

- Le **2 mars 1987**, le Conseil fédéral approuve les nouveaux statuts de la CFA. Il fixe leur entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1988, sous réserve de leur approbation par l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral adopte également le message et le projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'ordonnance concernant la Caisse fédérale d'assurance.<sup>20</sup> Selon le message, le transfert de la CPS dans la CFA est remis à plus tard, car « ... la collaboration en matière administrative, en particulier dans le domaine informatique, fonctionne à satisfaction conformément à la convention passée le 1<sup>er</sup> juillet 1983 entre le Département fédéral des finances et la direction générale des CFF. »<sup>21</sup> Au chapitre des conséquences sur la gestion des caisses, le Conseil fédéral mentionne dans son message : « L'introduction des nouveaux statuts aura momentanément pour effet d'entraîner un accroissement de l'effectif du personnel de deux unités à la CFA (...). L'informatisation des mesures d'exécution devra en effet être reconsidérée de manière qu'elle soit adaptée à la nouvelle situation. Les applications TED actuelles datent des années soixante-dix et doivent également être remplacées sous l'angle de l'informatique. Au surplus, les innovations introduites dans les statuts entraîneront de sérieuses complications administratives qui ne seront guère compensées par la suppression de certaines tâches actuelles. Grâce aux nouveaux moyens informatiques, nous espérons toutefois faire face à ce surplus de travail et rationaliser encore davantage les relations entre les services administratifs et les services des caisses. »<sup>22</sup>

Le même jour, le Conseil fédéral propose de rejeter la motion Früh du 18 décembre 1986 qui demande l'ajournement de la révision des statuts.

- C'est à la commission du Conseil des Etats qu'il revient de traiter le message en priorité. L'examen se déroule le **5 juin 1987**. Les discussions se concentrent autour de la nécessité d'introduire la retraite à la carte et du moment de l'entrée en vigueur des statuts. Une proposition de renvoi du débat est refusée par 6 voix contre 6 avec

---

<sup>20</sup> Message du Conseil fédéral du 2 mars 1987 à l'appui de l'ordonnance concernant la Caisse fédérale d'assurance et des statuts de la Caisse de pensions et de secours des CFF, FF 1987 II 501.

<sup>21</sup> *Op. cit.*, FF 1987 II 515.

<sup>22</sup> *Op. cit.*, FF 1987 II 556 ss.

la voix prépondérante du président. Le projet d'arrêté fédéral est ensuite adopté par 8 voix contre 0 avec 3 abstentions. Le plénum du Conseil des Etats examine l'objet lors de sa séance du **18 juin 1987**. Malgré une proposition de renvoi, l'objet est approuvé par 15 voix contre 3.

- Le **21 juillet 1987**, l'OFO fait part au Conseiller fédéral Otto Stich et à Madame Ellen Hülsen des résultats de son analyse sur l'organisation de la CFA (rapport Toriel I). Dans son rapport l'OFO souligne l'insuffisance qualitative et quantitative du personnel de la CFA, le caractère obsolète de l'infrastructure informatique, le manque de transparence de la politique d'information ainsi que le caractère rigide de la direction.<sup>23</sup>
- Le **26 août 1987**, la section DFF (actuellement section ressources) de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE) effectue une visite d'inspection de la CFA en présence du Conseiller fédéral Otto Stich et de Madame Ellen Hülsen. La discussion porte sur les constatations de l'OFO. A cette occasion, le chef du DFF fait part de ses doutes à l'égard des conclusions de l'OFO et annonce qu'il va charger cet office de présenter des mesures concrètes de restructuration de la CFA. S'agissant des compétences de gestion de la directrice, le Conseiller fédéral Otto Stich reconnaît - en complète contradiction avec les éléments livrés au Conseil fédéral dans la proposition de nomination du 23 mars 1984 - que Madame Ellen Hülsen ne disposait pas, à son entrée en fonction à la CFA, de l'expérience de conduite nécessaire à la conduite de cet office. La section relève que la directrice de la CFA n'est pas à sa place.
- La commission du Conseil national se saisit de l'examen des statuts de la CFA lors de sa séance du **1<sup>er</sup> septembre 1987**. La question de l'urgence de l'objet est posée à nouveau. Une proposition de constituer un groupe de travail chargé d'analyser en détail la proposition du Conseil fédéral est rejetée par 10 voix contre 10 et la voix prépondérante du président. L'arrêté fédéral est ensuite approuvé par 12 voix contre

---

<sup>23</sup> Diagnostique de l'organisation de la Caisse fédérale d'assurance (CFA), rapport de l'Office fédéral de l'organisation du 21 juillet 1987.

2 avec 4 abstentions. Initialement prévu pour la session d'hiver 1987 par la conférence des présidents de groupe, l'examen des statuts est finalement mis à l'ordre du jour de la session d'automne 1987 sous la pression des groupes socialiste, démocrate-chrétien et indépendants/évangélistes. Au Conseil national, une proposition de renvoi est à nouveau rejetée à nouveau par 137 voix contre 43 et une abstention. Au vote final, les statuts sont adoptés le **24 septembre 1987** par 102 voix contre 1.

- Le chef du DFF arrête l'ordonnance d'application des statuts (ordonnance du DFF concernant la Caisse fédérale d'assurance)<sup>24</sup> le **9 novembre 1987**, soit deux mois avant leur entrée en vigueur.
- La CdG-CE examine la gestion de la CFA lors de sa séance du **12 novembre 1987**. Le rapporteur de la commission relève à cette occasion que le chef du DFF a tendance à minimiser les problèmes de la CFA. Il souligne également que la directrice de la CFA n'est pas à sa place. La commission charge sa section DFF de suivre la situation.
- Les statuts de la CFA entrent en vigueur le **1<sup>er</sup> janvier 1988**.
- **Début janvier 1988**, Monsieur Hans Stähli, chef de la CFP, sollicite une mise à la retraite anticipée.
- Le **11 janvier 1988**, Madame Ellen Hülsen part en congé maladie durant quatre semaines. Le 23 mars 1988, Madame Ellen Hülsen prend à un deuxième congé maladie jusqu'au 9 mai 1988.
- Le **28 mars 1988**, Monsieur Walter Suter, vice-directeur de la CFA et responsable de la CFP, prend une retraite anticipée pour raison de santé. A sa place, le Conseil fédéral nomme Monsieur David Gerber, avocat, adjoint scientifique à l'Administration fédérale des finances (AFF).<sup>25</sup> L'entrée en fonction de Monsieur David Gerber initialement prévue au 1<sup>er</sup> juillet 1988, est avancée au 11 avril 1988 en

---

<sup>24</sup> RO 1987 1691.

<sup>25</sup> Décision du Conseil fédéral du 30 mars 1988.

raison de l'absence prolongée de Madame Ellen Hülsen.<sup>26</sup> Dès son entrée en fonction, Monsieur David Gerber assume la responsabilité de la CFP ainsi que, *ad interim*, celle de la CFA.

- Le rapport final de l'OFO sur l'organisation de la CFA est adressé au chef du DFF le **21 avril 1988** (rapport Toriel II). Il propose un certain nombre de recommandations concernant l'organisation de la direction de la CFA ainsi que des mesures dans le domaine de la gestion des dossiers, de l'enregistrement des décisions, de la suppléance et de la politique d'information. Il préconise également la mise sur pied d'une section informatique au sein de la CFA et propose un nouvel organigramme. En guise de conclusion, le rapport souligne « ... que toutes ces mesures, si elles sont correctement réalisées, apporteront leurs effets progressivement et permettront à la CFA, d'ici à 1989, de pouvoir faire face sans trop de difficultés à la pression constante que les événements ont fait peser sur elle. »<sup>27</sup>
- La CdG-CE prend connaissance du rapport de l'OFO lors de sa séance du **31 mai 1988**. Elle décide alors de cesser provisoirement ses travaux pour permettre au chef du DFF d'introduire les mesures proposées par l'OFO et, le **21 juin 1988**, en informe le Conseil des Etats lors de l'examen du rapport de gestion 1987.<sup>28</sup>
- Le **30 janvier 1989**, le Conseiller fédéral Otto Stich informe le Conseil fédéral qu'il a confié à la maison Pierre Rieben Actuaire SA (PRASA) un mandat pour une étude concernant la fusion entre la CFA et la CPS. La société PRASA doit élaborer une liste des activités effectives et prévues de la CFA et de la CPS ainsi que proposer des mesures destinées à optimiser la collaboration entre ces deux institutions de prévoyance. La fusion des deux caisses semble alors devoir prendre plus de temps que prévu en raison notamment du retard considérable accumulé par la CFA sur le plan de l'informatique.

---

<sup>26</sup> Décision du Conseil fédéral du 13 avril 1988.

<sup>27</sup> Cf. rapport final de l'OFO du 21 avril 1988 au chef du DFF concernant la réorganisation de la CFA, page 6.

<sup>28</sup> BO CE 1988 357 ss.

- Le **6 mars 1989**, le Conseil fédéral accède à la demande de Madame Ellen Hülsen de pouvoir bénéficier d'une retraite anticipée au 31 mai 1989 pour raisons de santé. Cette décision est prise sous la pression de la CdG-CE qui menace d'exiger publiquement la mise à pied de la directrice de la CFA.

## 2.5 Avril 1989 à novembre 1994 : nomination de la deuxième directrice de la CFA et informatisation de la CFP

- Les **24 et 25 avril 1989**, le Contrôle fédéral des finances (CDF) informe la Délégation parlementaire des finances que la CFA a d'importants retards dans le décompte des cotisations au fonds de garantie LPP.<sup>29</sup>
- Le **26 avril 1989**, le Conseiller fédéral Otto Stich propose au Conseil fédéral de nommer Madame Mierta Chevroulet - actuaire diplômée et responsable de la section « Assurances du personnel » à la direction générale des CFF - au poste de directrice de la CFA. Le chef du DFF justifie sa décision par le fait que Madame Mierta Chevroulet « ... offre toute garantie pour la bonne conduite de cet office complexe et difficile. »<sup>30</sup> Deux autres collaborateurs de l'administration générale de la Confédération qui ont également postulé sont éliminés. Le fait que Madame Mierta Chevroulet connaît parfaitement le domaine des assurances sociales et qu'elle a participé de près aux efforts en vue de la fusion entre la CFA et la CPS fait pencher la balance en sa faveur.
- Le **15 juin 1989**, le Parlement adopte le compte 1988 de la caisse.<sup>31</sup>
- Le **23 juin 1989**, le CDF informe le chef du DFF que la CFA souffre de retards et de graves carences dans le domaine de la comptabilité.<sup>32</sup> La Délégation parlementaire des finances est informée à son tour par le CDF le **26 juin 1989**.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Procès-verbal de la séance de la Délégation parlementaire des finances des 24 et 25 avril 1989, page 122.

<sup>30</sup> Cf. proposition du chef du DFF du 10 avril 1989 au Conseil fédéral, page 2 (*traduction de l'allemand*).

<sup>31</sup> Arrêté fédéral du 15 juin 1989 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1988, FF 1989 II 885.

<sup>32</sup> Note du directeur du CDF au chef du DFF du 23 juin 1989.

- Le **28 juin 1989**, le Conseil fédéral adopte l'ordonnance concernant les prêts hypothécaires de la CFA destinés au financement de la propriété au logement.<sup>34</sup> Par ailleurs, le Conseiller fédéral Otto Stich informe le Conseil fédéral que le CDF a constaté d'importants retards dans la comptabilité de la CFA et que deux collaborateurs supplémentaires ont été engagés.
- Le **1<sup>er</sup> juillet 1989**, Madame Mierta Chevroulet entre en fonction comme directrice de la CFA.
- Le **11 août 1989**, le CDF refuse d'attester la régularité du compte de la caisse pour l'exercice 1988.
- Le **14 août 1989**, le DFF décide d'acquérir le système informatique de la société G&P Versicherungs-Informatik AG pour le traitement des données des assurés actifs (ci-après système G&P).<sup>35</sup>
- Le **22 août 1989**, la Délégation parlementaire des finances examine avec le chef du DFF la situation de la CFA. Ce dernier est d'avis que les retards de la caisse dans le domaine des nouvelles affiliations pourront être éliminés d'ici à la fin de l'année 1990.<sup>36</sup>
- Le **3 octobre 1989**, une section de la Délégation parlementaire des finances effectue une séance d'inspection à la CFA. Madame Mierta Chevroulet déclare à cette occasion que les retards, notamment dans le domaine de la comptabilité, sont imputables à la dotation insuffisante en personnel. A cette occasion, la section prend acte que les retards de la CFA ne pourront vraisemblablement être comblés que d'ici à fin 1990.<sup>37</sup> Le rapporteur de la section informe la Délégation parlementaire des finances le **25 octobre 1989**.

---

<sup>33</sup> Note du directeur du CDF à la Délégation parlementaire des finances du 26 juin 1989.

<sup>34</sup> RS 172.222.17.

<sup>35</sup> Supplément au budget II/1989 du 19 septembre 1989.

<sup>36</sup> Procès-verbal de la séance de la Délégation parlementaire des finances du 22 août 1989, page 246.

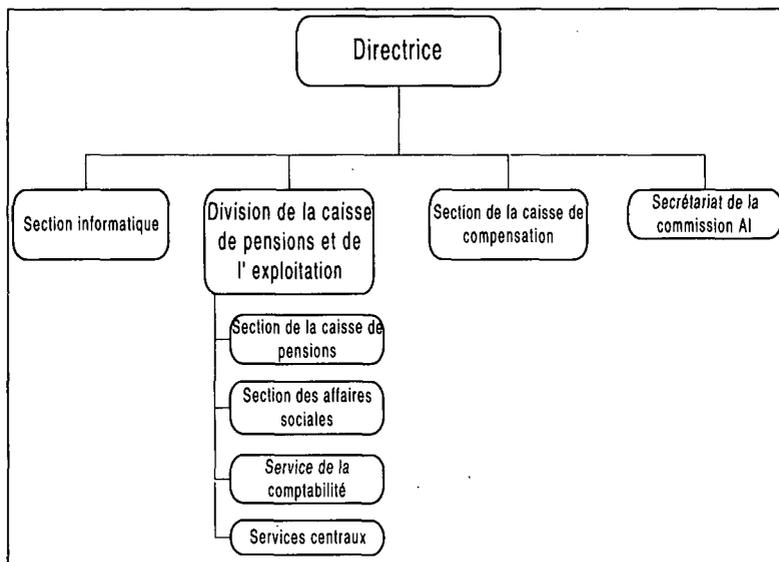
<sup>37</sup> Procès-verbal de la séance d'inspection du 3 octobre 1989 de la section 1 de la Délégation parlementaire des finances, page 13.

- Le **27 novembre 1989**, le Conseil fédéral décide la fusion de la CFA et de la CPS sur la base du rapport d'experts de la société PRASA du 12 mai 1989. Dans la foulée, il mandate le DFF de créer un groupe de travail, présidé par Monsieur Vitus Schönenberger (PRASA), qui a pour mission de mettre en place les conditions propres à la réalisation de la fusion sur les plans organisationnel, technique et informatique. Le DFF est chargé de fixer, d'entente avec les CFF, le moment exact de la fusion. A l'époque, on part de l'idée que la fusion pourra être réalisée au plus tôt en 1992.
- Le **12 mars 1990**, la section DFF de la CdG-CE reprend ses travaux. Lors d'une discussion avec Madame Mierla Chevroulet, cette dernière déclare que la saisie des données dans le système G&P ainsi que le traitement électronique des données pourront être assurés d'ici à la fin 1990. S'agissant du traitement des cas en suspens, elle assure à la section qu'ils pourront être réglés d'ici à la fin de l'année. La CdG fait part de ses observations au Conseil des Etats le **14 juin 1990**. A cette occasion, le chef du DFF rapporte que, des années durant, l'organisation de la CFA a été insuffisante. Il confirme également que les retards dans le traitement des dossiers pourront être rattrapés d'ici à la fin de l'année en cours et annonce que le traitement des assurés actifs sera effectué par ordinateur dès la fin 1990.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> BO CE 1990 409.

Figure 3 Organigramme de la Caisse fédérale d'assurance (au 1er avril 1990)



- Le **12 juin 1990**, le compte 1989 de la caisse est adopté par les Chambres fédérales.<sup>39</sup>
- Le **6 juillet 1990**, le CDF informe par écrit le chef du DFF de l'état préoccupant de la CFA.<sup>40</sup>
- Le **21 août 1990**, la régularité du compte de la caisse pour l'exercice 1989 ne peut pas être confirmée par le CDF.
- Les **29 et 30 août 1990**, la Délégation parlementaire des finances s'entretient avec le chef du DFF de l'état de la comptabilité de la CFP. Le Conseiller fédéral Otto Stich se montre optimiste et affirme qu'il ne faut pas surestimer la gravité de la situation. Il estime que les manquements les plus importants pourront être éliminés au

<sup>39</sup> Arrêté fédéral du 12 juin 1990 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1989, FF 1990 II 1212.

<sup>40</sup> Note du directeur du CDF du 6 juillet 1990 au chef du DFF.

cours de l'année et que le compte 1990 pourra être approuvé par le CDF. La Délégation parlementaire des finances presse le chef du DFF d'assainir au plus vite la comptabilité de la CFA.

- Dans un courrier adressé le **8 novembre 1990** à la Délégation parlementaire des finances, le chef du DFF annonce que l'assainissement de la situation sera définitivement réalisé d'ici au second semestre 1991.<sup>41</sup>
- **Début 1991**, la CFA introduit le système G&P pour la gestion des assurés actifs. La caisse détecte alors plus de 40'000 divergences entre les calculs effectués par le nouveau système et les données fournies jusqu'alors par les systèmes de traitement des salaires.
- En **avril 1991**, la CFA lance un appel d'offre pour un logiciel informatisé de gestion des rentiers capable de remplacer le système datant des années septante.
- La CdG-CE poursuit ses travaux au cours de l'année 1991. Le **12 avril 1991**, lors d'une visite d'inspection, la CdG-CE prend conscience que la CFA se trouve confrontée à des difficultés qui augmentent avec le temps : l'informatisation des données prend du retard, un grand nombre de données fausses ou incomplètes apparaissent au fur et à mesure que les informations sont saisies dans le système G&P. La CdG-CE constate également que les relations entre la CFA et le fournisseur du système deviennent difficiles. Quant aux cas en suspens, ils ne peuvent être réglés dans un délai raisonnable. Ces constatations sont portées à la connaissance du Conseil des Etats le **3 juin 1991**. A cette occasion, le président de la CdG-CE critique le fait que le rapport de gestion du Conseil fédéral pour 1990 ne comporte aucune remarque quant à la situation insatisfaisante de la CFA, notamment dans le domaine de la comptabilité.<sup>42</sup> Le Conseiller fédéral Otto Stich promet que les retards pourront être réglés d'ici à la fin de l'année 1991.<sup>43</sup> S'agissant de l'information du Parlement, il estime qu'elle est amplement suffisante : « Cette information est tout à fait suffi-

---

<sup>41</sup> Lettre du chef du DFF du 8 novembre 1990 à la Délégation parlementaire des finances.

<sup>42</sup> BO CE 1991 343.

<sup>43</sup> Cf. BO CE 1991 355.

sante pour le Parlement et pour l'opinion publique. Il faut savoir qu'il existe une respectable Commission de gestion ainsi qu'une toute aussi respectable Commission des finances et une Délégation parlementaire des finances. Ces organes se sont occupés en détail de ces questions. »<sup>44</sup>

- Le Parlement approuve le compte de la caisse pour 1990 lors de la **session d'été 1991**.<sup>45</sup>
- Le **23 août 1991**, le Conseiller fédéral Otto Stich informe la Délégation parlementaire des finances sur l'état de la comptabilité de la CFA ainsi que sur les retards dans le traitement des dossiers. La Délégation parlementaire des finances prend acte de ces informations et demande à être tenue régulièrement au courant.
- Le **6 septembre 1991**, pour la troisième fois consécutive, le CDF ne parvient pas à attester la régularité du compte 1990.
- Le **13 novembre 1991**, la CFA décide d'élargir son appel d'offres et de rechercher un système informatique qui permette aussi bien de gérer les assurés actifs que les bénéficiaires de rentes.
- Le **18 novembre 1991**, la maison PRASA, adjudicataire potentiel, informe la CFA des risques liés à l'introduction, à court terme, d'un système informatique destiné à gérer à la fois les assurés actifs et les rentiers ; PRASA décide alors de retirer son offre.
- **Entre fin 1991 et début 1992**, la CFA décide d'acquérir le système SUPIS de la maison Sulzer Informatik AG. Ce système permet pour la première fois à la CFP de calculer elle-même, de manière centralisée, les cotisations des employés et des employeurs sur la base des salaires indiqués par les bureaux des salaires.
- Le **22 avril 1992**, la CdG-CE informe le chef du DFF que la CFA est confrontée à des difficultés qui sont bien plus grandes que celles constatées en 1988. La com-

---

<sup>44</sup> Cf. BO CE 1991 355.

<sup>45</sup> Arrêté fédéral du 17 juin 1991 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1990, FF 1991 II 1521.

mission demande au Conseiller fédéral Otto Stich de renoncer à l'engagement de personnel auxiliaire et de simplifier aussi rapidement que possible la diversité des systèmes de traitement des salaires.<sup>46</sup>

- Le **10 juin 1992**, les Chambres fédérales approuvent le compte de la caisse pour l'année 1991.<sup>47</sup>
- Le **28 juillet 1992**, la CFA dénonce son contrat avec la société G&P Versicherungs-Informatik AG au 31 juillet 1993.
- Le **12 octobre 1992**, le CDF rapporte qu'il ne peut pas attester la régularité du compte de la caisse pour l'année 1991.
- Le **21 décembre 1992**, la section DFF de la CdG-CE entreprend une visite d'inspection de la CFA en présence de Madame Miertha Chevroulet et de ses collaborateurs. A cette occasion, la section remarque que les problèmes soulevés en 1990 et 1991 ne sont toujours pas résolus.
- Le système SUPIS est introduit partiellement au **1<sup>er</sup> janvier 1993** et fonctionne en parallèle avec le système G&P.
- Le **22 janvier 1993**, la Délégation parlementaire des finances examine le rapport de révision du CDF pour l'année 1991. Elle charge le CDF d'élaborer des propositions pour réduire les retards dans le traitement des affaires de la comptabilité.
- Suite à la séance d'inspection effectuée le 21 décembre 1992, la CdG-CE remarque dans un courrier adressé au chef du DFF le **7 avril 1993** que la situation de la caisse ne s'est pas améliorée. L'informatisation des données et leur mise à jour se poursuivent avec difficulté. La commission relève également que les données salariales établies par les différents services ne sont pas matériellement uniformes et qu'elles contiennent des erreurs de calcul importantes. La commission critique également la

---

<sup>46</sup> Lettre de la CdG-CE au chef du DFF du 22 avril 1992.

<sup>47</sup> Arrêté fédéral I du 10 juin 1992 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1991, FF 1992 III 970.

politique de recrutement de la CFA qui fait appel essentiellement à du personnel auxiliaire.

- Dans un courrier du **26 avril 1993** adressé à la CdG-CE, le DFF prend position comme suit à la question de la commission concernant d'éventuels dommages matériels à la CFP : « Nous pouvons dire en résumé qu'une erreur à elle seule n'a pas généré de pertes importantes. La somme de toutes ces erreurs, bien qu'elles ne puissent pas être toutes rassemblées, représente néanmoins un montant qui peut paraître très important à première vue, mais qui n'influence en rien le degré de couverture »<sup>48</sup>.
- Madame Mierta Chevroulet tombe malade à **fin avril 1993**. Elle ne reprendra son travail que dans le courant du mois de juillet 1993.
- **Début mai 1993**, les Commissions des finances du Conseil des Etats et du Conseil national décident de créer un groupe de travail (ci-après groupe de travail CFA) chargé d'examiner :
  1. la question du financement ainsi que de l'intégration du compte spécial de la CFA dans la comptabilité de la Confédération ;
  2. le domaine des organisations affiliées ;
  3. les relations entre la CFA, l'Entreprise des PTT et les CFF.
- Lors du débat sur le rapport de gestion 1992 du Conseil fédéral, le **8 juin 1993**, le rapporteur de la CdG-CE décrit au Conseil des Etats la situation extrêmement préoccupante de la CFA. Il parle d'écuries d'Augias et relève aussi que le DFF a toujours « ... sous-estimé l'ampleur et la complexité des travaux à entreprendre pour redresser la situation de la Caisse de pensions et qu'il n'en a reconnu la portée que trop tard. »<sup>49</sup> Le Conseiller fédéral Otto Stich assure le Conseil des Etats que toutes

---

<sup>48</sup> Cf. lettre du chef du DFF à la CdG-CE du 26 avril 1993, page 4 (*traduction de l'allemand*).

<sup>49</sup> Cf. BO CE 1993 403 (*traduction de l'allemand*).

les données relatives aux assurés seront mises à jour d'ici au 1<sup>er</sup> mai 1994, date prévue pour la fusion de la CPS avec la CFA.<sup>50</sup>

- Le **14 juin 1993**, le compte 1992 est adopté par l'Assemblée fédérale.<sup>51</sup>
- Le **25 août 1993**, la Délégation parlementaire des finances se penche à nouveau sur la situation de la comptabilité de la CFA et prend acte des propositions du CDF destinées à diminuer les retards de la comptabilité.<sup>52</sup>
- Le **31 août 1993**, sur décision présidentielle, Madame Elisabeth Baumann, licenciée ès sciences politiques et conseillère personnelle du Conseiller fédéral Otto Stich, est nommée à la tête de la CFP. Elle remplace à ce poste Monsieur David Gerber qui devient chef de la nouvelle division « Questions fondamentales » de la CFA. Le choix du Conseiller fédéral Otto Stich se porte sur Madame Elisabeth Baumann car elle dispose de connaissances précieuses dans les domaines de la statistique, des mathématiques et de l'informatique. Madame Elisabeth Baumann entre en fonction le 15 octobre 1993.
- Le **4 octobre 1993**, le Conseil fédéral approuve le message concernant la modification du statut des fonctionnaires; l'abrogation de l'arrêté fédéral concernant la compensation du renchérissement accordée au personnel fédéral; l'approbation de la modification des statuts de la CFA; l'approbation de la modification de l'état des fonctions.<sup>53</sup> La projet de révision s'inspire du principe de la flexibilisation des rapports de service des hauts fonctionnaires. La révision prévoit également l'adaptation des moyens d'action de la CFP à l'assouplissement des rapports de service et l'octroi, pour le Conseil fédéral, de la compétence de déléguer au DFF le pouvoir de légiférer dans le domaine de la Caisse de pensions. Cette dernière partie de la révision est refusée par le Parlement et renvoyée au Conseil fédéral.

---

<sup>50</sup> BO CE 1993 404.

<sup>51</sup> Arrêté fédéral I du 14 juin 1993 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1992, FF 1993 II 980.

<sup>52</sup> Note du CDF du 5 août 1993 à la Délégation parlementaire des finances.

<sup>53</sup> FF 1993 IV 520.

- Dans son rapport du **15 octobre 1993**, le CDF annonce qu'il ne peut pas confirmer, pour la cinquième fois consécutive, la régularité du compte 1992 de la caisse. De surcroît la concordance des données de la CFA avec les chiffres figurant au compte d'Etat de la Confédération ne peut pas être vérifiée. La Délégation parlementaire des finances discute de la question avec le chef du DFF lors de sa séance des **28 et 29 octobre 1993**.
- Le **24 novembre 1993**, le groupe de travail CFA présente aux Commissions des finances les résultats de son inspection approfondie de la CFA.<sup>54</sup> Le groupe de travail s'inquiète de la situation de la CFA. Il trouve alarmant de constater que, depuis 1988, le CDF ne peut plus attester la conformité de la comptabilité de la caisse. Sur la base du rapport du groupe de travail, les Commissions des finances déposent trois interpellations urgentes<sup>55</sup> et une motion<sup>56</sup> au cours de la session de printemps 1994.
- Le **21 février 1994**, la Délégation parlementaire des finances examine la question de la postériorité de la révision du compte de la caisse par rapport à leur adoption par l'Assemblée fédérale. En effet, à cette époque, la révision s'effectue toujours après que le compte ait été approuvé par les Chambres fédérales. La Délégation parlementaire des finances décide finalement de maintenir cette façon de procéder.
- Le **14 mars 1994**, le Conseil fédéral approuve les réponses aux trois interpellations urgentes des Commissions des finances des Chambres fédérales. A cette occasion, le Conseil fédéral prend connaissance des explications données par le chef du DFF. Le Conseil fédéral émet l'espoir que le compte 1993 pourra être approuvé, même sous réserve. A l'interpellation urgente de Rudolf Keller, le Conseil fédéral affirme - en complète contradiction avec ce que le chef du DFF affirmait devant la CdG-CE

---

<sup>54</sup> Rapport du groupe de travail « Caisse fédérale d'assurance » (GrT CFA) du 24 novembre 1993 sur les résultats de l'inspection approfondie qu'il a menée en 1993, destiné aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats.

<sup>55</sup> 94.3009 Situation et difficultés actuelles de la Caisse fédérale d'assurance (CFA); 94.3010 Financement de la Caisse fédérale d'assurance (CFA) et 94.3011 Relations de la Caisse fédérale d'assurance (CFA) avec les grandes régies.

<sup>56</sup> 94.3012/94.3016 Révision de la loi sur les finances de la Confédération. Indépendance des comptes de la Caisse fédérale d'assurance.

le 26 avril 1993 - que « ... les problèmes structurels et d'organisation de la CFA n'ont été la cause d'aucune perte. Le contribuable ne devra dès lors supporter aucune charge »<sup>57</sup>. Le Conseil fédéral propose d'accepter les motions des Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats.

- Le **29 mars 1994**, le Conseil fédéral exige de recevoir du chef du DFF une note de discussion concernant les problèmes de la CFA. Le chef du DFF promet de donner suite à cette demande. Cette note ne sera jamais transmise au collège gouvernemental. En dépit de cela, le Conseil fédéral n'intervient pas.
- Le **27 avril 1994**, le Conseiller fédéral Otto Stich annonce au Conseil fédéral que Madame Mierta Chevroulet est dans l'incapacité de diriger la CFA pour raison de santé. La CFA se retrouve sans directrice. Monsieur David Gerber assure l'intérim jusqu'au 31 mai 1995.
- Les **19 et 20 mai 1994**, la CdG-CE s'entretient avec le Conseiller fédéral Otto Stich sur l'état de la CFA. A cette occasion, le chef du DFF relève que son département a sous-estimé les sources d'erreurs. Il affirme également qu'il s'occupe chaque semaine de la situation à la CFA. Il ajoute : « J'espère que la situation sera redressée d'ici à fin 1995, le contrôle des dossiers devant prendre au moins une année et demi. A mon avis, les comptes de l'exercice 1993 devraient pouvoir être certifiés conformes. Sinon, il faudra bien que le Contrôle fédéral des finances nous expliquent où sont les erreurs. »<sup>58</sup>
- Le **13 juin 1994**, le chef du DFF informe le Conseil fédéral des problèmes de la CFA et fait des propositions concernant le réaménagement des relations entre la CFA et les organisations affiliées.

---

<sup>57</sup> 94.3026 Interpellation urgente Keller Rudolf du 28 février 1994. Caisse fédérale d'assurance (CFA) : Gabegie, cf. BO CN 1994 521.

<sup>58</sup> Procès-verbal de la séance plénière de la CdG-CE des 19 et 20 mai 1994, page 35 (*traduction de l'allemand*).

- Lors de la **session d'été 1994**, le compte 1993 de la caisse est adopté par le Parlement.<sup>59</sup>
- Le **1<sup>er</sup> juillet 1994**, la CFA décide de procéder à un contrôle systématique de l'ensemble des 120'000 dossiers d'assurés (« action 120'000 »).
- Le Conseil fédéral approuve, le **24 août 1994**, le message et l'ordonnance concernant la Caisse fédérale de pensions (statuts CFP).<sup>60</sup> Il s'agit notamment, par le biais de la révision des statuts, de créer les bases juridiques pour l'application de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Loi sur le libre passage, LFLP)<sup>61</sup> et de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle (LEPL).<sup>62</sup> La révision précise entre autres la différence existant entre la CFP et la CFA. En ce qui concerne les répercussions des nouveaux statuts sur l'effectif du personnel, le message du Conseil fédéral relève : « Il y a lieu de prévoir 3 à 5 personnes en plus pour appliquer ces deux lois en fonction de la manière dont se présenteront les dispositions d'exécution correspondantes. (...) A cet effet, il est indispensable que les travaux usuels de la Caisse de pensions prévus par le projet puissent être exécutés efficacement. Le projet présenté simplifie notablement les procédures et la liquidation des affaires. Si la prévoyance professionnelle pour le personnel fédéral n'est pas placée sur de nouvelles bases, une liquidation rapide des problèmes qui se poseront serait compromise. »<sup>63</sup> Le message précise également que la mise en vigueur de la LFLP se traduira par une augmentation des obligations de la CFP et par une diminution passagère du taux de couverture. Contrairement à son message du 4 octobre 1993, le Conseil fédéral re-

---

<sup>59</sup> Arrêté fédéral I du 6 juin 1994 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1993, FF 1994 III 337.

<sup>60</sup> Message du Conseil fédéral du 24 août 1994 relatif à l'ordonnance concernant la Caisse fédérale de pensions et aux statuts de la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux suisses, FF 1994 V 303.

<sup>61</sup> RS 831.42.

<sup>62</sup> RS 831.41.

<sup>63</sup> Cf. FF 1994 V 328.

nonce à déléguer des compétences législatives substantielles au DFF. En lieu et place, le Conseil fédéral est autorisé à édicter les dispositions d'exécution pour les statuts de la CFP.

- Le **31 août 1994**, le Conseil fédéral décide d'accorder à Madame Mierta Chevroulet, une retraite anticipée pour raison de santé au 31 octobre 1994. Après discussion, le DFF est chargé d'examiner la possibilité de lui confier une autre activité dans un proche avenir. Cette dernière décision restera lettre morte.
- Le **1<sup>er</sup> septembre 1994**, IBM Suisse reprend 70 pour cent du capital-actions de Sulzer Informatik AG et ainsi le mandat de la CFA concernant SUPIS.
- Le **2 septembre 1994**, Madame Elisabeth Baumann est nommée vice-directrice de la CFA avec l'approbation de la Délégation parlementaire des finances.
- Le **10 octobre 1994**, le CDF ne peut pas attester, pour la sixième fois consécutive, la régularité du compte 1993 de la caisse. Le CDF fait vérifier ses observations par la Société fiduciaire suisse - Coopers & Lybrand. Cette dernière arrive à la conclusion que le CDF a apprécié les faits et exécuté sa tâche de révision conformément aux critères professionnels de la Chambre fiduciaire suisse.
- Le **16 octobre 1994**, la Délégation parlementaire des finances discute du rapport de révision du CDF pour 1993 et en prend acte.
- Le **31 octobre 1994**, la section de la CdG-CE responsable du dossier effectue une visite d'inspection de la CFA en présence du Conseiller fédéral Otto Stich et des cadres dirigeants de la caisse. Elle constate que, malgré certaines améliorations, la CFA est toujours en proie à des problèmes très importants au niveau notamment du personnel, de l'information des assurés et de la conduite de l'office. La section critique notamment le fait que les délais qui lui sont régulièrement annoncés pour la réorganisation de la caisse ne sont jamais respectés.

- Le **15 décembre 1994**, l'Assemblée fédérale approuve, avec trois réserves, l'ordonnance concernant la Caisse fédérale de pensions (statuts CFP).<sup>64</sup>
- Lors de sa séance des **18 et 19 décembre 1994**, le Conseil fédéral constate que la question de la CFA est devenue une affaire politique. Il charge le chef du DFF de mandater un groupe d'experts pour élaborer un rapport détaillé sur la caisse.
- Le **21 décembre 1994**, le Conseil fédéral approuve l'ordonnance sur l'exécution des statuts de la Caisse fédérale de pensions (ordonnance sur la CFP).<sup>65</sup>

## **2.6      1995 : nomination de la troisième directrice de la CFA et institution de la CEP CFP**

- La LFLP et la LEPL entrent en vigueur le **1<sup>er</sup> janvier 1995**.
- **Début janvier 1995**, fondation de l'entreprise Datamind Services AG (76 pour cent du capital actions détenu par IBM Suisse, 24 pour cent par Sulzer AG) qui reprend le mandat de la CFA concernant SUPIS.
- Le **11 janvier 1995**, le Conseil fédéral prend note que le DFF a l'intention de charger un groupe d'experts d'élaborer un rapport sur la CFA. Le chef du DFF informe également le Conseil fédéral qu'après mûre réflexion il a l'intention de proposer Madame Elisabeth Baumann au poste de directrice de la CFA. Le Conseil fédéral émet certaines réserves.
- Le **17 janvier 1995**, la Délégation parlementaire des finances propose de constituer une conférence de coordination pour examiner l'ensemble des problèmes de la CFP du point de vue parlementaire. Cette conférence réunit des représentants des Commissions des finances, des Commissions de gestion, du groupe de travail CFA ainsi que de la Délégation parlementaire des finances. La conférence de coordination a

---

<sup>64</sup> Arrêté fédéral du 15 décembre 1994 portant approbation de l'ordonnance concernant la Caisse fédérale de pensions (statuts CFP) et des statuts de la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux, FF 1995 I 707.

<sup>65</sup> Ordonnance du 21 décembre 1994 sur l'exécution des statuts de la Caisse fédérale de pensions (ordonnance sur la CFP), RO 1995 985.

pour tâche de coordonner les mesures de contrôle parlementaire nécessaires et de trouver des solutions aux problèmes de la CFP.

- Lors de sa séance du **30 janvier 1995**, le Conseil fédéral examine le projet de rapport de gestion 1994 du DFF. Le collège gouvernemental estime que la situation de la CFA y est présentée sous un jour trop optimiste et charge le chef du DFF de le corriger.
- Le **3 février 1995**, la CdG-CE s'adresse au chef du DFF pour lui demander de prendre des mesures dans le domaine du personnel, de la politique d'information des assurés et de la conduite de la caisse. La commission estime que les problèmes de la CFP sont encore très nombreux.<sup>66</sup>
- Par courrier daté du **10 février 1995**, la Commission des institutions politiques du Conseil national enjoint la conférence de coordination de porter à la connaissance du public la situation de la CFA et de déterminer les responsabilités politiques de l'état déplorable de la caisse.<sup>67</sup>
- Le **22 février 1995**, le chef du DFF charge la société fiduciaire Revisuisse Price Waterhouse SA (ci-après Revisuisse) d'effectuer un rapport sur la situation de la CFP. De son côté, la conférence de coordination mandate la Société fiduciaire suisse - Coopers & Lybrand Consulting SA (ci-après SFS - Coopers & Lybrand) en vue d'élaborer un avis sur les constatations de la société Revisuisse.
- La mise au concours du poste de directeur de la CFA donne lieu à plus de trente candidatures. Le **10 mars 1995**, le Conseiller fédéral Stich propose au Conseil fédéral de nommer Madame Elisabeth Baumann à la tête de la CFA. Les **13 et 29 mars 1995**, le Conseil fédéral débat de la question, puis sursoit à sa décision jusqu'à parution des deux rapports d'experts.

---

<sup>66</sup> Lettre de la CdG-CE au chef du DFF du 3 février 1995.

<sup>67</sup> Lettre de la Commission des institutions politiques du Conseil national à la conférence de coordination du 10 février 1995.

- Le **31 mars 1995**, Revisuisse<sup>68</sup> et SFS - Coopers & Lybrand<sup>69</sup> présentent leurs résultats. Dans son analyse, Revisuisse confirme les mesures qui ont été prises par la CFA et estime entières les chances de mettre un terme aux problèmes de la CFP. De son côté, SFS - Coopers & Lybrand confirme pour l'essentiel l'appréciation de Revisuisse. S'agissant de l'évaluation des risques, l'avis est plus nuancé. Les experts relèvent qu'il n'est pas possible d'affirmer si la situation de la CFP a entraîné des dommages matériels ou non.
- La Délégation parlementaire des finances prend acte des deux expertises lors de sa séance des **3, 4 et 5 avril 1995** et en discute les résultats avec le Conseiller fédéral Otto Stich.
- Le **5 avril 1995**, le Conseil fédéral prend note de la livraison des deux rapports d'experts sur la situation de la CFP, mais remet la discussion à plus tard, le Gouvernement n'étant pas au complet ce jour-là.
- Le **6 avril 1995**, la section ressources de la CdG-CE effectue une visite d'inspection à la CFA en présence du chef du DFF. Elle examine les rapports des experts. Compte tenu des réponses peu satisfaisantes données à ses questions, la section décide de proposer à la CdG-CE que cette dernière s'entretienne du sujet avec le président de la Confédération en tant que représentant du collège gouvernemental lors de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral.
- Le **12 avril 1995**, le Conseil fédéral débat de la proposition de nomination du chef du DFF concernant le poste de directeur de la CFA. La décision de nomination d'un directeur est à nouveau reportée afin que d'autres solutions, même provisoires, puissent être examinées.
- Le **3 mai 1995**, le projet de réponse écrite du DFF aux questions de la CdG-CE relatives à la CFA est critiqué par le Conseil fédéral. Le gouvernement estime que le

---

<sup>68</sup> Rapport établi par Revisuisse Price Waterhouse SA, Ploenzke Informatik (Suisse) et la Caisse fédérale d'assurance sur l'état des problèmes et les mesures à prendre, Zurich/Berne, 30 mars 1995 (*en allemand*).

<sup>69</sup> Second avis établi par la Société fiduciaire Suisse - Coopers & Lybrand sur le rapport concernant l'état des problèmes et les mesures à prendre, Bâle, 30 mars 1995 (*en allemand*).

chef du DFF présente la situation de la caisse de manière trop positive. Le projet est renvoyé afin d'être remanié.

- Le **8 mai 1995**, la CdG-CE s'entretient de la situation de la CFA avec le président de la Confédération. Ce dernier informe la commission que le Conseil fédéral est au fait de la situation de la CFA et que ce dernier ne voit pas la nécessité de prendre de mesures particulières. Il admet toutefois que le dossier est délicat.
- Le **10 mai 1995**, le Conseil fédéral parvient à un accord sur la nomination de Madame Elisabeth Baumann à la condition qu'un expert externe soit associé à la réorganisation de la caisse. Cet expert est chargé de présenter régulièrement un rapport aux commissions compétentes du Parlement et au Conseil fédéral sur la situation de la CFP.
- Le **17 mai 1995**, conformément à la proposition qui lui a été faite par le Conseiller fédéral Otto Stich, le Conseil fédéral nomme Madame Elisabeth Baumann à la tête de la CFA. Selon la proposition du DFF, le choix s'est porté sur elle en raison de son expérience et de son engagement à la tête de la CFP. Conjointement, le Conseil fédéral prend acte de la nomination de Monsieur Vitus Schönenberger de la société PRASA comme préposé spécial du chef du DFF pour les affaires de la CFA.
- Lors de la **session d'été 1995**, les Chambres fédérales décident d'exclure le compte de la caisse de leur approbation du compte d'Etat pour 1994.<sup>70</sup> C'est la première fois que le Parlement refuse d'approuver le compte de la CFP. Lors des débats, le président de la CdG-CE souligne que le chef du DFF n'est pas le seul en cause dans le domaine des insuffisances de la caisse ; le Conseil fédéral a lui aussi une responsabilité à assumer. Pour la CdG-CE, le choix de Madame Elisabeth Baumann comme directrice n'est pas fait pour arranger la situation.<sup>71</sup>
- Le **8 juin 1995**, la conférence de coordination examine la situation de la CFA en présence du Conseiller fédéral Otto Stich. Ce dernier relève que ni le Conseil fédé-

---

<sup>70</sup> Arrêté fédéral I du 22 juin 1995 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1994, FF 1995 III 565.

<sup>71</sup> BO CE 1995 465.

ral, ni le Parlement ne peuvent résoudre les problèmes de la CFA; il appartient au DFF et à la CFA de prendre ensemble les décisions nécessaires.

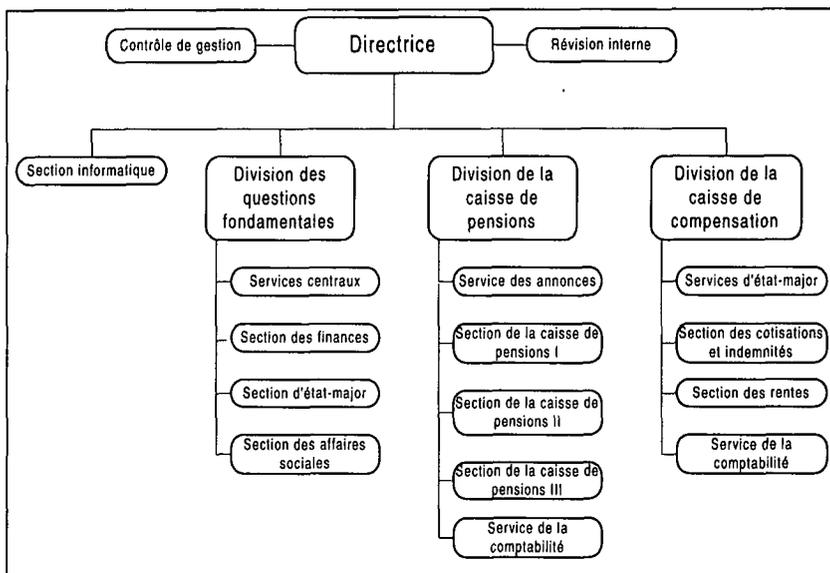
- Le **27 juin 1995**, le Conseil fédéral approuve les principes régissant la répartition et l'amortissement de l'augmentation du découvert technique généré par la LFLP. En même temps, il charge le chef du DFF de présenter, avant la fin de l'année 1995, une révision correspondante de l'ordonnance sur la CFP. A l'heure de la rédaction de ces lignes, cette révision n'a pas encore été effectuée.<sup>72</sup>
- Le **30 juin 1995**, le directeur suppléant de la CFA quitte la caisse.
- Le **16 août 1995**, le chef du DFF informe le Conseil fédéral que la situation de la CFP ne s'améliore pas en raison des insuffisances constatées sur le plan informatique. La société informatique adjudicataire, la société Datamind Services AG, est prête à en assumer la responsabilité. Ce même jour, le Conseil fédéral approuve le message et le projet de modification de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC).<sup>73</sup> La révision vise à dissocier, sur le plan comptable, la CFP des comptes de la Confédération.
- Pour la septième fois de suite, le CDF rapporte, le **28 août 1995**, qu'il ne peut pas attester la régularité du compte 1994 de la caisse.
- Dans son arrêté du **13 septembre 1995**, le Conseil fédéral déclare à l'intention des Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats qu'il peut leur assurer une franche collaboration au cas où une CEP serait appelée à déterminer les problèmes organisationnels et de gestion de la CFP.
- Le **4 octobre 1995**, l'Assemblée fédérale décide l'institution de commissions d'enquête parlementaires chargées d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la CFP ainsi que sur la conduite des affaires du DFF relativement à la CFP.

---

<sup>72</sup> Lettre du Conseil fédéral à la CEP CFP du 29 mai 1996.

<sup>73</sup> FF 1995 IV 350.

Figure 4 Organigramme de la Caisse fédérale d'assurance (au 1er avril 1996)



## 2.7 Situation actuelle

A l'heure actuelle (état au 30 juin 1996), la CFP compte, dans le traitement des sorties, 3'866 cas en suspens. Les demandes d'information et de conseils des assurés prennent en moyenne huit mois pour être examinées. Il y a également des retards importants dans le traitement des sommes de rachat, dans la coordination des comptes bloqués avec la comptabilité ainsi que dans l'examen des demandes de rachat. Sur les 120'000 dossiers d'assurés, environ 30'000 ont été contrôlés. Quant au système SUPIS, il ne fonctionne toujours pas à satisfaction. La fusion de la CPS et de la CFA, décidée en 1989, n'est toujours pas réalisée. En ce qui concerne le compte 1995, les Chambres fédérales ont décidé, durant la session d'été 1996, de le refuser à nouveau.<sup>74</sup>

Le **19 juillet 1996**, le Conseiller fédéral Kaspar Villiger, chef du DFF, a mis sur pied un groupe d'experts qui est chargé, sous la conduite de Monsieur Peter Arbenz,

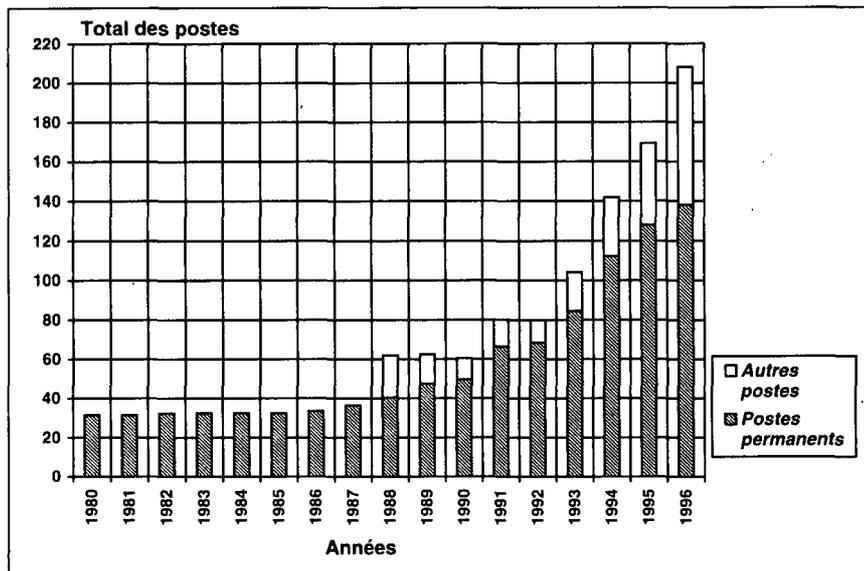
<sup>74</sup> Arrêté fédéral I du 10 juin 1996 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1995, FF 1996 III 111.

d'élaborer des mesures destinées à résoudre les problèmes que connaît la CFP et de la préparer aux futurs défis auxquels la Confédération sera confrontée dans le domaine de la prévoyance du personnel. Le groupe d'experts a pour tâche d'analyser les différents problèmes qui se posent et, après une évaluation globale des solutions envisageables, d'élaborer les plans et les orientations de nature à redresser la situation. Le groupe d'experts est directement subordonné au chef du DFF. Un premier rapport devrait être présenté avant la fin 1996.

Figure 5 Occupation des postes de direction de la CFA et de la CFP entre 1980 et 1996

	Directeur / Directrice CFA	Directeur suppléant CFA/CFP	Chef/fe de section/division CFP
1980	W. Schüler	W. Suter	H. Stähli
1981	Vacant		
1982			
1983			
1984			
1985	E. Hülsen		
1986			
1987			
1988			
1989			
1990	M. Chevroulet	D. Gerber	D. Gerber
1991			
1992			
1993			
1994	Vacant	Vacant	E. Baumann
1995	E. Baumann		Vacant
1996			

**Figure 6** Evolution du personnel de la CFA (CFP, Caisse fédérale de compensation et autres services) entre 1980 et 1996

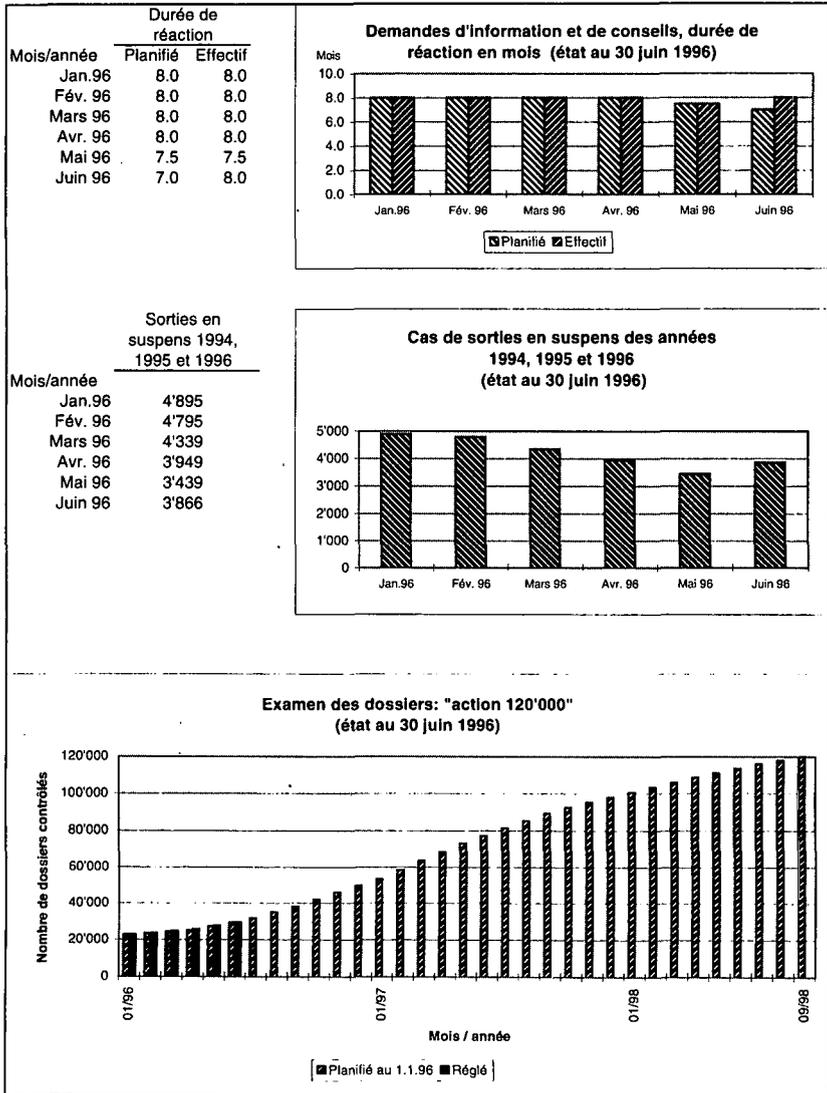


**Tableau 1** Evolution du personnel de la CFA (CFP, Caisse fédérale de compensation et autres services) entre 1980 et 1996

Années	Nombre de postes permanents	Nombre d'autres postes	Au total
1980	31,50	-*	31,50
1981	31,50	-*	31,50
1982	32,50	-*	32,50
1983	32,50	-*	32,50
1984	32,50	-*	32,50
1985	32,50	-*	32,50
1986	33,50	-*	33,50
1987	36,50	-*	36,50
1988	40,50	21,45	61,95
1989	47,50	15,00	62,50
1990	49,50	11,90	61,40
1991	66,50	13,70	80,20
1992	68,50	11,40	79,90
1993	84,50	19,60	104,10
1994	112,30	29,60	141,90
1995	128,10	41,20	169,30
1996	138,10	70,10	208,20

\* pas de données disponibles

**Figure 7** Quelques statistiques concernant le règlement des cas en suspens et les retards à la CFP



### **3      Systèmes informatiques**

#### **3.1      Constatations**

##### **3.1.1      De quoi est-il question ? - introduction et vue d'ensemble**

Afin d'être en mesure d'expliquer la situation de l'informatique de la Caisse fédérale de pensions (CFP) telle que la commission a pu l'observer, il est nécessaire de procéder tout d'abord à un survol du sujet. Il s'agit surtout de présenter les fichiers et les systèmes de traitement des données qui sont actuellement en exploitation à la CFP ainsi que leur environnement (cf. Figure 1). Pour les abréviations et les termes techniques, prière de se référer à la table des abréviations et au glossaire.

##### **3.1.1.1      Fichiers**

Les données actuarielles (date de naissance, numéro AVS, service, taux d'occupation, salaire assuré, sommes de rachats, etc.) des quelque 110'000 affiliés et 54'000 bénéficiaires de rentes de la Confédération et des organisations affiliées (état fin juillet 1996) ne se trouvent pas, pour des raisons historiques, dans une seule base de données mais dans divers fichiers sous forme de :

- cartes perforées couvrant toutes les années jusqu'à 1990 ;
- microfiches de l'ancien système informatique des Services de caisse et de comptabilité (SCC) de l'Administration fédérale des finances (ces données ne sont plus tenues à jour depuis 1992) ;
- classeurs (correspondance, quittances, calculs, etc.), environ dès 1993 ;
- classeurs (informations salariales et actuarielles) des organisations affiliées, dès leur rattachement ;
- fichier informatique de la Caisse de pensions et de secours des CFF (CPS) pour le compte témoin LPP de la CFP de 1985 à 1992 ;
- fichier informatique de l'ancien système G&P de 1991 et 1992 ;

- archives informatiques dans le système SUPIS de la CFP (ce fichier contient actuellement les données de l'année 1993) ;
- fichier informatique dans le système SUPIS de la CFP (en accès direct avec les données dès 1994) ;
- fichier informatique dans le système SUPIS des CFF (en accès direct avec les données des assurés employés par les CFF, dès 1995).

### **3.1.1.2 Systèmes de traitement des données (logiciels)**

Les calculs en matière de salaire, de prévoyance professionnelle et de comptabilité, sont effectués, à partir des données sur les assurés, au moyen des logiciels suivants :

#### Systèmes de traitement des salaires

- PERIBU (système de traitement des salaires de la Confédération) comprenant trois systèmes: le premier pour le Département militaire fédéral (DMF), le deuxième pour les départements civils (sans le Département fédéral des affaires étrangères [DFAE]) et le troisième pour les Ecoles polytechniques fédérales (EPF) ;
- système de traitement des salaires du DFAE ;
- PERICO (système de traitement des salaires de l'Entreprise des PTT) ;
- PERIDAS (système de traitement des salaires des CFF) ;
- système de traitement des salaires de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR), de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et de Swisscontrol ;
- systèmes de traitement des salaires des autres organisations affiliées (environ 100).

#### Systèmes de gestion des caisses de pensions

- SUPIS CFP (système de gestion des affiliés de la CFP) ;
- SUPIS CFF (système de gestion des affiliés de la CPS) ;

- programmes EXCEL sur PC pour divers calculs ;
- système de gestion pour les bénéficiaires de rentes.

Système de la comptabilité de la CFP

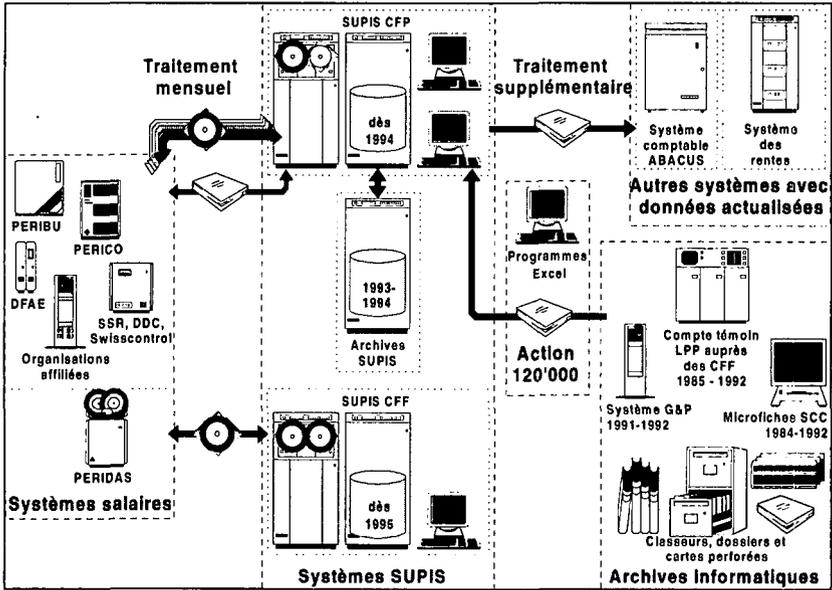
- ABACUS.

### 3.1.1.3 Interfaces reliant les systèmes

Les différents systèmes et fichiers doivent être en mesure d'échanger les données concernant les assurés. Ces échanges sont appelés interfaces et peuvent être effectués par des liaisons électroniques directes (par exemple fichier SUPIS ↔ logiciel SUPIS), par échange de bandes magnétiques (par exemple PERICO ↔ SUPIS) ou par saisie manuelle à partir de listes sur papier (par exemple SUPIS ↔ ABACUS). En règle générale, les données qui franchissent une interface sont contrôlés quant à leur plausibilité par des filtres informatiques. Les enregistrements qui ne sont pas plausibles (par exemple « date de naissance d'un employé supérieure à 1985 ») sont éliminés ou marqués.

Les interfaces « aller » et « retour » entre les systèmes de traitement des salaires et SUPIS revêtent une importance primordiale. C'est par elles que passent, mois après mois, les informations essentielles au fonctionnement de SUPIS soit l'ensemble des données salariales de la Confédération. Sur la base des informations fournies par les systèmes des salaires, SUPIS calcule les retenues salariales pour la CFP (cotisations courantes, amortissement d'éventuelles sommes de rachat) et les renvoie aux systèmes de traitement des salaires. Ce n'est qu'après cette opération que les salaires peuvent être versés.

Figure 1 Les fichiers et les systèmes de traitement des données actuellement en exploitation à la CFP



### 3.1.2 Mais que se passe-t-il ? - le mauvais état de l'informatique de la CFP

La commission s'est renseignée de manière très détaillée sur l'ampleur, la qualité, les possibilités d'utilisation et la fiabilité des données et des systèmes informatiques de la CFP et de leur environnement. Pour ce faire, elle s'est basée sur deux rapports d'experts en informatique ainsi que sur des auditions de collaborateurs de la Caisse fédérale d'assurance (CFA) et de la CFP.

#### 3.1.2.1 Fichiers

La diversité des fichiers existants est un obstacle important au traitement rapide des données. Mais il ne serait possible de renoncer aux anciens fichiers que si le coeur du système informatique était actualisé, c'est-à-dire si les fichiers informatiques en accès direct des systèmes SUPIS étaient à jour et sans erreurs.

Or les fichiers SUPIS (tant les fichiers en accès direct que les fichiers d'archives) sont bourrés d'erreurs. Ils sont :

- incomplets car il manque des données (par exemple à cause de mutations qui n'ont jamais été effectuées) ;
- peu fiables à cause de données erronées (par exemple en raison de paiements de sommes de rachat mal comptabilisés) ;
- gonflés par des données inutiles sur environ 80'000 personnes qui ne sont pas ou plus employées (par exemple des collaborateurs ayant quitté leur emploi pendant leur période d'essai) ;
- pas à jour en raison des retards pris dans le traitement des données.

Les éventuelles erreurs dans le traitement des sommes de rachat et des prestations de libre passage sont particulièrement critiques puisque dans ces cas, il s'agit de paiements réels et non pas seulement de problèmes d'écritures comptables.

Cette situation dure depuis de nombreuses années. Elle provient d'une part de la mauvaise qualité des anciens fichiers à partir desquels il a fallu transférer les données lors de l'introduction du système SUPIS. D'autre part, elle trouve également ses origines dans un passé plus récent, et ceci dans une mesure qui va en s'amplifiant. En effet, malgré d'importants efforts, la CFA n'a pas été en mesure d'améliorer la qualité des fichiers en accès direct. Au contraire, depuis 1995, cette qualité est même en train de décroître :

- parce que le système SUPIS est encore et toujours incomplet et qu'il est incapable de traiter toutes les mutations ;
- parce que les systèmes de traitement des salaires fournissent, par le truchement des interfaces, des données entachées d'erreurs ainsi que des données superflues ;
- parce que, à cause des retards dans l'exécution du travail courant, il est nécessaire de traiter de plus en plus des mutations très anciennes. De ce fait, les fichiers qui doivent être chargés en mémoire deviennent toujours plus grands. Ceci implique que

les temps de traitement (temps de réponse du logiciel) augmentent et, par conséquent, que les retards s'accroissent. Il en résulte un véritable cercle vicieux.

Etant donné les erreurs contenues dans les fichiers SUPIS, la caisse en est réduite aujourd'hui à devoir garder les anciens fichiers (depuis les cartes perforées jusqu'aux fichiers informatiques du système G&P), car, malgré leurs formes révolues, ils constituent les seules preuves du passé. Cependant ces anciens fichiers sont partiellement incomplets et peu fiables depuis le milieu des années quatre-vingts. Leur accès est très fastidieux et le transfert des données vers les systèmes en accès direct doit être effectué de manière manuelle. Leur utilisation exige donc beaucoup de temps.

L'état général des fichiers doit par conséquent être qualifié d'extrêmement mauvais. Il n'est pas exclu que des données aient été perdues de manière irréversible (par exemple défaut de preuves de paiement ou de non-paiement de sommes de rachat). Le traitement des données et les mutations exigent beaucoup de temps et sont ralenties de manière croissante par de nouveaux retards. Si ces derniers continuent d'augmenter, il se pourrait bien que le traitement des données des affaires courantes devienne plus lent que l'écoulement du temps réel. Cela signifierait la fin de tous les efforts.

Il est tout à fait normal que la CFP n'ait pas confiance dans les fichiers actuels de SUPIS. C'est la raison pour laquelle une action d'apurement systématique des quelque 120'000 dossiers d'assurés est en cours de réalisation (« action 120'000 »). A chaque changement de poste de travail, lors d'une modification du degré d'occupation ou d'un divorce - bref lors de chaque événement impliquant un paiement (par exemple surveillance d'invalidité, retraite, sortie) - le dossier de l'affilié concerné fait l'objet d'un contrôle détaillé. Au moyen de logiciels PC, indépendants de SUPIS, les données relatives aux affiliés sont rassemblées, puis recalculées et contrôlées par deux personnes. Le cas échéant, le fichier SUPIS est ensuite corrigé. Actuellement, 25 pour cent des dossiers ont été contrôlés selon cette procédure et 40 pour cent d'entre eux présentaient des erreurs. Il est probable également que les données qui ont été corrigées dans SUPIS au moyen de l'« action 120'000 » aient été à nouveau faussées par la suite en raison des défauts du logiciel. Ces données devront alors être corrigées une nouvelle fois.

Le temps nécessaire au contrôle de tous les dossiers a été évalué à environ 100 années-homme. L'énergie nécessitée par cette opération et les erreurs qui surviennent constamment laissent supposer que le système actuel ne disposera jamais d'une base de données correcte.

### **3.1.2.2 Logiciels**

Le logiciel SUPIS est le coeur du système permettant à la CFP de remplir sa mission. Il assume plusieurs tâches principales dont deux qui ne peuvent pas tourner en parallèle. Ces fonctions doivent par conséquent être initialisées à des moments différents. Il s'agit :

- du traitement mensuel des salaires (calcul des retenues, cf. chiffre 3.1.1.3 ci-dessus) y compris le transfert des données de et vers les systèmes de traitement des salaires (traitement par lots durant la nuit et durant les fins de semaine) ;
- des tâches liées au traitement des affaires courantes en relation avec le 2<sup>e</sup> pilier (compte témoin LPP, consultations, diverses mutations, données pour la comptabilité, simulations) qui ont lieu en accès direct durant la journée.

La troisième tâche principale, la conservation des données, est fondamentale pour les deux premières. Pour améliorer la qualité des données dans le cadre de l' « action 120'000 », la CFP est également tributaire du fonctionnement du système en accès direct.

De l'avis de la commission, le logiciel SUPIS ne remplit aucune de ces trois tâches de manière satisfaisante et ne le pourra jamais. Initialement le logiciel SUPIS a été installé en tant que solution standard. Par la suite, il a dû être largement adapté et reprogrammé afin de pouvoir répondre aux exigences de la CFP. Actuellement, SUPIS est un amas de bric et de broc tenant lieu de solution sur mesure. Les modifications qui ont été effectuées au logiciel l'ont été de manière non structurée. SUPIS présente les faiblesses fondamentales suivantes :

- la structure des logiciels est mal conçue (absence de structure, « configuration spaghetti »), ce qui complique énormément toute modification ;

- le logiciel ne fonctionne que lentement ;
- la documentation du système est incomplète voire inexistante ;
- certaines fonctions font défaut, ce qui implique que certaines formes de rapports de services et certaines mutations prévues par les statuts ne peuvent pas être saisies facilement (par exemple en cas d'invalidité partielle, de congé non payé ou d'une modification du taux d'occupation) ;
- certaines parties du logiciel commettent des erreurs de calcul.

En plus de cela, SUPIS est techniquement dépassé et sa capacité de stockage des données est limitée. Personne ne connaît ni comprend le système dans son ensemble.

Les faiblesses du logiciel ont des conséquences graves :

- la lenteur du déroulement du programme ne permet d'exécuter le traitement mensuel des salaires qu'une seule fois par mois; cela signifie que les problèmes qui surviennent ne peuvent être traités que le mois suivant provoquant ainsi une augmentation des cas en suspens ;
- le traitement mensuel des données des divers systèmes salariaux s'effectue de manière séquentielle, ce qui ne permet donc pas un traitement au mois près des transferts entre les systèmes des salaires ;
- les fonctions manquantes doivent constamment être intégrées dans le logiciel ;
- chaque modification du logiciel comporte un risque élevé de perte de temps et peut même provoquer des blocages temporaires du système (SUPIS est donc incapable de fonctionner de manière sûre et sans accrocs) ;
- chaque modification du logiciel incorrectement effectuée provoque une diminution de la qualité des données ;
- les difficultés rencontrées lors du traitement des salaires entraînent des restrictions qui entravent l'exécution d'autres tâches importantes, et augmentent encore les retards ;

- le système SUPIS est totalement incapable de supporter toute nouvelle modification des statuts ou toute autre adaptation ;
- la possibilité de consulter des données anciennes en mode direct est limitée à trois ans (base de données ayant une capacité inférieures à 4 gigabytes). Les données plus anciennes doivent être conservées dans un fichier d'archives : en 1996, il n'est pas possible de consulter l'année 1993 en accès direct; l'année prochaine, il en ira de même pour les données concernant 1994. L' « action 120'000 » nécessite pourtant un transfert toujours important de données des fichiers d'archives dans le fichier en accès direct.

Malgré son utilité très limitée, SUPIS est indispensable au travail de la CFP. La situation est critique. Si une version corrigée et plus rapide de SUPIS ne remplace pas la version actuelle d'ici à fin 1996, la gestion de la caisse de pensions risque de s'effondrer. Cela signifie que les retards s'accroîtront plus rapidement qu'il n'est possible de les combler, et partant entraîneront une dégradation irréversible de la qualité des données. Il faut toutefois relever que depuis la mi-1996, soit après la fin des investigations de la CEP CFP, le système SUPIS s'est quelque peu stabilisé et que son exploitation a pu être accélérée. Malgré cette amélioration, rien ne peut garantir que le système ne s'effondre pas totalement. Des mesures énergiques sont donc indispensables.

Le logiciel des rentes de la CFP, installé au sein de l'Entreprise des PTT, fonctionne correctement mais il est totalement dépassé. Il date du début des années septante et ne survivra pas la fin du siècle car :

- il ne peut pas faire le passage de l'année 99 à l'année 00 ;
- il n'y a plus qu'une seule personne qui dispose encore des connaissances suffisantes permettant d'assurer son fonctionnement ;
- il n'y a aucune documentation à son sujet ;
- il n'est pas possible de l'améliorer.

De plus, l'utilisation de ce logiciel est fastidieuse et ne correspond absolument pas aux exigences d'une gestion moderne des rentes. Il faut compter avec le fait que le système ne permettra plus de verser de nouvelles rentes dès l'an 2000. Dans ce domaine également, la CFP est sous pression.

### **3.1.2.3 Interfaces de et vers SUPIS**

Les interfaces « aller » entre les systèmes de traitement des salaires et SUPIS sont totalement insuffisantes et contribuent dans une large mesure aux difficultés de la CFP. Les divers systèmes de traitement des salaires fournissent des données sur les affiliés et les mutations à effectuer qui ne sont ni structurées de manière identique, ni définies de manière précise et encore moins soigneusement organisées et contrôlées. Or, la responsabilité de la définition des données fournies à la caisse est du ressort de la CFP. Etant donné qu'il existe de problèmes de collaboration entre la CFP et les offices fédéraux responsables des systèmes de traitement des salaires, on constate les erreurs suivantes dans les données fournies :

- certains champs sont structurés différemment pour des données identiques ;
- dans certains cas seules les mutations sont transférées, dans d'autres, toutes les données disponibles (la CFP doit ensuite déduire elle-même les mutations qui ont été saisies par comparaison avec les données du mois précédent) ;
- il arrive également que des données inutiles (par exemple des données concernant des collaborateurs qui ont quitté leur emploi pendant la période d'essai ou des données à double et sous deux noms différents pour des femmes mariées) soient transmises ;
- un certain nombre de données comportent des formes de rapports de services non reconnus par la CFP (codes inconnus) ;
- enfin, il arrive que la CFP reçoive des données erronées.

Les filtres informatiques intercalés en amont de SUPIS procèdent au tri des données. Ils ont besoin d'une grande capacité et tournent donc lentement. Ils standardisent les données et leur donnent une forme permettant leur traitement. Ils produisent ainsi de lon-

gues listes d'erreurs ou d'avertissements pleines de codes inconnus, de données superflues ou qui ne sont pas plausibles. En temps normal, il n'y a qu'un seul jour à disposition pour le traitement de ces erreurs. Si les corrections ne peuvent être apportées dans ce délai, les fautes ne pourront être corrigées au plus tôt que le mois suivant. Les affiliés concernés reçoivent alors un décompte de salaire qui n'est pas correct.

Les interfaces ont été et sont encore souvent à l'origine de nombreux problèmes en relation avec SUPIS et les divers fichiers. Les utilisateurs des divers systèmes de traitement des salaires ne se préoccupent que peu de la qualité des données qu'ils transmettent à la CFP. Malgré d'importants efforts de programmation, les filtres informatiques ne peuvent pas résoudre tous les problèmes. En vertu du principe qui veut que les données qui sortent d'un système ne peuvent pas être meilleures à la sortie qu'à l'entrée, les résultats fournis par SUPIS ne sont pas fiables.

### **3.1.3 Comment en est-on arrivé là ? - la dégringolade**

L'état de l'informatique pose de sérieux problèmes pour l'avenir de la CFP. Il est le résultat d'une longue évolution. La commission a étudié de manière très détaillée cette progression en interrogeant les collaborateurs actuels et anciens de la CFA, des CFF et de l'Office fédéral de l'informatique (OFI) ainsi que des personnes extérieures à l'administration. Les constatations de la commission sont résumées ci-après.

#### **3.1.3.1 Evolution de la qualité des données**

Les années septante apportent les premières solutions informatiques à la CFP. Cette contribution, modeste, suffit à remplir les exigences organisationnelles et statutaires de l'époque.

L'introduction de la LPP au cours des années quatre-vingts (1985) et la révision des statuts (1988) rendent obsolètes ces systèmes qui doivent de plus en plus souvent être complétés par des calculs et des opérations effectués manuellement. A l'époque, ce sont les bureaux des salaires qui sont responsables des données. Ces derniers calculent eux-mêmes les retenues salariales pour la CFP sur la base des statuts et des conditions d'engagement des employés. Les statuts sont cependant appliqués de diverse manière si bien que des divergences sont introduites dans le calcul des données actuarielles. Ces

inégalités sont introduites par la suite dans les fichiers de la CFP. Faute de moyens informatiques suffisants, ces erreurs ne peuvent pas être détectées et il n'est pas possible pour la caisse d'entreprendre un contrôle général des mutations. A la CFP, la gestion des dossiers est mal organisée : certains dossiers manquent, d'autres étaient gérés à double.

**Au début des années nonante**, l'introduction du système G&P permet peu à peu de découvrir ces défauts. En 1990, les anciens fichiers sont transférés dans le nouveau système. A cette occasion, une action d'apurement des données est entreprise. Elle ne permet toutefois pas d'éliminer toutes les erreurs. Un certain nombre de défauts, en partie inconnus, subsistent toutefois.

**Au cours des années 1991 à 1992** (exploitation du système G&P), de nouveaux problèmes apparaissent. La mauvaise qualité des interfaces avec les systèmes de traitement des salaires rend difficile l'exploitation du système et entrave également son développement. Lors de la reprise des données, des erreurs sont mises en évidence. Cela va des fautes de calcul en matière de salaires jusqu'à des violations manifestes des statuts. Faute de fonctions adéquates, certaines corrections qui auraient alors été nécessaires, ne peuvent pas être entreprises tout de suite. Lors de la cessation de la collaboration avec le fournisseur de G&P (l'état des données au 31 décembre 1992 a été transféré dans le système suivant), les corrections nécessaires sont toutefois achevées à près de 95 pour cent. Cependant, les défauts les plus complexes et les plus longs à régler ne sont toujours pas corrigés. La situation en matière de données reste précaire sans que les responsables ne s'en rendent vraiment compte.

**A la fin de 1992 respectivement au début de 1993**, les données du système G&P sont transférées dans la base de données du nouveau système SUPIS. En même temps, la responsabilité en matière de données actuarielles est transférée des bureaux des salaires à la CFP, et ce afin de garantir une application uniforme des statuts. Des problèmes de communication entre les partenaires et un manque de volonté de part et d'autre entravent ce processus. Au lieu de pouvoir entrer en service le 1<sup>er</sup> janvier 1993, les nouvelles interfaces avec les grands clients, PERIBU (Confédération) et PERICO (PTT), ne sont mises en fonction que le 1<sup>er</sup> janvier 1994, respectivement le 1<sup>er</sup> novembre 1994, et

ceci après une intervention du chef du Département fédéral des finances (DFF). Ces remises de délais contribuent naturellement à augmenter encore le nombre des affaires en suspens.

**A mi-1993**, soit une demi-année après l'introduction de SUPIS, la CFA doit se rendre à l'évidence que la qualité des données ne s'améliore pas. L'introduction du nouveau logiciel s'avère même être un pas en arrière. En comparaison avec le système G&P, un plus grand nombre de données ne peuvent pas être traitées correctement. Les fonctions nouvellement programmées présentent souvent des défauts qui diminuent encore la qualité des données. Quant aux interfaces, elles continuent à livrer de nombreuses données inutiles étant donné que les bureaux des salaires ne se sentent pas responsables des données qu'ils livrent à la caisse. La quantité des affaires en suspens continue de croître et la qualité des données diminue en proportion.

En ce qui concerne les données, la situation devient critique **dès le début de 1995**, au moment du changement de propriétaire de SUPIS et de la perte de savoir-faire qui en résulte (cf. chiffre 3.1.3.2 ci-après). Le développement du logiciel devant être stoppé momentanément, la liquidation des affaires en suspens s'en trouve retardée.

**Depuis le début de 1996**, la durée des traitements de SUPIS a augmenté fortement. Le logiciel s'est même bloqué de temps à autre. Il est souvent arrivé que le système n'offre pas suffisamment d'heures en accès direct pour permettre le traitement des données. Au lieu d'améliorer la situation, l'informatisation de la caisse a entraîné paradoxalement une détérioration de la qualité des données. Celle-ci est actuellement à son niveau le plus bas.

### **3.1.3.2 Evolution du logiciel**

**Au cours des années septante**, la CFP rate son virage de l'informatique. En 1983 elle institue une organisation de projet chargée de développer, avec les CFF, une solution informatique globale (projet informatique « Caisses d'assurance du personnel fédéral » [CAP]). Ce groupe de travail n'obtient aucun résultat et est dissous en 1989. Mais les problèmes apparaissent rapidement par la suite. A la suite de l'entrée en vigueur de la LPP, le 1<sup>er</sup> janvier 1985, la caisse constate que son ancien système informatique ne

peut pas exécuter les dispositions sur le compte témoin LPP. La tenue du compte témoin est alors transférée sur un système LPP des CFF. L'entrée en vigueur des nouveaux statuts au 1<sup>er</sup> janvier 1988 surcharge le système, au point que les processus centraux ne peuvent même plus être assurés.

**A la fin des années quatre-vingts**, la CFP ne dispose donc d'aucune solution informatique utilisable pour la gestion des données des affiliés. Le traitement des données souffre d'importants retards et la caisse subit une énorme pression. C'est dans l'urgence que, dès 1988, la CFA se met à chercher sur le marché une solution pour la gestion des affiliés. Mais, le cahier des charges élaboré à cette fin est pratiquement inutilisable : il ne comprend que les statuts et les règlements en vigueur en lieu et place de spécifications claires et précises. En tout état de cause, il est impossible d'en déduire ni la diversité des formes possibles de rapports de service ni la problématique des interfaces. Un certain nombre d'offres sont néanmoins rassemblées. C'est finalement celle de la société G&P Versicherungs-Informatik AG, société spécialisée dans les solutions informatiques pour les caisses de pensions, qui est définitivement retenue. Malgré des dispositions contractuelles insuffisantes, les deux partenaires se font de grandes illusions. A cette époque, la CFP espère que le recours à un mandataire externe (*outsourcing*) permettra de trouver une solution informatique capable de résoudre ses problèmes lancinants et son manque de connaissances informatiques. De son côté la société G&P Versicherungs-Informatik AG sous-estime les exigences de la tâche à entreprendre.

Dès la mise en exploitation du système G&P en 1990, les problèmes apparaissent de manière manifeste. La mauvaise qualité des données, aussi bien celle déjà existante que celle qui est importée chaque mois par les interfaces, provoque un surcroît de travail considérable, le fournisseur de G&P devant alors développer toute une série de filtres informatiques. La diversité des rapports de services et la complexité des statuts nécessitent également le développement et la programmation de nombreuses fonctions supplémentaires. Le fournisseur de G&P les réalise en collaboration avec les services spécialisés de la CFP, mais sans spécifications écrites (*creative prototyping*). Ce surcroît de travail entraîne rapidement des exigences financières supplémentaires de la

part du fournisseur. Il en résulte des conflits avec la caisse qui partait du principe qu'elle avait acquis une solution clé en main pour un prix forfaitaire. Les rapports entre les partenaires se durcissent peu à peu.

Malgré ces difficultés, le traitement des données s'améliore peu à peu et commence à prendre forme **au cours des années 1990 et 1991**, non sans un engagement important de la part des deux partenaires. Contrairement à l'ancien système, G&P est conçu en tant que système fonctionnant en accès direct, ce qu'apprécient particulièrement les collaborateurs de la CFP. Mais la qualité des données, bien que stationnaire, est demeure critique. L'interface avec la comptabilité, intégrée au système, fonctionne à satisfaction. Grâce à cette nouvelle solution informatique, la CFP commence à respirer.

La CFA profite de cette accalmie pour chercher une nouvelle solution informatique afin de remplacer le très ancien système de traitement des rentes. Après mise en soumission, la caisse décide d'acquérir un logiciel standard appelé « SUPIS (rentes) » proposé par la société Gebrüder Sulzer AG. Au cours d'études préliminaires, la caisse constate que SUPIS dispose également d'un module permettant la gestion de données d'assurés actifs. Comme les relations avec le fournisseur de G&P sont alors très tendues, la CFA demande à la société Gebrüder Sulzer AG de déterminer si le logiciel standard SUPIS pourrait éventuellement remplacer le système G&P de gestion des affiliés. Sulzer arrive à la conclusion que son produit standard permet de couvrir 80 pour cent des besoins de la CFP. En fait, cette estimation était une grave sous-évaluation mais elle convainc la CFA qui ne dispose d'aucun spécialiste en la matière. En 1991 déjà la décision de passer sur SUPIS est prise sans en avertir le fournisseur de G&P. La CFA décide ensuite d'introduire le système SUPIS pour les affiliés le 1<sup>er</sup> janvier 1993 et le système pour les rentes six mois plus tard.

Le projet SUPIS est lancé **au début de 1992**, les contrats sont signés en juin et le contrat avec G&P Versicherungs-Informatik AG est dénoncé pour mi-1993. En se lançant sans préparation dans l'aventure SUPIS, la commission est d'avis que la CFA et son nouveau partenaire ont adopté une stratégie extrêmement risquée étant donné la situation déjà critique dans laquelle la caisse se trouvait alors.

**Au cours de l'année 1992**, comme cela a déjà été le cas pour le système G&P, il apparaît que les contrats concernant la mise en place de SUPIS ne parviennent pas à répondre aux exigences de la dure réalité et que les deux parties se sont bercées d'illusions sur l'ampleur des travaux. L'introduction de SUPIS se déroule de manière précipitée et l'organisation du projet est rudimentaire et insuffisante plus d'un titre. Bien que le nouveau système permette à la CFP de disposer de la responsabilité des données, personne ne se préoccupe de la réalisation conceptuelle et technique d'interfaces efficaces avec les systèmes de traitement des salaires. La caisse néglige également de prendre en compte la nécessité de réaliser une nouvelle interface avec le logiciel de comptabilité ABACUS qui est distinct de SUPIS. Il apparaît très vite que la complexité des statuts et les divers types de rapports de services de la Confédération vont exiger des adaptations considérables du logiciel standard. Etant donné l'absence de documentation sur le système et le nombre restreint de spécialistes, les modifications prennent plus de temps que prévu. A l'échéance de la mise en fonction, SUPIS n'est pas prêt et les interfaces ne sont pas opérationnelles. La quantité des affaires en suspens se met à croître à nouveau. Le lancement du système des rentes est alors repoussé faute de personnel. La CFP atteint le point de non-retour.

**A mi-1993**, donc une demi-année après le démarrage avorté de SUPIS, la situation se révèle critique. La CFP n'est plus en état d'assumer ses tâches courantes ni de traiter correctement les nouvelles affiliations et les sorties, sans parler des cas spéciaux. La qualité des données souffre énormément de cette situation. Le système G&P est désactivé. Le nouveau système des rentes - à l'origine du passage sur SUPIS - n'est toujours pas en fonction. Quant aux collaborateurs de la CFP, ils passent la meilleure partie de leur temps à chercher les erreurs, les corrigent, procèdent à des tests, établissent des spécifications, etc. La direction du projet, d'abord entre les mains de la CFA, est finalement transférée à l'OFI.

Les mois suivants sont consacrés à des modifications des interface et du logiciel. Lentement, la solution standard se transforme en une solution individuelle. Le traque des erreurs est devenu l'occupation principale de la CFP. Les ressources étant rares, la CFP se retrouve totalement surchargée et les affaires en suspens ne cessent de croître.

**Dans le courant de l'automne 1994**, la société Sulzer Informatik AG (filiale de la société Gebrüder Sulzer AG créée au 1<sup>er</sup> janvier 1993) est reprise à 70 pour cent par IBM Suisse. Les activités en relation avec SUPIS sont assumées, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1995, par une filiale d'IBM Suisse: Datamind Services AG qui appartient pour 76 pour cent à IBM Suisse et pour 24 pour cent à Sulzer AG. La descente aux enfers s'accélère. Les spécialistes qui connaissent le mieux SUPIS quittent Datamind Services AG pour fonder la société Lexa Consulting GmbH. Datamind est obligé de les garder en sous-traitance.

Les nouveaux statuts entrent en vigueur le **1<sup>er</sup> janvier 1995** (libre passage et encouragement à la propriété du logement). SUPIS n'est pas prêt à pour ces changements. Sur pression d'IBM et de Datamind, les collaborateurs de Lexa sont exclus du projet SUPIS. La perte de savoir-faire qui en résulte paralyse la transformation du logiciel durant près de six mois. Pour la première fois, la CFP élabore des spécifications écrites afin que les programmeurs aient une idée de ce qu'ils doivent faire.

**Durant l'année 1995**, la CFP installe sur PC un programme auxiliaire EXCEL qui permet de traiter correctement des cas isolés. L'action d'apurement des données, l'« action 120'000 » débute en fanfare. Des douzaines de nouveaux collaborateurs sont formés afin de liquider les affaires en suspens. Les fluctuations de personnel augmentent de manière massive et la formation des nouveaux collaborateurs constitue une charge supplémentaire pour les spécialistes de la caisse. Le contrat avec Datamind (auparavant avec Sulzer Informatik AG) approche de son échéance. A cette époque, personne ne sait s'il sera reconduit et si le développement de SUPIS pourra être poursuivi. Cette situation précaire ainsi que la quantité des affaires en suspens et les demandes toujours plus pressantes d'assurés inquiets commencent à faire souffrir les collaborateurs de la caisse sur les plans psychique et physique.

**Entre fin 1995 et début 1996**, Datamind met en service toute une série de nouvelles parties de logiciels sans les avoir suffisamment testées au préalable. Les temps de traitement s'accroissent massivement et il arrive aussi que le logiciel se bloque en raison notamment de problèmes de matériel et d'exploitation au centre de calcul de l'OFI. Le mode de fonctionnement en accès direct est régulièrement hors service durant plusieurs

jours par mois. Le rôle de la CFP en tant que partie essentiellement de la chaîne du traitement des salaires (cf. chiffre 3.1.2.2 ci-dessus) est gravement menacée.

**A fin mars 1996**, un nouveau contrat est signé avec Datamind. Dans ce contrat, le fournisseur promet d'achever tous les logiciels d'ici à fin 1996, d'établir la documentation technique, de mettre à jour toute la documentation pour les utilisateurs, de garantir un fonctionnement par lots de dix jours par mois sans entraver le fonctionnement en accès direct durant les heures de travail, d'offrir un service d'information téléphonique et d'assurer la maintenance de SUPIS durant encore cinq ans. Dans ce contrat, IBM Suisse (actionnaire principal de Datamind) s'engage à remplir les obligations de Datamind à l'égard de la Confédération pour le cas où IBM Suisse décidait de vendre la majorité de ses actions Datamind ou si Datamind devait faire faillite. IBM s'engage également à exécuter les obligations de Datamind si cette dernière ne parvenait pas en temps utile à honorer son contrat.

La commission est d'avis que les délais contenus dans ce contrat, comme tous les précédents, ne pourront pas être respectés.

## **3.2 Pourquoi est-ce arrivé ? - évaluation des causes**

### **3.2.1 Remarques générales**

La situation actuelle est due à la conjonction de plusieurs facteurs. En ce qui concerne l'informatique, il apparaît que :

- personne ne dispose des connaissances fondamentales nécessaires à la gestion de grands projets informatiques ;
- la communication entre les diverses instances est mauvaise ;
- l'on attribue peu d'importance à la collaboration et que l'on accorde beaucoup d'importance aux délimitations de son pré carré ;
- il n'y a pas de responsables compétents qui soient à la fois capables d'appréhender tous les aspects de la situation et de s'imposer ;

- les règles, les ordonnances et les directives sont plus importantes que des concepts réalistes ;
- en matière de coûts, les considérations à court terme l'emportent sur les réflexions coûts/avantages ;
- du fait du manque de planification réaliste, les projets souffrent de la pression du temps ;
- les exigences quantitatives et qualitatives en matière de personnel ne sont pas assez prises en considération lors de la planification ;
- les activités sont souvent orientées non pas en fonction des besoins mais en fonction de l'exécution des tâches ;
- l'on réagit plus souvent qu'on n'agit.

### **3.2.2 Points faibles et négligences au niveau de la CFA**

La chronologie des événements a permis à la commission de mettre en évidence des insuffisances à tous les niveaux de la CFA. Les points faibles suivants ont spécialement attiré l'attention de la commission :

- Au cours des quinze dernières années, le poste de directeur est resté vacant durant quatre années environ ; en outre, les directrices en exercice ont été absentes, pour raison de maladie, durant de longues périodes.
- La compétence de direction des anciennes directrices est mise en cause.
- La CFA n'a jamais été capable de s'imposer suffisamment au sein de l'administration fédérale et a cherché à régler de nombreux problèmes directement avec le chef du DFF.

La commission a en outre relevé les insuffisances suivantes :

- Les directeurs suppléants n'ont jamais assumé leurs tâches de direction.
- Les cadres de la caisse ont trop voulu ou trop dû s'occuper de travaux de détail.

- Proportionnellement à d'autres caisses de pensions, la CFP ne disposait pas de personnel en nombre suffisant.
- Durant de nombreuses années (de 1980 à 1988), les quelques rares spécialistes de la caisse n'ont pas pu se consacrer à des tâches conceptuelles, et cela par faute d'organisation, par manque de direction et à la suite de l'introduction de nouvelles lois et de nouveaux statuts.
- Jusqu'en 1988, la CFA ne disposait d'aucune connaissances particulières en matière informatique.

Ce dernier point a tout particulièrement contribué à l'apparition de la situation critique actuelle. La tentative de réaliser une nouvelle solution informatique, lancée au cours des années quatre-vingts, a échoué pour ce motif. Un mandataire externe a bien été engagé en 1987, mais la direction de la caisse ne disposait d'aucune compétence en matière informatique.

Par la suite, ni l'informaticien de l'office, ni l'informaticien du département, ni encore l'Office fédéral de l'organisation (OFO) et l'OFI n'ont entrepris, en matière d'informatisation de la CFP, les études préalables qui s'imposaient. De son côté, la CFA a fait largement preuve de naïveté en ce qui concerne les possibilités offertes par l'informatique. Les diverses décisions erronées qui furent prises le prouvent d'ailleurs.

La CFA a procédé à l'évaluation des systèmes G&P et SUPIS en dilettante. L'élaboration d'un cahier de charges - le b.a.-ba de toute évaluation - s'est pratiquement limitée à compiler les lois, les statuts et les ordonnances en vigueur. Certes, les cahiers de charges contenaient également quelques indications au sujet de certaines questions de détail et du volume des données. Mais les éléments importants nécessaires, tels l'environnement (les fournisseurs de données, c'est-à-dire les systèmes des salaires et les interfaces) ainsi que la structure complexe des rapports de service et des conditions d'assurance, n'ont été que très marginalement, voire pas du tout décrits.

Quant aux évaluations, elles ont péchés par manque de rigueur et de professionnalisme et n'ont pas tenu compte de tous les cas spéciaux. Elles se sont essentiellement fondées sur des réflexions d'ordre financier, des impressions personnelles lors de démonstra-

tions et des déclarations exagérément optimistes des fournisseurs. Les exigences des fournisseurs en matière de ressources ont été acceptées par la CFA, mais l'office n'a jamais examiné si elles étaient réalisables. Il faut cependant souligner aussi que de leur côté, les fournisseurs ont également fait défaut de professionnalisme. Ils n'ont jamais critiqué le fait que le cahier de charges était inutilisable, ni ne se sont jamais posé de questions sur les faiblesses évidentes de la procédure de soumission. A leur manière, les fournisseurs ont été dépassés eux aussi au même titre que la CFA. Il n'y a eu une seule exception: une société a refusé d'effectuer une offre justement en raison du caractère insuffisant de la procédure de soumission et a motivé clairement son retrait de la procédure auprès du chef du DFF et de la direction de la CFA. Mais ces éléments n'ont pas eu beaucoup d'effets sur la décision.

Même après l'introduction du système SUPIS, la CFA a continué à être dépassée par les événements. Elle ne disposait d'aucune expérience avec des projets d'une telle ampleur ce qui explique la faiblesse de la direction du projet. En outre, la collaboration avec les bureaux des salaires - les fournisseurs de données - était totalement insuffisante. Cette situation trouble, le manque de discernement de la direction de la CFA et la surcharge de travail ont fait que les collaborateurs de la caisse ont été totalement dépassés. La nervosité ainsi induite et le maintien entêté de délais irréalistes ont renforcé le chaos ambiant.

Le transfert de G&P à SUPIS a été une erreur sans pareille et montre à l'évidence que le facteur des coûts immédiats, de toute évidence le critère considéré comme étant le plus important, a complètement aveuglé les responsables qui ne connaissaient d'ailleurs rien à l'informatique. Non seulement ils n'ont jamais demandé de soutien à l'informaticien du département, mais ils l'ont sciemment contourné et ont choisi la voie directe vers le chef du département.

### **3.2.3      Négligences au niveau du DFF**

Les responsables de la CFA n'ont pas disposé, en relation avec l'informatique, des appuis spécialisés nécessaires. Ni l'informaticien du département, ni la conférence informatique du département, ni l'OFI - intégré au même département - ne se sont sentis responsables des problèmes informatiques de la CFA. Le secrétariat général du DFF et

le chef du département ne disposaient pas non plus des connaissances informatiques qui auraient été nécessaires à une évaluation correcte de la situation. Certes, le chef du DFF a soutenu personnellement et de manière intensive les différentes directrices de la CFA. Mais ce soutien qui partait certainement d'un bon sentiment, a eu pour effet que d'autres personnes, plus qualifiées dans le domaine informatique, se sont détournés des problèmes de la CFA.

Le DFF n'a pas réalisé que l'informatique de la CFA dépassait clairement le cadre du département et que, selon l'ordonnance du 11 décembre 1989 portant création de l'Office fédéral de l'informatique et réglant la coordination de l'informatique au sein de l'administration fédérale (OINFAF)<sup>1</sup>, il appartenait à l'OFI de prendre la direction du projet. Ce n'est qu'après l'échec de la mise en service de SUPIS que la responsabilité du projet à été transmise à l'OFI, mais cette mesure, intervenue tardivement, n'a plus été susceptible d'améliorer la situation de manière décisive.

La prédominance de la question des coûts dans le choix de passer de G&P à SUPIS est tout à fait compréhensible de la part du DFF. Mais, au vu de la situation catastrophique prévalant au niveau des données et des interfaces, elle était matériellement fautive. Cette décision a contribué de manière décisive à l'effondrement de la CFP et ce essentiellement par manque de connaissances spécifiques en matière informatique. Le fait de vouloir économiser sans tenir compte des coûts induits s'est révélé être une arme à double tranchant.

La longue absence de toute conduite à la CFA et l'occupation pas toujours optimale du poste de direction sont également de la responsabilité du DFF. La commission ne comprend pas non plus la passivité du département. En effet, lorsque le Contrôle des finances (CDF) a constaté pour la première fois la non-conformité de certains boucllements comptables, le département aurait dû introduire dans le domaine informatique un système de contrôle de gestion et d'assurance de la qualité.

---

<sup>1</sup> RS 172.010.58.

### 3.2.4 Négligences au niveau de l'Office fédéral de l'informatique

L'OFI est conçu en tant que centre de compétence de la Confédération en matière informatique. A ce titre, le département lui est techniquement (mais pas administrativement) subordonné. Pour la commission, l'OFI est dans une large mesure responsable de la situation désastreuse actuelle.

L'OINFAF assigne à l'OFI la responsabilité de s'occuper de la conception et des aspects techniques des solutions informatiques supradépartementales. Cet office doit également assumer la responsabilité de l'exploitation de ces applications. Il est donc, depuis 1990, responsable de la planification et de l'exploitation du transfert de données entre les différents départements. Cette constatation ne manque pas de surprendre lorsque l'on connaît les problèmes d'interfaces grevant les relations entre la CFP et les bureaux des salaires.

Depuis 1990, l'OFI est représenté par son directeur, Monsieur Henri Garin, dans le groupe de travail « fusion CFP - CPS » qui est chargé de préparer l'intégration de la CPS dans la CFP. Le directeur de l'OFI était donc parfaitement au courant des projets informatiques de la CFP, de leur avancement et des problèmes rencontrés. De plus, le directeur de l'OFI présidait la Conférence informatique de la Confédération (CIC) qui, selon l'OINFAF, définit les projets informatiques supradépartementaux. Finalement, en tant que fournisseur de données (système de traitement des salaires PERIBU), l'OFI était directement concerné. Le développement catastrophique de la situation informatique de la caisse aurait dû motiver l'office à agir. Il aurait pu notamment apporter, grâce à ses spécialistes, un soutien approprié à la CFA et se charger de faire respecter un certain nombre de standards lors du déroulement du projet SUPIS. Jugeant certainement qu'il ne s'agissait pas d'une application informatique supradépartementale, l'OFI s'est dérobé à cette obligation. Le directeur de l'OFI a pourtant co-signé le contrat SUPIS, contrat établi à la hâte et sans cahier des charge avec la société Gebrüder Sulzer AG. Si besoin était, ceci prouve bien que l'OFI ne voulait pas ou n'était tout simplement pas en mesure de mettre en évidence les graves défauts de la procédure et de la solution choisies. La commission a l'impression que l'OFI et son directeur se

sont simplement contentés de remplir leur rôle dans le cadre des règlements qu'ils ont eux-mêmes conçus au lieu de mettre leurs connaissances spécifiques à disposition.

### **3.2.5 Négligences au niveau de la Confédération en général**

De nos jours, l'informatique est une composante très importante de l'infrastructure de chaque entreprise, au même titre par exemple que ses locaux. « Il n'y a pas de places de travail sans locaux et il n'est pas possible de travailler sans informatique. » Cette maxime s'applique aux services de l'administration fédérale comme à la plupart des autres entreprises. Force est toutefois de constater que cette vision des choses ne s'est pas imposée dans l'administration fédérale, et ce malgré la création de l'OFI doté de tâches transversales. La question du matériel mise à part, les services fédéraux n'ont pas de culture informatique et la Confédération ne dispose d'aucune conception globale en matière d'informatique.

Au sein de l'administration fédérale, le pilotage de l'informatique se fait principalement par le biais de l'attribution des crédits. En revanche, il n'y a ni stratégie d'ensemble, ni assurance qualité. Personne n'est compétent pour concevoir un concept informatique global, personne ne se préoccupe de savoir si l'élargissement rapide des domaines d'application de l'informatique est accompagné des adaptations nécessaires sur le plan des compétences. Ces insuffisances évidentes font que, par exemple, le domaine d'influence du chef de projet SUPIS est limité à la CFA et à certains éléments de l'OFI, ceci malgré le fait que SUPIS recouvre toute l'administration fédérale voire même bien plus encore. Il suffit en effet de penser à toutes les organisations affiliées ainsi qu'aux EPF qui connaissent des procédures complexes (par exemple pour les crédits octroyés à de nombreuses personnes dans le cadre de projets de recherches financés par le Fonds national suisse de la recherche scientifique). En outre, malgré des domaines d'utilisation très larges, la gestion des projets informatiques continue d'être tributaires des responsables de ligne. Comme tous les services ont tendance à mieux connaître ce qui est bon pour eux, la ligne, avec ses réflexions propres, parvient toujours à s'imposer par rapport à des chefs de projet interdisciplinaires. Chacun défend son pré carré et personne ne résout les problèmes de manière globale. C'est le dernier

maillon de la chaîne qui paie finalement les pots cassés, en l'occurrence, il s'agit de la CFP.

Le manque de collaboration entre les différents services constitue une autre faiblesse fondamentale. Dans le cas de la CFP, la problématique des interfaces en est une très bonne illustration. Leur mauvais fonctionnement n'est pas seulement dû aux faiblesses du logiciel SUPIS. Les fournisseurs de données en sont tout autant responsables. La pratique de certains bureaux des salaires qui, chaque mois, envoient par l'interface toutes les données dont elles disposent - qu'elles soient utilisables ou non, nécessaires ou non - entraîne de sérieux problèmes. Pourtant, six ans après la mise en oeuvre de l'informatique dans la CFP, il n'a toujours pas été possible de se mettre d'accord sur un partage raisonnable des responsabilités dans ce domaine. Et ce n'est pas faute de consensus, mais tout simplement parce qu'il n'en a jamais été question.

Enfin, il convient d'évoquer également le rôle joué par la politique qui n'a cessé de créer de nouvelles dispositions juridiques sans tenir compte de la faisabilité de leur mise en oeuvre sur les plan temporel et matériel. Toutes ces nouvelles dispositions ont placé la CFP (et de nombreuses autres caisses de pensions) dans une situation difficile. Les statuts actuels de la CFP sont éminemment complexes et permettent un échelonnement tellement fin que pratiquement chaque exception est élevé au rang de règle à tel point d'ailleurs, que tous les cas qui concernent plus de dix affiliés (donc 0,1%) sont considérés par la CFP comme des cas normaux.

### **3.3 Que faire ? - conclusions et recommandations**

L'état de l'informatique de la CFP est particulièrement mauvais et instable. Il est même envisageable qu'elle puisse être totalement paralysée. Même si le nouveau contrat entre la CFA et Datamind Services AG devait être respecté entièrement et dans les délais, les problèmes de la CFP ne seraient pas résolus pour autant. Le logiciel SUPIS CFA - c'est ainsi que la commission l'appelle, tant il a subi de modifications - n'offre aucune perspective de développement et devra être remplacé avant que l'on puisse procéder à une nouvelle révision des statuts. En ce qui concerne le logiciel des rentes, il est également complètement dépassé. Etant donné que la fin du siècle est proche, il ne pourra rester en service que pendant encore deux à trois ans.

Pour la commission, le primat de la politique sur l'informatique est menacé : en effet, le développement du 2<sup>e</sup> pilier de la Confédération est de plus en plus dicté par les possibilités restreintes des logiciels informatiques. Il faut donc prendre un certain nombre de mesures radicales urgentes, même si elles doivent développer leurs effets dans des délais différents.

La commission est tout à fait consciente que ses recommandations sont exceptionnelles. Mais à situation exceptionnelle, mesures exceptionnelles. Le plus grand danger réside dans la sous-estimation de l'urgence de la situation. Aujourd'hui, il n'est plus permis d'attendre davantage et d'espérer que l'aventure connaîtra une fin heureuse.

### **3.3.1 Maximisation de l'utilité de SUPIS CFA et de ses modifications**

Le système SUPIS CFA n'est pas fiable et ne peut plus supporter que quelques modifications très limitées. Il faut donc se concentrer sur des développements qui entraînent une amélioration immédiate. La conservation des données est une condition préalable à toute application, elle est cependant gênée par les problèmes d'interface, et, tant que l'« action 120'000 » n'est pas achevée, elle reste entachée d'erreurs. Le traitement mensuel des salaires fait de SUPIS CFA un maillon dont on ne peut se passer pour l'instant. En revanche, en ce qui concerne le traitement du 2<sup>e</sup> pilier, son utilité n'est que très limitée (tous les calculs à la base de versements sont exécutés sur PC au moyen de programmes EXCEL). Le contrat en cours ne doit pas être modifié. Mais la commission recommande au Conseil fédéral de prendre immédiatement les mesures suivantes :

**Recommandation 1** La commission recommande que les travaux exécutés sur SUPIS CFA soient limités à la conservation des données et au fonctionnement du système en tant que maillon de la chaîne de traitement des salaires (en non pas consacrés au développement de nouvelles fonctions pour le traitement du 2<sup>e</sup> pilier comme c'est le cas actuellement et comme le nouveau contrat avec Datamind le prévoit). Cela signifie aussi qu'aucune nouvelle

fonction ne sera ajoutée sans avoir subi au préalable une procédure de tests complète.

**Recommandation 2** La commission recommande d'assainir les interfaces de toute urgence. Les systèmes de traitement des salaires doivent être rendus responsables de la qualité des données qu'ils fournissent à la CFP. La responsabilité en matière de 2<sup>e</sup> pilier doit également être transférée là où elle doit être assumée, c'est-à-dire auprès des supérieurs hiérarchiques (y compris auprès de l'Office fédéral du personnel).

**Recommandation 3** La commission recommande de poursuivre de toute urgence l'« action 120'000 ». S'il faut contrôler 100'000 dossiers, chaque minute gagnée est importante : en effet 100'000 minutes représentent pratiquement une année de travail d'une personne. Il faut accélérer le rythme de cette action en facilitant et en accélérant l'accès aux données nécessaires, notamment :

**Recommandation 4** en remplaçant la procédure écrite par un accès direct pour l'obtention des données de l'AVS;

**Recommandation 5** en permettant à tous les collaborateurs de la CFP d'utiliser un maximum de données depuis leur PC, le cas échéant, il faudra copier ces dernières ;

**Recommandation 6** en mettant assez de moyens techniques à disposition (par exemple des appareils pour la lecture des fiches) ;

**Recommandation 7** en faisant en sorte que SUPIS CFA puisse disposer d'un maximum de données anciennes en mode d'accès direct ;

**Recommandation 8** en instituant un contrôle périodique afin d'assurer que toutes les vérifications et corrections éventuelles ont été effectués à partir de sources fiables et en employant des règles de calcul irréprochables.

### 3.3.2 Réduction de la quantité de données et de la taille de la caisse

La quantité des données a une influence importante sur la qualité et la vitesse du traitement des données. Plus cette quantité est faible, plus les traitements sont faciles. La commission propose les mesures suivantes :

**Recommandation 9** La commission recommande que les données des divers systèmes des salaires et leur traitement soient répartis sur plusieurs ordinateurs (probablement deux). Ainsi, il sera possible de limiter les effets indésirables de la grande taille de la base de données SUPIS (accès direct aux données des années précédentes) et de diminuer les effets des traitements séquentiels. Les cas d'affiliés qui, pour cause de rapports de service multiples, sont présents dans plusieurs systèmes doivent être traités manuellement. Il faut en particulier vérifier si le traitement des données de l'Entreprise des PTT qui, sur le plan du personnel, comprend près de 100'000 saisies (dont seulement 40'000 employés permanents) ne pourrait pas tourner sur un ordinateur indépendant.

**Recommandation 10** La commission recommande de ne procéder aux engagements et aux mutations qu'en début de mois.

**Recommandation 11** La commission recommande que les rapports de services multiples à l'intérieur d'un même service soient imputés aux divers centres de coûts par le service concerné (les EPF par exemple). Celui-ci ne doit transmettre à la CFP qu'un seul salaire par personne engagée. Les salaires et les retenues annoncées en retour doivent être répartis sur les centres de coûts de manière interne.

**Recommandation 12** La commission recommande que les données inutiles (cf. point 3.1.2.3 par exemple) soient effacées de la base de données SUPIS. L'assainissement des interfaces doit être poursuivi en parallèle afin d'éviter l'introduction automatique de nouvelles données inutiles.

**Recommandation 13** La commission recommande, en ce qui concerne le 2<sup>e</sup> pilier des CFF, de renoncer à la fusion des données et des procédures déjà décidée par le Conseil fédéral. Il faut continuer d'exploiter SUPIS CFF au moyen d'une application autonome.

**Recommandation 14** La commission recommande de se séparer le plus rapidement des organisations affiliées (il y en a plus de 100). Le cas échéant, il faudra régler la question de la responsabilité de l'apurement des données et décider l'état dans lequel ces données seront transmises aux organisations concernées.

**Recommandation 15** La commission recommande que soit prévue, dans le cadre de la réforme de l'Entreprise des PTT, l'autonomisation de sa caisse de pensions tant au niveau des données que de leur traitement. Dans ce cas également, il faut régler de manière claire la question de l'apurement des données.

**Recommandation 16** La commission recommande qu'en cas de transferts de certaines parties de la caisse (cf. recommandations 14 et 15), ces dernières disposent de diverses options : traitement séparé des données sous la responsabilité commune de la CFA, remise de SUPIS CFA aux unités transférées, libre choix des statuts (simplifiés) et des logiciels, privatisation complète, etc.

**Recommandation 17** La commission recommande de mettre sur pied un système de contrôle de gestion efficace qui permette de traiter de manière égale et uniforme les employés des organisations qui ne sont pas, respectivement plus intégrées à la CFP, mais qui appliquent encore les statuts et règlements de la caisse.

### 3.3.3 Formulation de bases juridiques compatibles avec l'informatique

Les dispositions de la Confédération en matière de 2<sup>e</sup> pilier - bases juridiques, statuts, ordonnances, règlements et directives - n'ont jamais été transcrites en des termes compatibles avec le monde informatique. Même le récent contrat avec Datamind Services AG mentionne que le système SUPIS CFA doit exécuter les statuts de la CFP, par ailleurs annexés au contrat. C'est une grave infraction aux règles élémentaires de l'informatique, mais si, dans la situation actuelle, il est tout à fait compréhensible. En effet, sans une formulation des règles légales qui soient aisément comprises par tous les partenaires au contrat - informaticiens, actuaire et gestionnaires - il est vain de

croire qu'il soit possible de développer un jour un système informatique fiable pour la CFP.

Afin de créer une plate-forme de négociations entre la CFA, les bureaux des salaires et les futurs fournisseurs informatiques, la commission conseille de prendre tout de suite les mesures suivantes :

**Recommandation 18** La commission recommande, sur la base de la pratique actuelle, de répertorier les règles régissant le traitement des informations, les structures des données et les flux de données tant pour les systèmes des affiliés que pour celui des bénéficiaires de rentes de la CFP.

**Recommandation 19** Ce faisant, la commission recommande de tenir compte des motifs justifiant la pratique actuelle ainsi que des règlements et des futurs statuts. La construction normative et la pratique doivent être adaptées à l'utilisation future de logiciels standards et doivent être simplifiées. Il faut en outre renoncer à développer des logiciels à l'interne.

**Recommandation 20** La commission recommande dans ce cadre d'élaborer des critères de réception pour les parties de logiciels que Datamind s'est contractuellement engagé à livrer.

### **3.3.4 Environnement organisationnel de l'actuel projet SUPIS CFA**

La sphère d'influence du système SUPIS CFA est plus grande que la sphère d'influence de son chef de projet. Ces deux sphères doivent absolument être adaptées. De plus, l'organisation du projet ne doit plus être intégrée dans la ligne. La commission propose donc les mesures suivantes :

**Recommandation 21** La commission recommande de créer une direction de projet nantie des droits et devoirs appropriés et qui soit responsable du projet SUPIS CFA dans toute sa sphère d'influence.

**Recommandation 22** La commission recommande que les entités concernées par le projet SUPIS CFA - services, départements, organisations affiliées etc. - soient appelées à se soumettre à la direction du projet pour tout ce qui concerne le projet SUPIS CFA. Les entités gardent naturellement la possibilité d'intervenir au niveau de la haute direction du projet.

### **3.3.5 Obligations stratégiques et normatives de la Confédération**

Comme cela a été expliqué au chiffre 3.2.5, la Confédération ne dispose pas de culture informatique. C'est une grave lacune dans une période caractérisée par la communication. Des projets informatiques qui s'étendent sur plusieurs départements et qui ne reposent ni sur des bases communes, ni sur une stratégie établie et connue des concernés n'ont que peu de chances d'aboutir. Les questions fondamentales relative à la dichotomie « réglementation unifiée - exécution décentralisée » doivent faire l'objet de discussions approfondies, tout particulièrement dans le domaine de l'informatique. La question qui se pose est de savoir si l'on veut une application unifiée des bases légales grâce à un traitement centralisé des données au sein d'un seul département, ou si l'on préfère en confier le traitement à des collaborateurs engagés de manière décentralisée et qui sont surveillés et assistés par un organe de contrôle indépendant. Cette décision est de portée stratégique. En ce qui concerne la CFP, c'est la centralisation qui prévaut actuellement. Cette décision n'a jamais fait l'objet d'aucune discussion s'agissant de ses avantages et de ses inconvénients. La solution actuelle est ambiguë : d'un côté toute l'administration des salaires passe par SUPIS CFA et, de l'autre côté, un état commun à dix affiliés sur quelque 110'000 constitue déjà un cas normal.

Face à cette situation, il est indispensable que le Conseil fédéral, le Parlement et l'administration prennent certaines décisions. La commission se limite ici à proposer

des mesures en rapport direct avec la CFP et son informatique, même si leur domaine d'application dépasse ce contexte de très loin.

**Recommandation 23** La commission recommande que, au moment de l'élaboration du cahier de charges du système destiné à remplacer SUPIS, il soit créé un savoir de base commun en matière de transfert et de traitement de données. Ce savoir doit couvrir l'intégralité du domaine d'influence du futur logiciel.

**Recommandation 24** La commission recommande que la prochaine révision des statuts de la CFP soit réalisée conjointement à l'introduction d'un nouveau système informatique. Avant que ces statuts n'entrent en vigueur, il faudra scrupuleusement contrôler et garantir qu'ils puissent être traités sur le plan informatique. Le Parlement devra être informé du résultat de ces démarches.

**Recommandation 25** La commission recommande de transférer à l'avenir la responsabilité du calcul des retenues salariales statutaires aux divers bureaux des salaires. Ce calcul devra être contrôlé par un organe idoine. La CFP doit se limiter à la gestion du 2<sup>e</sup> pilier.

**Recommandation 26** La commission recommande au Conseil fédéral de garantir que les structures, les responsabilités et les procédures définies dans l'OINFAF (cf. chiffre 3.2.3) et ses règlements apparentés soient mises en oeuvre dans la pratique. Le Conseil fédéral est invité à faire en sorte que les projets informatiques supradépartementaux soient davantage axé sur l'efficacité.

**Recommandation 27** La commission recommande d'élaborer de toute urgence une stratégie fédérale en matière d'informatique et de définir, dans ce cadre, l'avenir de l'Office fédéral de l'informatique (OFI) et de la Conférence informatique de la Confédération (CIC). Il faut notamment examiner le rôle de l'OFI et de la CIC en tant que centres de compétences en matière informatique et, le cas échéant, exiger d'eux qu'ils remplissent leur mission bien mieux qu'aujourd'hui.

**Recommandation 28** La commission recommande que soient introduits, dans le domaine de l'informatique, un contrôle de gestion et un système d'assurance de la qualité qui soient orientés sur l'efficacité.

### 3.4 Conclusions

La solution des nombreux problèmes urgents de la CFP implique une action décidée et concertée dans de nombreux domaines. Une telle entreprise ne peut être couronnée de succès que si ses objectifs sont partagés par tous les services concernés. La confiance que ces derniers placent dans le choix d'une bonne solution en est une condition nécessaire mais non suffisante. Une direction forte, des objectifs clairs, des évaluations de risques objectives, des mesures de sécurité adéquates, des responsabilités assumées, une organisation et des structures adaptées ainsi que des procédures réalistes sont nécessaires à sa réalisation. Il faut trouver une solution pragmatique conciliant le court et le long terme et qui soit politiquement réalisable. La commission invite les acteurs concernés à chercher ensemble et de manière constructive une solution qui puisse être mise en oeuvre dans un proche avenir.

## **4**      **Domaine des finances**

### **4.1**      **Introduction**

Pour exposer les résultats de l'enquête dans le domaine des finances, il est nécessaire tout d'abord de présenter la structure du compte de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi que l'organisation du secteur des finances de la CFP au sein de la Caisse fédérale d'assurance (CFA). La commission décrit ensuite les événements importants survenus depuis 1981 ainsi que les résultats des différentes révisions effectuées par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Ce rappel des faits permet à la CEP CFP d'effectuer certaines constatations et de traiter la question des éventuels dommages matériels. Finalement, les responsabilités particulières sont évoquées et la commission présente ses recommandations dans le secteur des finances. Dans une dernière partie, la commission fait un certain nombre de remarques complémentaires qui vont au-delà de son mandat.

### **4.2**      **Structure du compte de la CFP**

Le compte de la CFP comporte deux parties. Toutes les recettes et dépenses sont enregistrées dans le compte financier de la CFP. Ce compte contient également les contributions de la Confédération en qualité d'employeur. Le résultat, c'est-à-dire l'excédent de recettes, figure dans le compte financier de la Confédération et est attribué au compte spécial de la CFP. Le compte de résultat est basé sur le compte financier et comprend en outre les charges et revenus internes et techniques. Le résultat, soit l'excédent de revenus ou le déficit technique, correspond à la modification du découvert technique (cf. figure 5, partie I, chapitre 2).

Selon l'ordonnance du 11 juin 1990 sur les finances de la Confédération (OFC)<sup>1</sup>, le compte d'Etat est tenu par les Services de caisse et de comptabilité (SCC) de l'Administration fédérale des finances (AFF). La totalité du trafic des paiements de la

---

<sup>1</sup> RS 611.01.

Confédération transite par ce service. Un compte charnière relie le compte d'Etat et le compte spécial CFP.

### **4.3 Organisation du secteur des finances de la CFP au sein de la CFA**

Sur le plan organisationnel, la CFP dispose depuis 1990 de son propre service de comptabilité (ci-après service de comptabilité de la CFP). Auparavant, la comptabilité de la CFP était assurée par un seul service de la CFA qui réunissait à la fois les activités de comptabilité de la caisse de pensions et celles de la caisse de compensation. Ce service comprenait deux personnes. En 1990, la direction de la CFA décide de répartir la responsabilité de la comptabilité sur deux services distincts : l'un rattaché à la CFP, l'autre à la Caisse fédérale de compensation. Chacun de ses deux services est renforcé d'un poste supplémentaire. Depuis 1990, le chef responsable de la comptabilité de la CFP a le rang de chef de service. Le service de comptabilité de la CFP compte aujourd'hui 11,4 postes (état au 17 juillet 1996).

Les compétences du chef du service de comptabilité de la CFP sont les suivantes :

- il a le pouvoir de décision dans toutes les questions qui touchent à la comptabilité de la CFP ;
- il prend les mesures nécessaires afin d'assurer le trafic des paiements de la CFP ;
- il coordonne les travaux avec les services spécialisés de la CFP et dirige sur le plan comptable la liquidation des cas en suspens.

Eu égard à l'importance du service, il apparaît que les qualifications de ses employés, et particulièrement celles de son chef, ont toujours été insuffisantes. La commission en veut pour preuve que, jusqu'à peu, aucun collaborateur du service ne disposait d'un diplôme supérieur en comptabilité. Pour justifier cette situation, la direction de la CFA a constamment fait valoir l'argument que les conditions salariales de la Confédération n'ont jamais rendu possible l'engagement de personnel qualifié dans le domaine financier. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 1996, la CFP dispose comme chef du service de comptabilité d'une personne spécialement formée.

Il convient de relever ici que bien des lacunes constatées dans la comptabilité de la CFP ne sont pas imputables au seul service de comptabilité, mais que c'est la comptabilité qui a permis de les révéler par les incohérences qu'elles provoquaient sur le plan financier. C'est notamment le cas des erreurs qui ont été produites à cause du manque d'harmonisation entre les différents systèmes de traitement des données. Or, pour être correcte sur le plan matériel, la comptabilité d'une caisse de pensions est fortement tributaire de la qualité des données actuarielles qui lui sont fournies.

## **4.4      Rappel des événements depuis 1981**

### **4.4.1    Généralités**

Les événements qui ont eu lieu dans le domaine des finances peuvent être aisément retracés à l'aide des rapports de révision du CDF.

Au début des années quatre-vingts, les lacunes de la CFP sont encore peu nombreuses. Par la suite, elle se multiplient à tel point que le CDF ne peut attester la régularité du compte 1987 qu'avec réserve, puis plus du tout à partir de l'exercice 1988. Cette situation, déjà difficile, se complique encore avec l'introduction de nouvelles dispositions légales (loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [LPP]<sup>2</sup>, statuts de 1987 etc.) et par des tentatives infructueuses de remplacer les anciens systèmes informatiques de la CFP.

En 1991, avec l'introduction du système G&P pour la gestion des affiliés, les statuts de la caisse sont transcrits pour la première fois sous forme informatique. L'introduction de ce nouveau système permet de constater de nombreuses divergences entre les retenues annoncées par les systèmes de traitement des salaires et celles calculées par le système G&P. Les services spécialisés de la CFP et le service de comptabilité de la CFP se révèlent incapables de faire face à cette situation et d'identifier les raisons de ces différences. Déjà passablement en retard dans le traitement des cas en suspens, la CFP tarde à se préparer aux nouvelles exigences auxquelles une caisse de pensions moderne doit répondre du fait de l'introduction de la LPP.

---

<sup>2</sup> RS 831.40.

#### **4.4.2 Résultats des révisions des comptes annuels de 1981 à 1986**

Avant 1987, la révision des comptes de la caisse se font à intervalles irréguliers. Les résultats du contrôle des exercices **1981** et **1982** montrent que la comptabilité de la CFP a été tenue correctement durant le laps de temps et que la caisse a observé les remarques formulées lors des précédentes révisions. Le contrôle effectué en 1986, et qui couvre les exercices **1983**, **1984** et **1985**, confirme la régularité des comptes. Le rapport du CDF mentionne toutefois des retards importants dans l'exécution des tâches. Le CDF constate aussi que la CFP ne dispose toujours pas des données prévues par la LPP (avoirs de vieillesse, etc.) nécessaires pour l'année 1985. Le CDF relève également que les moyens techniques à disposition pour l'exécution des tâches sont dépassés et conseille à la CFP de s'informatiser au plus vite

#### **4.4.3 Résultats des révisions des comptes annuels de 1987 à 1995**

Lors de la révision des comptes **1987**, le CDF adapte son activité de contrôle aux nouvelles exigences de la LPP. Ce nouveau type de contrôle donne lieu à de nombreuses remarques. Le CDF relève notamment des retards de comptabilisation ainsi que des dépassements de crédit dépourvus de justificatifs. La qualité des dossiers des assurés donne également lieu à des critiques. Le CDF confirme tout de même la régularité des comptes à l'exception des comptes-vieillesse qui présentent des lacunes importantes.

A partir de l'exercice **1988**, le CDF n'est plus en mesure d'attester la conformité des comptes, et ce en raison de lacunes importantes dans la reddition des comptes et de retards nombreux dans l'exécution des travaux. Le CDF constate que les cas en suspens augmentent et qu'ils donnent lieu à de nouveaux problèmes. C'est dans ce contexte qu'entrent en vigueur les nouveaux statuts en 1988.

En **1991**, le chef du Département fédéral des finances (DFF) informe la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE) que la CFA a fait de grands progrès en matière de comptabilité et que les défauts ont été éliminés. Il reconnaît néanmoins qu'il y a encore quelques problèmes avec les anciens systèmes informatiques. Il assure pourtant à la CdG-CE que le compte de la caisse a été accepté par le CDF. Par la suite, il apparaît que la régularité des exercices **1991** et **1992** ne peut pas être confirmée. En

**1993**, le CDF en est à son sixième refus. Pour mettre fin aux reproches du chef du DFF qui estime que les conclusions du CDF sont excessivement sévères, le CDF soumet les conclusions de sa révision pour examen à la Société fiduciaire suisse - Coopers & Lybrand SA (SFS - Coopers & Lybrand). La fiduciaire confirme le mode de faire du CDF et rapporte que ce dernier a exécuté sa tâche de révision et établi les faits conformément aux critères et à la pratique de la Chambre fiduciaire suisse. Pour la SFS - Coopers & Lybrand SA, les conclusions du CDF quant à l'irrégularité des comptes sont parfaitement correctes.

Parallèlement à l'introduction de SUPIS en **1993**, le service de comptabilité de la CFP met en place un nouveau logiciel comptable : le système ABACUS. Le CDF constate à ce moment que les chiffres présentés et la documentation détaillée - dans la mesure où ils sont encore disponibles - sont insuffisants dans certains domaines pour avoir valeur de pièces justificatives.

L'exercice **1994** permet d'enregistrer un certain nombre de progrès. Le CDF constate en particulier que le service de comptabilité de la CFP effectue correctement les comptabilisations et l'enregistrement journalier des pièces. Par contre, l'exactitude matérielle des chiffres fournis par les systèmes actuariels ne peut pas être vérifiée. En ce qui concerne les affaires en suspens, la situation stagne et demeure insatisfaisante. Le CDF relève également des différences notables dans les soldes de certains comptes importants. Faute de pièces justificatives ou de confirmation de soldes, le CDF ne peut pas retrouver l'origine de ces différences.

Le contrôle de l'exercice **1995** rapporte que la comptabilité de la CFP ne satisfait pas aux exigences requises. Pour le CDF, il est impossible dans ces conditions d'attester une nouvelle fois la régularité du compte de la CFP. La révision relève des erreurs toujours aussi graves que celles qui ont marqué les exercices précédents. Le CDF constate également des lacunes très importantes dans le domaine des comptes bloqués et des comptes débiteurs, des cotisations des affiliés et des employeurs ainsi que dans la comptabilisation des sommes de rachat. En outre le CDF souligne que les pièces nécessaires à la saisie correcte des transactions comptables ne sont pas toujours disponibles ou qu'elles ne sont pas aussi fiables et précises qu'elles devraient l'être.

Il ressort de ce qui précède que, depuis des années, la comptabilité de la CFP commet des erreurs et présente des dysfonctionnements importants qui n'ont jamais été réglés et, qu'au cours du temps, des carences supplémentaires sont apparues.

#### **4.4.4 Moyens informatiques de la comptabilité**

Avant 1991, la comptabilité de la CFP est tenue par le système des SCC. L'introduction, au 1<sup>er</sup> janvier 1991, du système G&P pour les affiliés permet à la CFP de tenir elle-même les comptes détaillés des assurés et, grâce à une interface avec les SCC, d'automatiser dans une large mesure les saisies comptables.

Le système G&P est remplacé par SUPIS au 1<sup>er</sup> janvier 1993, non sans conséquences sur le service de comptabilité de la CFP. La caisse décide alors d'introduire, pour la comptabilité, un système informatique indépendant de SUPIS : le système ABACUS. A partir de ce moment là, tous les comptes de charges et de revenus sont traités par la CFP qui reste liée aux SCC par des comptes charnières. ABACUS et SUPIS ne sont alors pas liés l'un à l'autre par une interface standard clairement définie. Il en résulte un grand travail d'harmonisation sur les données du service de comptabilité et celles des services spécialisés de la CFP.

### **4.5 Quelques lacunes graves**

#### **4.5.1 Remarques préliminaires**

L'état de la comptabilité de la CFP a toujours été préoccupant et il le reste encore aujourd'hui. La commission a notamment constaté que le service de comptabilité de la CFP a souvent procédé par le passé à des écritures rectificatives et à des extournes qui n'ont jamais pu être contrôlées par le CDF faute de pièces justificatives. Mentionnons ici deux exemples parmi d'autres :

- Le compte financier 1994 contient des « suppléments des années précédentes » pour un montant de 34,7 millions de francs. Il s'agit d'un regroupement de plusieurs comptabilisations rectificatives et de corrections. Dans le cadre de sa révision de l'exercice 1994, et sur la base des documents fournis, le CDF n'a pas été en mesure de contrôler toutes les transactions effectuées sous cette rubrique.

- Lors de l'exercice 1993, un montant d'environ 42,6 millions de francs a été comptabilisé sur un « compte d'assainissement Confédération ». Ces comptabilisations n'ont pas pu être contrôlées sur la base des pièces comptables à disposition. Ce n'est apparemment que l'année d'après que le contrôle a pu être effectué.

Il n'est point besoin de souligner que les écritures rectificatives et les extournes sont des opérations à haut risque, surtout lorsque personne n'est en mesure de les contrôler. La situation est d'autant plus préoccupante que, selon les déclarations du service de révision interne de la CFA, il n'existe à la CFP pratiquement aucun instrument permettant de contrôler et d'empêcher que des fonds soient utilisés de manière frauduleuse.

Parmi les raisons qui expliquent pourquoi la comptabilité de la CFP n'est pas tenue correctement, il faut relever la mauvaise qualité des données actuarielles. Les données disponibles sur les assurés sont souvent incomplètes et pas à jour. De plus, ces informations sont stockées dans divers systèmes aux structures différentes. Cela a pour conséquence que lorsque la caisse veut contrôler certains faits après-coup, il lui faut rassembler péniblement toutes les informations nécessaires éparpillées ci et là. Une telle situation empêche naturellement tout contrôle efficace de la comptabilité et ralentit la liquidation des cas en suspens.

Pour l'exercice 1993, la CFA a dû livrer ses chiffres pour le compte d'Etat le 28 janvier 1994. A l'époque, le service de comptabilité de la CFP n'était parvenu à comptabiliser que les écritures des huit premiers mois de l'année 1993. Etant donné qu'il n'était plus possible de modifier par la suite les données livrées, le service de comptabilité comptabilisa ensuite les écritures restantes sur d'autres comptes.

#### **4.5.2    Détails de quelques lacunes matérielles**

La commission estime que les faits suivants sont particulièrement graves. Elles les énumère ici sans prétendre pourtant à l'exhaustivité :

##### **4.5.2.1    Domaine de la LPP: comptes de vieillesse et fonds de garantie**

La LPP stipule que les institutions de prévoyance doivent tenir, pour chaque affilié, un compte individuel de vieillesse. L'état du compte de vieillesse doit correspondre au

moins au capital vieillesse légal. Selon le règlement du 23 juin 1986 des cotisations et des prestations de la Fondation « Fonds de garantie LPP »<sup>3</sup>, les institutions de prévoyance doivent, une fois par année, annoncer au fonds de garantie LPP le montant des salaires coordonnés et la somme des bonifications de vieillesse de leurs assurés. L'organe de contrôle de l'institution de prévoyance doit attester que les indications fournies sont exactes et complètes. Pour la CFP, les décomptes définitifs des exercices 1991 et 1992 n'ont pas pu être établis dans les délais pour des motifs liés à des problèmes informatiques. D'autre part, étant donné qu'il a fallu traiter en priorité les affaires courantes, la CFP n'a pas pu détailler ni procéder au contrôle des comptes de vieillesse. Pour les années 1991 et 1992, la CFP n'a pas respecté les prescriptions de la LPP en matière de comptes de vieillesse et du fonds de garantie.

En ce qui concerne les années 1993 et 1994, la commission a constaté que les décomptes au fonds de garantie ont été transmis avec plus d'une année de retard par rapport au délai légal. Il faut souligner aussi que le Contrôle fédéral des finances (CDF) comme organe de contrôle de la CFP n'a pas pu contrôlé intégralement les documents transmis et n'a pu les confirmer que sous réserve. Selon le CDF cette réserve se justifie par le fait qu'il n'a pas pu contrôler si tous les comptes de vieillesse LPP avaient été pris en considération dans les décomptes en raison des problèmes informatiques de la caisse.

#### **4.5.2.2 Certificats d'assurance**

Étant donné la mauvaise qualité des données sur les assurés, la CFP a toujours renoncé, aujourd'hui comme par le passé, à faire parvenir à ses affiliés, et ce sans demande préalable, les certificats d'assurance destinés à les renseigner sur l'état de leur couverture. En fin d'année, les assurés ne reçoivent pas non plus de relevés d'assurance les informant de leur avoir sur compte bloqué, du solde des sommes de rachat à payer ou du total des montants versés. Au début 1996, la CFP a fait parvenir, à titre d'essai, des certificats d'assurance à l'ensemble des employés de deux grandes organisations affiliées (Société suisse de radiodiffusion et de télévision [SSR] et Swisscontrol). Cet en-

---

<sup>3</sup> RS 831.432.4.

voici a déclenché une énorme quantité de demandes d'information et de conseils que la CFP est bien en mal d'assurer.

### **4.5.2.3 Etablissement et contrôle des soldes**

A plusieurs reprises, il n'a pas été possible pour la CFP d'établir le détail des soldes de divers comptes. Souvent la concordance entre les montants réglementaires et les montants effectifs ne peut pas être établie. Le système SUPIS crédite en effet les montants réglementaires aux affiliés tels qu'ils sont prévus par les statuts. Le service de comptabilité de la CFP, de son côté, ne comptabilise que les montants qui lui sont effectivement versés et qui ont des valeurs parfois différentes. Ces différences n'ayant jamais été clairement documentées, il n'est pas possible de détailler les comptes individuels.

#### **4.5.2.3.1 Régularisation SUPIS - PERIBU**

Avant l'entrée en fonction du système SUPIS, la CFP comptabilisait comme cotisations les retenues salariales annoncées notamment par le système de traitement des salaires PERIBU. Le rapport du CDF sur la révision de l'exercice 1993 a montré que les différences entre les cotisations calculées par le système PERIBU et celles calculées par le système SUPIS étaient tellement nombreuses qu'il a fallu décider, arbitrairement, de considérer comme exactes les données fournies par PERIBU. Cette mesure a nécessité la régularisation du compte de résultat 1993 de la caisse pour un montant d'environ 25 millions de francs, montant dont le CDF n'a jamais pu vérifier le bien-fondé<sup>4</sup>.

#### **4.5.2.3.2 Sommes de rachat**

De nombreuses erreurs ont été relevées dans le domaine des sommes de rachat.

- Lors de l'exercice 1988, le CDF a constaté que la comptabilité auxiliaire des « sommes de rachat de l'employeur, organisations affiliées » n'avait pas été tenue régulièrement. Avant 1988, tout fonctionnaire qui entrait au service de la Confédé-

---

<sup>4</sup> Note du Contrôle fédéral des finances du 6 octobre 1994 à la Délégation parlementaires des finances, page 4.

ration et qui voulait pouvoir toucher un jour des prestations d'assurance complètes était tenu de racheter les années d'assurance jusqu'à l'âge de 30 ans. L'employeur participait également au rachat. L'assuré devait rattraper les cotisations périodiques à partir de 30 ans et payer un surplus de 4 pour cent de la somme totale pour chaque année pleine au-delà de la quatrième (somme de rachat de l'employé). L'employeur pour sa part devait prendre en charge le reliquat manquant de la réserve mathématique (somme de rachat de l'employeur). Au cours de l'exercice 1989, le CDF a relevé que, en accord avec les organisations affiliées, la caisse avait, avant 1988, partiellement reporté des parts de sommes de rachat de l'employeur sur les assurés. Cela signifie que, en cas de sortie, l'assuré touchait la part des cotisations patronales qu'il avait lui-même versée et que le Code des obligations considère comme cotisations de l'employé. Cette pratique n'avait pas de base légale dans les statuts de 1950. De plus, le CDF a relevé et critiqué des cas dans lesquels la part patronale de la somme de rachat n'avait jamais été exigée ni de l'employé, ni de l'employeur. La CFP renonçait alors à procéder à l'encaissement des montants dus auprès des organisations affiliées et les extournait aux dépens de la caisse. Depuis 1988, le rachat est en règle générale entièrement à la charge de l'employé.

- A la fin de 1994, le CDF a constaté qu'en matière de sommes de rachat, il existait une différence d'environ 1,6 millions de francs entre le montant qui figurait dans la comptabilité ABACUS et celui qui apparaissait dans le compte d'Etat. Afin d'harmoniser les deux choses, il a fallu, lors du bouclage de l'exercice 1994, ajouter une ligne supplémentaire au compte d'Etat : « Entreprises ayant leur propre comptabilité : Fr. 1'685'832.-- »<sup>5</sup>. Ces 1,6 millions ayant transité sur plusieurs comptes, il n'a jamais été possible pour le CDF de retrouver l'origine de la différence.
- Lorsque la CFA a fait l'acquisition du système SUPIS, il n'était pas prévu d'intégrer les sommes de rachat dans le programme de base. La CFA a décidé d'entreprendre

---

<sup>5</sup> Message du Conseil fédéral du 5 avril 1995 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1994, page 572.

par la suite les adaptations nécessaires. Malgré ces adaptations, la CFP n'a jamais été en mesure d'obtenir des extraits de comptes nécessaires aux déclarations d'impôts qui soient corrects et compréhensibles. Il en résulte aujourd'hui des travaux de contrôle particulièrement difficiles et fastidieux, notamment lorsque les rachats sont effectués au moyen de bulletins de versement (par opposition aux amortissements au moyen de déductions mensuelles sur le salaire). En effet, le système SUPIS réduit automatiquement la dette de l'affilié du montant correspondant, et ce indépendamment du fait que ce dernier ait versé ou non la somme correspondante. A la fin de l'année, le service de comptabilité de la CFP doit comparer chacun des extraits de SUPIS avec les versements qui ont été effectués en réalité. Etant donné l'énorme quantité de travail que cela entraîne, la CFP a l'intention d'imposer le paiement des sommes de rachat exclusivement au moyen des retenues salariales.

#### **4.5.2.3.3 Comptes bloqués**

Les comptes bloqués représentant l'un des principaux problèmes de la CFP dans la mesure où il n'est pas possible de confirmer leurs soldes :

- Les différences de soldes dans le domaine des comptes bloqués, déjà critiquées dans le rapport de révision 1992 du CDF, n'ont jamais été corrigées par le service de comptabilité de la CFP. En raison des retards accumulés en 1993, les soldes qui sont apparus dans le compte d'Etat n'ont pas pu être prouvés, les documents s'y rapportant n'étant pas tous suffisants. L'origine de cette situation résidait surtout dans les interfaces SUPIS/ABACUS et ABACUS/compte d'Etat. Il n'est donc pas possible d'affirmer que les avoirs des affiliés sur les comptes bloqués ont été effectivement transférés lors de sorties de la CFP. Dans des cas isolés, des affiliés qui ont quitté la CFP ont dû réclamer à la caisse le paiement de sommes que cette dernière avait oublié de leur verser.
- En 1994, il n'a pas été possible d'effectuer un contrôle matériel des soldes dans le domaine des comptes bloqués. Lors de la sortie d'un assuré, le versement intégral était chaque fois débité du compte de dépenses du compte financier de la CFP. Ce versement comprenait donc également d'éventuels avoirs de comptes bloqués. Il

fallait donc, à la fin de l'exercice, re-créditer la partie sans décaissement (le montant du compte bloqué) au compte financier de la CFP. Pour ce faire, il était nécessaire de procéder, lors du bouclage, à une écriture correctrice sur la base d'une liste SUPIS. Ces écritures rectificatives n'ont pas pu être contrôlées dans le détail par le CDF.

#### **4.5.2.3.4 Compte d'attente créanciers**

Ce compte contient tous les cas des nouveaux affiliés pour lesquels la CFP n'a pas encore traité les prestations de libre passage versées. Cette situation provoque régulièrement des différences entre les données du service de comptabilité de la CFP et les soldes du compte d'Etat. En raison de l'augmentation des dossiers en souffrance, ce domaine a été laissé de côté par la CFP. De plus, la maintenance des logiciels à disposition dans ce domaine ne se fait plus depuis des années : il est donc fort probable qu'ils produisent des erreurs. En 1991, le besoin urgent d'évaluer l'analyse des soldes individuels n'était pas explicitement prévu dans le système G&P. Par la suite, pour des réflexions d'ordre financier, on a renoncé à une programmation ultérieure.

Le solde de 54,4 millions de francs relevé pour l'année 1995 date encore du temps où le système G&P était en fonction à la CFP, donc d'avant 1993. Il y a fort à croire, avec le CDF, qu'il ne sera jamais possible de contrôler complètement le détail du solde de ce compte.

#### **4.5.2.3.5 Acomptes sur les contributions sur augmentation du gain assuré**

Les employés et les employeurs financent l'augmentation de la réserve mathématique résultant de l'augmentation du salaire assuré. La Confédération, les entreprises ayant leur propre comptabilité et les organisations affiliées paient des contributions sur augmentation du gain assuré. Ils effectuent également des versements provisionnels sous forme d'acomptes. Le solde de ces acomptes n'a pas pu être confirmé à plusieurs reprises et il n'a pas été possible non plus d'assurer que tous les acomptes reçus par la CFP aient été crédités. En 1994, le solde des acomptes s'élevait à 20,3 millions de francs. Le CDF n'a pas pu établir si les éventuelles comptabilisations correctives al-

laient influencer ou non les résultats des exercices suivants. Pour des raisons de capacité, les apurements n'étaient toujours pas effectués à fin 1995. Ils devraient pouvoir être réalisés en 1996.

Le CDF a également relevé que la composition des cotisations dues sur augmentation du gain assuré ne pouvait pas être détaillée en positions individuelles.

#### **4.5.2.3.6 Incorporation du renchérissement dans les rentes**

Les rentes de la CFP sont adaptées au renchérissement dans la même mesure que les salaires du personnel de l'administration fédérale. La réserve mathématique nécessaire est remboursée par la Confédération, les entreprises et les organisations affiliées à moins que ce remboursement n'ait été financé par le supplément d'intérêt de l'année précédente (la part dépassant le rendement moyen des obligations de la Confédération). La réserve mathématique manquante doit être payée à la CFP à l'échéance.

Le CDF a constaté à de nombreuses reprises qu'il y avait des problèmes pour justifier les avoirs des organisations affiliées (16,8 millions de francs en 1995). Le solde actuel date principalement de l'époque G&P, donc d'avant 1993. Il est possible qu'une partie des créances ait été acquittée sans qu'il y ait eu d'écritures correspondantes sur ce compte. Pour la CFP, la recherche de justificatifs est synonyme d'efforts considérables. De l'avis du CDF, cette recherche doit néanmoins avoir lieu dans la mesure du possible.

#### **4.5.2.4 Transactions avec les organisations affiliées**

Un rapport du service de révision interne du 24 mai 1996 à l'attention de la direction de la CFA relève que certaines transactions avec les organisations affiliées ont été comptabilisées sans pièces à l'appui et que certaines factures n'ont jamais été envoyées. D'autre part, les soldes débiteurs indiqués ne correspondent souvent pas aux montants effectivement dus par les organisations affiliées.

Le décompte de la CFP avec l'école d'ingénieurs de Wädenswil est un exemple illustrant ce genre de problème:

En octobre 1995, l'école d'ingénieurs de Wädenswil a reçu de la CFP un extrait de compte sur l'état des créances impayées. Cet extrait contenait, entre autres, des cotisations sur augmentation du gain assuré pour l'année 1991 d'un montant de 683'658,25 francs et des intérêts dus sur le découvert technique pour l'année 1992 pour un montant de 49'660 francs.

L'école d'ingénieurs de Wädenswil a retourné cet extrait de compte en argumentant qu'elle n'avait jamais reçu de factures concernant ces deux sommes. Elle a rappelé qu'en septembre 1992, elle avait bien reçu de la CFP une liste à contrôler portant sur une somme de 526'204,85 francs et qu'elle avait renvoyé cette dernière dans les délais munie de plus de 20 corrections (collaborateurs et augmentations de salaire n'y figurant pas, sorties n'ayant pas fait l'objet de mutation etc.), mais que par la suite, elle n'avait reçu ni décompte ni facture.

Les recherches du service de révision interne de la CFA ont révélé que les créances impayées selon l'extrait de compte avaient été comptabilisées dans la comptabilité de la CFP mais qu'il était impossible de produire des pièces à ce sujet, et que, de toute évidence, aucune facture n'avait été envoyée.

Après des recherches fastidieuses, la CFP a transmis de nouvelles factures, corrigées (augmentation du gain pour 1991 : 597'535,85 francs, intérêts dus sur le découvert technique pour 1992 : 49'660 francs). Ces factures ont été réglées par l'organisation concernée dans le courant du mois suivant.

Selon d'autres recherches du service de révision de la CFA, il est apparu entre autres que la CFP avait à l'égard de certaines organisations affiliées des créances pour un montant total d'environ 17,5 millions de francs (état au 20 septembre 1996). Il s'agit des organisations suivantes:

- Société suisse de radiodiffusion et de télévision (12'977'685.85 francs, dont la plus grande partie remonte à avant 1986) ;
- Tourisme Suisse (1'851'235.50 francs, dont 357'993.30 francs remontent à avant 1986) ;

- Fédération suisse d'élevage de la race tachetée rouge (39'159.60 francs) ;
- Sections de la Croix-Rouge suisse (809'073.25 francs, dont 787'180.80 remontant à avant 1986) ;
- Secrétariat central de la Croix-Rouge suisse (994'050.45 francs, dont 787'180.80 francs remontent à avant 19986) ;
- Fédération suisse pour l'insémination artificielle ((876'983.50 francs).

S'agissant des 97 autres organisations restantes, les chiffres ne sont pas encore disponibles. Certaines de ces sommes (capitaux et intérêts) sont déjà frappées de la prescription.

#### **4.5.2.5 Ecart entre les données de la comptabilité de la CFP et les montants figurant au compte d'Etat**

Les divergences entre la comptabilité de la CFP et le compte d'Etat ont régulièrement fait l'objet de critiques de la part du CDF. La concordance spéculaire des comptes n'a pu être atteinte qu'au cours de ces dernières années, mais au prix de comptabilisations correctives. En 1994 par exemple, la comptabilisation du montant de 1,6 millions de francs mentionné sous chiffre 4.5.2.3.2 (sommes de rachat) a été effectuée afin que les résultats de la CFP correspondent avec ceux du compte d'Etat.

Les lacunes relevées dans le domaine de la comptabilité ont des répercussions actuarielles comme le souligne la société PRASA dans son rapport du 31 décembre 1991 :

*« L'organe de contrôle n'a pas pu certifier que la comptabilité était régulièrement tenue, principalement à cause de l'absence de nombreux justificatifs au sujet des différences entre la comptabilité de la CFA et le compte d'Etat ainsi que celles concernant la composition des soldes. L'organe de contrôle n'a pas retenu dans quelle mesure la totalité de ces lacunes aura finalement influencé le découvert technique de la CFA. Dans le cadre de notre mandat, nous avons donc été contraints de reprendre les valeurs commerciales publiées dans le compte d'Etat de la Confédération. Nous sommes cependant partis de l'hypothèse selon laquelle la correction de ces*

*lacunes n'influencerait pas les conclusions de notre rapport de manière importante. »<sup>6</sup>*

## **4.6 Dommages financiers**

### **4.6.1 Catégories de dommages**

Il est aisément compréhensible que le public soit particulièrement intéressé par la question des dommages financiers subis par les assurés ou par la Confédération.

Il faut distinguer deux catégories de dommages :

- Dommages touchant les assurés

Un assuré subit un dommage lorsqu'il obtient de la caisse, en comparaison avec ses cotisations, des prestations (rente, prestation de libre passage, etc.) inférieurs à celles qui lui sont dues. De tels cas ne peuvent pas être exclus étant donné la mauvaise qualité des données. Un contrôle et un apurement systématique des dossiers (« action 120'000 ») seront effectués au cours des prochaines années. Mais comme les sources d'erreurs sont tellement nombreuses, il n'est pas exclu malgré tout que certains dommages touchant les assurés puissent subsister ensuite. Il convient toutefois de rappeler que la Confédération répond des prestations envers les affiliés de la CFP.

- Dommages encourus par la CFP respectivement par la Confédération

La CFP ne possède pas de personnalité juridique propre. La Confédération garantit intégralement les engagements de sa caisse de pensions. Il y a dommage au détriment de la CFP, donc de la Confédération, lorsque des prestations trop élevées sont versées à des assurés. En outre, la CFP peut subir des préjudices lorsque des tiers ne versent pas certains montants, statutairement dus, ou lorsque la Confédération effectue des versements qui incombent normalement à des tiers (par exemple à des assurés ou à des organisations affiliées). En revanche, il n'y a pas de dommage si la

---

<sup>6</sup> Expertise actuarielle de la maison PRASA sur la Caisse fédérale d'assurance (CFA), état au 31 décembre 1991, page 2 (traduction de l'allemand).

Confédération verse des contributions patronales insuffisantes. Le cas échéant, la caisse n'est pas créditée d'un montant suffisant, mais la Confédération demeure néanmoins intégralement garante des prestations assurées. Par ailleurs, un dommage n'est définitivement acquis que lorsque la prescription empêche tout recouvrement ultérieur.

#### **4.6.2 Impossibilité de déterminer l'ampleur des dommages concrets**

La CEP CFP a essayé de répondre concrètement, et sous divers angles, à la question des dommages subis par les assurés ou par la Confédération. Toutes les tentatives de la commission d'appréhender cette problématique ont pourtant échoué à cause du chaos de la comptabilité et de la situation catastrophique de la CFP en matière de données actuarielles.

Avec beaucoup de regrets la commission se doit de constater qu'il ne sera sans doute jamais possible de répondre de manière exhaustive à la question des dommages subis. En effet, une évaluation des dommages supposerait tout d'abord que tous les dossiers des assurés soient contrôlés et apurés (« action 120'000 »). Il faudrait ensuite, à partir des constatations faites lors du contrôle des dossiers, vérifier à leur tour tous les documents comptables afin de déterminer si les erreurs trouvées dans les dossiers ont eu des répercussions du point de vue comptable. Une telle entreprise prendrait probablement beaucoup de temps étant donné l'organisation lamentable des pièces de la comptabilité de la CFP. Finalement, il faudrait examiner également la facturation et s'assurer que les sommes dues à la CFP ont été réclamées, ce qui n'est pas du tout certain comme le montre l'exemple de l'école d'ingénieurs de Wädenswil sous chiffre 4.5.2.4. Une opération aussi vaste dépasse évidemment les capacités d'une commission d'enquête parlementaire.

Placée devant cette situation, la commission s'est demandée s'il n'était pas possible de faire une évaluation des dommages potentiels en examinant un échantillon représentatif de dossiers. La CEP CFP a cependant renoncé à cette solution. Elle a estimé que pour obtenir des résultats valables, il aurait fallu examiner plusieurs milliers de dossiers et consentir à des efforts très importants. Les travaux de la commission s'en se-

raient trouvés retardés de plusieurs mois. En outre, la capacité de la CFP à régler les affaires courantes aurait été fortement diminuée, voire totalement accaparée durant un certain temps. Quant à des recherches moins approfondies, elles auraient donné des résultats peu représentatifs, donc inutiles.

La CEP CFP a également tenté d'aborder le problème sous un troisième angle. Elle a pensé qu'il serait peut-être possible d'évaluer les dommages en se basant sur les 30'000 dossiers que la CFP a déjà contrôlés dans le cadre de l' « action 120'000 » (état au 30 juin 1996). En effet, 30'000 dossiers représentent déjà un échantillon représentatif. La CEP CFP a pourtant dû déchanter lorsqu'elle a constaté que la CFP n'a jamais tenu de statistiques sur les dommages constatés lors de ses contrôles. Ces informations sont irrémédiablement perdues car le système SUPIS ne contient aucune trace des corrections effectuées. Cette approche n'a donc pas permis à la CEP CFP d'en apprendre davantage sur la question des dommages.

Eu égard à ce qui précède, la CEP CFP recommande expressément que, lors de la suite de l'apurement des dossiers, les erreurs constatées soient systématiquement recensées de manière à permettre des recherches correspondantes dans la comptabilité, donc de chiffrer l'ampleur des dommages subis. Le Conseil fédéral, respectivement le chef du DFF doivent donner les instructions nécessaires.

Vu la situation qui prévaut au sein de la CFP, la commission a dû se résigner à ne pas pouvoir déterminer l'ampleur des dommages. Il est indiscutable pourtant que la situation de la CFP a engendré des dommages considérables, certaines des sommes dues étant déjà frappées de la prescription.

### **4.6.3 Fréquence et causes des dommages**

Lors de ses contrôles au moyen d'échantillons aléatoires, le CDF est déjà tombé sur des erreurs qui ont abouti à des demandes de remboursement de la part de la CFP. A l'inverse, il est aussi tombé sur des dossiers où des assurés avaient dû indiquer à la caisse qu'ils s'étaient acquittés de sommes de rachat n'ayant pas été inscrites au crédit de leur compte individuel.

Au cours de ses travaux, la CEP CFP a contrôlé 27 dossiers choisis au hasard parmi ceux qui n'avaient pas encore été vérifiés dans le cadre de l' « action 120'000 ». Quatorze de ces dossiers contenaient des erreurs (début de l'assurance erroné, degré d'occupation inexact, etc.) ou présentaient des lacunes au sujet de sommes de rachat, de cotisations, etc. Bien que l'échantillon ne soit pas représentatif, la fréquence des erreurs relevées, permet de se rendre compte de l'in vraisemblable quantité de travail nécessitée par l'apurement des dossiers.

Selon les indications du DFF et des collaborateurs de la CFP, les expériences faites jusqu'à présent dans le cadre de l' « action 120'000 » ont montré des erreurs dans 40 pour cent des dossiers d'assurés. Sur ces dossiers entachés d'erreurs, près de 70 pour cent sont des cas particulièrement difficiles qui nécessitent des travaux fastidieux. Cela signifie que sur les quelques 90'000 dossiers qui sont encore à contrôler (état au 30 juin 1996), 25'000 présenteront encore des problèmes importants.

La CEP CFP est parvenue à définir les périodes durant lesquelles la probabilité d'erreurs est la plus importante. Par exemple, avant l'introduction du système G&P, les calculs effectués par les bureaux des salaires concernant les cotisations, les prestations et le salaire assuré ne faisaient pas l'objet d'un contrôle de conformité aux statuts. Il est en outre avéré que le transfert des données en matière de sommes de rachat et de comptes bloqués dans le système G&P a été entaché d'erreurs et de saisies incomplètes. A l'aide de logiciels auxiliaires, indépendants de SUPIS, la CFP essaie actuellement de rassembler systématiquement toutes les données stockées dans les différents systèmes de la CFP et de contrôler le calcul des droits aux prestations. Le cas échéant, la CFP procède à la correction des données de SUPIS. Il y a cependant des indices permettant d'affirmer que les données qui ont été corrigées dans SUPIS sont à nouveau corrompues en raison du manque de fiabilité du logiciel.

#### **4.6.4      Dommages potentiels connus dans le domaine actuariel**

- *Qualité des données* : Les systèmes informatiques en fonction depuis 1991 ont mis à jour de très nombreuses erreurs grevant les données calculées par les systèmes de traitement des salaires. Dans de nombreux cas, les salaires assurés annoncés par ces

systèmes à la CFP ne correspondaient pas aux salaires assurés selon les statuts. Dans l'éventualité d'un cas d'assurance, cela a pu déboucher sur un mauvais calcul des prestations en faveur ou au détriment de l'assuré.

- *Sommes de rachat* : Particulièrement pour la période qui précède l'introduction du logiciel G&P, il n'est pas possible de contrôler si tous les montants (retenues salariales et sommes de rachat) ont effectivement été créditées sur les comptes individuels des affiliés et si les éventuelles sommes de rachat ont réellement été versées.
- *Annonces d'augmentations de salaires* : Jusqu'à l'introduction du système G&P, les organisations affiliées n'annonçaient pas les augmentations des salaires des jeunes assurés afin de ne pas devoir payer les cotisations sur augmentations qui, à l'époque, étaient calculées sur la base d'une moyenne. Il n'est plus possible aujourd'hui de chiffrer ces erreurs de répartition.
- *Perte d'intérêts* : Des augmentations de la réserve mathématique n'ont pas été facturées dans les délais à des organisations affiliées, ce qui a induit des pertes d'intérêts.
- *Modification du taux d'occupation, rapports de service multiples, changements internes de postes* : Lors de modifications du taux d'occupation, de rapports de service multiples, de changements internes de postes ou lors de différences entre le gain soumis à cotisations et le gain donnant lieu à des prestations, il y a toujours eu des problèmes qui ont finalement eu une incidence sur le découvert technique et sur les intérêts qui y sont liés.
- *Ecritures rectificatives et extournes* : Comme cela a déjà été évoqué sous chiffre 4.5, le CDF a constaté que des écritures rectificatives ont, sans justification contrôlable, transité par plusieurs comptes. Il n'est donc pas possible de confirmer s'il y a eu des dommages liés à ces corrections.

Ces constatations sont encore aggravées par celles qui sont ressorties du contrôle, entrepris par le CDF en 1994, de 200 prestations de sortie sélectionnées aléatoirement :

- *Paiements à double* : Deux paiements ont été effectués à double et sans justification à partir d'avoirs sur des comptes bloqués. Les montants représentaient plusieurs milliers de francs.
- *Triple paiement* : Dans un cas, l'avoir d'une assurée, d'un montant de plus de 120'000 francs, a été versé trois fois à la nouvelle institution de prévoyance. La caisse concernée a informé la CFP de ce triple versement et a remboursé les montants correspondants.
- *Versement ultérieur de l'avoir d'un compte bloqué* : Le CDF a constaté qu'un versement ultérieur avait dû être effectué suite à une réclamation d'un assuré prétendant qu'un compte bloqué subsistait auprès de la caisse et que son contenu n'avait jamais été versé.
- *Réserve mathématique manquante à charge de l'employeur* : La même révision a permis au CDF de constater que lors de licenciements par l'Office fédéral de la production d'armement, la réserve mathématique manquante a été mise à la charge de la Confédération bien qu'il s'agisse en fait d'une entreprise ayant sa propre comptabilité.

Ce qui est grave s'agissant de ces exemples, ce n'est pas le fait que des erreurs ont été commises. Ce qui inquiète la commission avant tout, c'est de constater l'absence totale de mécanismes de contrôle internes à la CFP qui permettraient de conclure au caractère exceptionnel des exemples cités.

#### **4.6.5 Dommages du point de vue administratif**

Durant la période de 1989 à 1995, la CFA a recouru massivement à la sous-traitance et la Confédération a dépensé pour la CFP une somme de près de 10 millions de francs en honoraires, expertises et logiciels de remplacement. Cette somme ne contient pas les quelque 7,5 millions qui ont été dépensés pour le système G&P.

Etant donné l'état actuel de la CFP, ces dépenses vont encore augmenter. Actuellement, quatre experts ou groupes d'experts mandatés travaillent pour la CFP. Mais, malgré les fortes sommes dépensées, force est de constater que la situation de la CFP

ne s'est guère améliorée des derniers temps et qu'il faudra encore des années avant de pouvoir se passer de l'aide d'experts externes.

L'augmentation de l'effectif du personnel de la CFP à 63,9 postes permanents et 50,8 autres postes (total: 114,7 postes) est une autre conséquence de la débâcle de la CFP. Cette capacité élevée en personnel, par rapport à une caisse de pensions qui fonctionne normalement, va durer encore de nombreuses années.

## **4.7      Appréciation**

### **4.7.1    Remarques générales**

La CEP CFP est arrivée à la conclusion que, durant des années, ni les responsables du service de comptabilité de la CFP, ni ceux de la CFP et de la CFA n'ont été capables de prendre les mesures qui s'imposaient pour assainir la comptabilité de la CFP. C'est ainsi que la direction de la CFA a totalement sous-estimé la situation en matière de personnel tant au sein du service de comptabilité qu'au niveau des services spécialisés de la CFP. La direction a également négligé d'examiner suffisamment tôt les points faibles de l'organisation des tâches des services spécialisés de la CFP, ce qui, finalement, a eu des répercussions sur le service de comptabilité. La direction a toujours accordé la priorité à la réalisation des projets informatiques (G&P, puis SUPIS) et espéré que leur mise en oeuvre permettrait de résoudre une grande partie des problèmes de la comptabilité. Aujourd'hui encore les systèmes informatiques en place ne sont toujours pas en mesure de fournir au service de comptabilité les données fiables dont il a besoin. Ce service n'a donc d'autre choix que de traiter manuellement les affaires en suspens, et ce au prix d'efforts très importants. Il en résulte irrémédiablement de nouveaux retards.

Les relations entre le service de comptabilité et les services spécialisés de la CFP ont toujours été problématiques. Cette situation est à mettre sur le compte de l'absence de solutions d'ensemble pour le règlement des affaires de la caisse. Chaque service travaille dans la niche qui lui est dévolue sans chercher à savoir et à comprendre ce qui se passe ailleurs. Cette situation a finalement pour conséquence une mauvaise qualité matérielle des chiffres de la comptabilité. Il est difficile par conséquent d'imputer au

seul service de comptabilité de la CFP ou aux seuls services spécialisés de la CFP la responsabilité unique des dysfonctionnements constatés. En effet, les responsabilités des différents services sont tellement imbriquées qu'elles ne correspondent souvent pas à leurs sphères de compétence.

## **4.7.2      Appréciation du service de comptabilité de la CFP**

### **4.7.2.1      Introduction**

Les erreurs constatées dans la comptabilité peuvent s'expliquer par l'effet conjugué de plusieurs causes dont certaines ont leur origine en dehors du service de comptabilité de la CFP.

Depuis 1987, ce service n'a plus été plus en mesure d'assumer sa tâche correctement et dans les délais. Les différents chefs de service qui se sont succédés, et qui ont dû travaillé dans ces conditions difficiles, ne disposaient pas des connaissances suffisantes en matière de comptabilité. Ils n'avaient par ailleurs pas non plus l'autorité nécessaire pour imposer des exigences minimales en matière de qualité des pièces. Dans une large mesure, les ressources en personnel du service de comptabilité ont été absorbées dans l'exécution de tâches quotidiennes plutôt que dans la mise sur pied de solutions d'ensemble.

Cette situation s'est doublée également d'un certain fatalisme à l'égard des lacunes que l'organe de contrôle découvrait chaque année. Petit à petit, le service comptable s'est habitué aux critiques du CDF. Il a fini par se convaincre que le potentiel d'amélioration nécessaire ne se trouvait pas dans son domaine d'influence, ce qui explique la passivité dont il a longtemps fait preuve.

### **4.7.2.2      Comptabilisations erronées**

Le service de comptabilité de la CFP a, lui aussi, commis un certain nombre d'erreurs dont il est seul à porter la responsabilité. C'est notamment le cas dans le domaine du contrôle des créances de la CFP, où même si les données fournies par les services spécialisés sont fausses, il est possible de relever et de contrôler correctement les soldes.

### **4.7.2.3 Logiciels de comptabilité**

La complexité croissante induite par l'introduction de nouvelles prescriptions n'a, des années durant, entraîné aucune amélioration voire des améliorations insuffisantes de l'organisation de la CFA. Il n'est donc pas étonnant que les conditions cadre pour l'introduction d'un logiciel de comptabilité n'étaient pas assurées. Le logiciel comptable ABACUS a été introduit parallèlement au passage du système G&P à SUPIS. Cette modification a eu pour effet que la CFP devait traiter elle-même les comptes de charges et de revenus, les soldes étant transmis ensuite aux SCC par des comptes charnière. Le moment choisi pour effectuer le passage sur ABACUS était des plus mal choisis puisque, à cette époque (1993), la comptabilité devait déjà faire face à d'importants retards dans l'exécution de ses tâches.

Les systèmes SUPIS (gestion des dossiers individuels) et ABACUS (comptabilité) sont strictement distincts du point de vue informatique. L'harmonisation des soldes a donc été difficile à réaliser et, une fois de plus, n'a pas pu être complètement achevée. Au surplus, des problèmes d'harmonisation sont également apparus en 1993 en matière de délais de bouclage entre le système comptable ABACUS et le compte d'Etat.

### **4.7.3 Appréciation de la collaboration entre le service de comptabilité et les services spécialisés de la CFP**

En matière de données actuarielles, comme cela a déjà été relevé plus haut, les rapports entre le service de comptabilité de la CFP et les services spécialisés étaient insatisfaisants, chacun travaillant dans son domaine en négligeant d'informer les autres services concernés. Etant donné cette situation, il est difficile d'attribuer des responsabilités particulières. Illustrons cela à l'aide d'un exemple :

Il arrive parfois qu'à la CFP certains calculs effectués de manière manuelle par les collaborateurs des services spécialisés déclenchent des ordres de paiement. Aussi longtemps que le système SUPIS ne fonctionne pas correctement, il est impossible de savoir, à l'écran, si un paiement a été réellement effectué ou non. Si le collaborateur concerné oublie de verser une copie papier de l'ordre de paiement dans le dossier de

l'assuré, il n'est pas exclu qu'un deuxième paiement soit effectué par la suite sans que le service de comptabilité s'en sache rien.

Les interfaces vers le système SUPIS souffrent de nombreux problèmes étant donné qu'une harmonisation efficace avec la comptabilité de la CFP ne peut être entreprise. A ce sujet, il convient de rappeler les exemples cités concernant les comptes bloqués et les sommes de rachat. Dans ces domaines, les progrès dépendent étroitement de la réalisation de certaines mesures dans le domaine informatique.

#### **4.7.4 Appréciation du comportement du chef de la CFP**

Le service de comptabilité de la CFP a été longtemps subordonnée à un chef de division qui ne disposait pas des connaissances comptables nécessaires. Ce dernier n'était d'ailleurs pas non plus en mesure de fournir lui-même le soutien nécessaire à la résolution des problèmes qui se posaient. Il a également négligé de créer les conditions cadre nécessaires qui auraient permis au chef comptable de disposer d'un répondant dans son domaine spécifique. En outre, le chef de la CFP a été longtemps occupé à assumer la fonction de remplaçant de la directrice de la CFA ce qu'il l'a conduit à négliger la conduite de la CFP et de sa comptabilité.

#### **4.7.5 Appréciation du comportement de la direction de la CFA**

La CEP CFP est d'avis que ce sont surtout les manques de conduite et d'organisation qui sont responsables de la situation catastrophique de la comptabilité de la CFP. Les défauts de conduite des directrices successives ont eu également des effets dans le domaine informatique ainsi que sur les activités des services spécialisés de la CFP, effets qui à leur tour ont eu des répercussions sur le service de comptabilité.

La direction de la CFA a sous-estimé de manière grave les exigences tant quantitatives que qualitatives auxquelles doivent répondre la comptabilité d'une institution de prévoyance aussi importante que la CFP. La direction a notamment négligé de prendre au sérieux les remarques et critiques que le service de comptabilité lui a adressées, que ce soit par oral ou par écrit. La direction estimait en effet que ces remarques n'étaient pas justifiées. Elle a également omis de confier la conduite du service de comptabilité -

tâche pour le moins très exigeante - à une personne qualifiée disposant de la formation nécessaire. D'ailleurs la position hiérarchique peu élevée du service de comptabilité prouve le peu d'importance accordé à ce service par le DFF. Quant à la direction de la CFA, elle préférerait placer ses priorités dans la réalisation des projets informatiques.

La direction de la CFA a également négligé de mettre en oeuvre, en temps utile, un système interne de contrôle de gestion. De l'avis de la commission, la CFA aurait dû mettre sur pied un tel système au plus tard après que la régularité des comptes n'ait pas pu être confirmée pour la deuxième fois. La tâche de cet organe aurait été de contrôler l'affectation adéquate et économique des ressources humaines et matérielles, d'accompagner les projets en cours, de contrôler le respect des délais et de proposer à la direction des mesures d'assainissement. Certes, la direction de la CFA dispose aujourd'hui d'un contrôleur de gestion. Malheureusement, ce dernier est fortement mis à contribution dans le cadre de la gestion du projet SUPIS et ne peut pratiquement pas assumer sa fonction primaire.

Finalement, l'adjonction en 1990 d'un poste permanent au service de comptabilité de la CFP n'a de loin pas été suffisante. De surcroît, la direction n'est pas parvenue à s'imposer face à l'Office fédéral du personnel (OFPER), respectivement face au chef du DFF.

#### **4.7.5.1 Réaction de la CFA au sujet des lacunes annoncées par la voie interne**

En 1989 déjà, la responsable du service de comptabilité de l'époque a, par écrit, rendu la direction de la CFA attentive aux problèmes dans le domaine comptable. Son successeur a par la suite informé la direction que les affaires étaient traitées pêle-mêle sans raison apparente, tant par le service de comptabilité que par les services spécialisés de la CFP. La direction n'a prêté aucune attention aux communications orales et écrites du service de comptabilité qui faisaient part de son impuissance à juguler tous les problèmes qui se posaient. Elle a également négligé de prendre à temps les mesures qui s'imposaient sur le plan du personnel.

### **4.7.5.2 Réaction de la CFA aux constatations faites par le CDF**

Depuis 1988, le CDF n'a plus attesté la conformité des comptes de la CFA. Pour sa part, la CFA a essayé - en recourant parfois à des mandataires externes - d'atteindre un état conforme. Jusqu'à aujourd'hui, il ne lui a cependant pas été possible de trouver les origines de toutes les lacunes ni d'éliminer les causes. De plus, la direction a placé des espoirs démesurés dans des solutions informatiques miracle et a sous-estimé le temps nécessaire à l'apurement des données.

La CFA a en tout temps reconnu les lacunes relevées par le CDF, mais elle a toujours estimé que le CDF leur donnait trop de poids. Pour la CFA, les déclarations de non-conformité des comptes prononcées par le CDF n'étaient pas justifiées uniquement par des considérations techniques. Elle estimait en effet que le CDF appliquant à l'égard de la CFP des critères plus stricts que pour les autres offices et entreprises de la Confédération. La commission n'a toutefois trouvé aucun indice permettant d'accréditer cette affirmation.

De son côté, le CDF a toujours considéré qu'il ne lui appartenait pas d'offrir à la caisse un soutien comptable. Le CDF craignait qu'un tel appui ne constitue une atteinte à son indépendance. Il est vrai que la CFA n'a fait que très rarement appel à l'aide d'ailleurs parcimonieuse du CDF.

## **4.8 Autres constatations**

### **4.8.1 Répartition des tâches entre la Caisse fédérale de pensions et la Confédération en tant qu'employeur**

Comme cela a déjà été expliqué sous chiffre 4.2, les contributions patronales de la Confédération à la CFP sont comptabilisées en tant que recettes dans le compte financier de la caisse. Une rubrique de dépenses correspondantes est débitée du compte financier de la Confédération sous le titre « contributions patronales à la CFP » à la rubrique « Caisse d'assurance ».

Le CDF a remarqué que, dans certains domaines - notamment en ce qui concerne les montants courants et les cotisations sur augmentation du gain assuré - la CFP est responsable d'une part d'établir les factures à l'adresse de l'employeur, en l'occurrence la

Confédération, puis ensuite de débiter le montant de ces factures des comptes de la Confédération. Aucun représentant de l'employeur ne contrôle si ces décomptes sont corrects. Les intérêts patronaux de la Confédération en matière de contributions ne sont donc pas correctement assumés. La commission est d'avis, comme le CDF, que ce cumul de responsabilités au sein de la CFP présente des risques et qu'il doit cesser.

## **4.8.2      Calcul de la réserve mathématique**

### **4.8.2.1    Généralités**

Le calcul de la réserve mathématique des personnes actives est réalisé à partir des données actuarielles de chaque assuré. Il exprime les obligations futures de la CFP envers l'assuré actuellement actif. Or, les données dont la CFP dispose sur les assurés sont de mauvaise qualité, et partant, le calcul de la réserve mathématique est entaché d'un risque d'erreur non négligeable.

Les expertises effectuées par la maison PRASA ont plusieurs fois attiré l'attention sur les lacunes grevant les données actuarielles. Le rapport de 1991 précise entre autres que : « La CFA a repris les données des affiliés de G&P. Pourtant, au moment des calculs, ces données n'étaient pas entièrement à jour (retards dans les mutations) de telle sorte que la CFA a été contrainte d'extrapoler les chiffres de l'effectif en recourant à des valeurs d'expérience et à des probabilités. »<sup>7</sup> Par la suite, la directrice de la CFA a confirmé à la société PRASA que les écarts entre les extrapolations et les valeurs réelles n'influençaient pas le résultat de l'expertise de manière importante.

Dans le même rapport, l'expert explique que le contrôle du point de vue actuariel de la réserve mathématique a révélé certaines insuffisances : « Certaines des estimations effectuées reposent sur des contraintes que nous ne pouvons pas influencer. »<sup>8</sup> Etant donné que le découvert technique est réparti entre la Confédération, ses établissements avec comptabilité propre et les organisations affiliées en fonction de la part de chacun

---

<sup>7</sup> *Op. cit.*, page 1 (traduction de l'allemand).

<sup>8</sup> *Op. cit.*, page 18 (traduction de l'allemand).

à la réserve mathématique des affiliés et des bénéficiaires de rentes, toutes les parties concernées sont intéressées à ce que le bilan soit techniquement correct.

Il n'est pas possible aujourd'hui d'évaluer de manière exhaustive si les organisations affiliées ont été débitées des montants corrects. Une fois que les données auront été entièrement apurées, il sera possible de dire si la Confédération a subi, dans ce cas également, un dommage matériel.

#### **4.8.2.2 Modification du calcul de la réserve mathématique au 1<sup>er</sup> janvier 1995**

Jusqu'en 1994, la CFP a calculé sa réserve mathématique - c'est-à-dire le capital qui serait nécessaire à la réalisation de toutes ses obligations réglementaires - selon la méthode prospective. La réserve mathématique correspondait à la différence entre la valeur actuelle des prestations futures et des cotisations futures. Avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (loi sur le libre passage)<sup>9</sup>, la CFP est passée de la méthode prospective à la méthode rétrospective. Depuis 1995, la réserve mathématique est calculée en fonction de la valeur actuelle des prestations déjà acquises. Le calcul des engagements pour les rentiers n'a pas été modifié. En raison de cette nouvelle pratique, les engagements de la caisse ont augmenté de 2,362 milliards de francs. En cas de sortie d'un assuré, celui-ci reçoit également aujourd'hui la part patronale; cela implique que les engagements de la caisse augmentent. La prestation de sortie d'un affilié est la grandeur déterminante pour le calcul des engagements de la caisse. En comparaison avec les prestations de sortie, la réserve mathématique calculée selon la méthode prospective donne des valeurs trop basses, en particulier pour les jeunes assurés. C'est la raison pour laquelle il a été nécessaire de changer la méthode de calcul.

Dans une note de discussion adressée au Conseil fédéral, datée du 12 juin 1995, la CFP a chiffré à 1,8 milliards de francs l'augmentation de ses obligations entraînée par le

---

<sup>9</sup> RS 831.42.

changement de méthode de calcul. Lors d'une vérification de routine effectuée par la société PRASA, il s'est avéré ensuite, par hasard, qu'une erreur de 566 millions de francs s'était glissée dans les calculs de la CFP. Etant donné que la CFP avait annoncé un montant trop bas à la Confédération, à l'Entreprise des PTT et à la Régie fédérale des alcools, la caisse a dû ensuite le corriger à la hausse et exiger le paiement d'intérêts supplémentaires pour un montant de 22,6 millions de francs.

Un tel exemple montre à l'envis que les mesures de contrôle internes à la CFP sont plus qu'insuffisantes. Il n'est pas possible, dans ces conditions, de considérer que les affaires financières sont exécutées correctement.

Le 27 juin 1995, le Conseil fédéral a décidé que l'augmentation du découvert technique des entreprises d'armement et des organisations affiliées, générée par la loi sur le libre passage, soit un montant de 109,9 millions de francs serait prise en charge par la Confédération<sup>10</sup>. Aujourd'hui, le motif juridique de cette prise en charge est encore inexplicé. Le Conseil fédéral a mandaté le DFF de lui présenter une modification correspondante de l'ordonnance sur les dispositions d'exécution des statuts de la CFP avant fin 1995. A ce jour, la commission a constaté que le DFF n'avait toujours pas soumis de proposition dans ce sens au Conseil fédéral. Ainsi, la question de la répartition du découvert technique n'est-elle pas encore complètement réglée.

### **4.8.3 Régime de prévoyance particulier à l'Entreprise des PTT (Caisse de pensions C 25)**

A l'origine, le régime de prévoyance C 25 était destiné au personnel privé des bureaux postaux, des entreprises de transports postaux ainsi que pour le personnel chargé de la distribution des envois urgents et des télégrammes. En 1985, l'Entreprise des PTT a reçu du chef du DFF l'autorisation de fonder et de gérer leur propre caisse de pensions selon le système de la répartition des dépenses. Ce régime de prévoyance s'applique à des catégories de personnel qui ne peuvent pas être affiliées à la CFP en raison de conditions d'emploi particulières ou pour des motifs administratifs. Actuellement, la

---

<sup>10</sup> Selon le rapport de révision du CDF sur les comptes 1995, ce montant s'élève, après décompte final, à une somme de 133 millions de francs.

C 25 assure le personnel auxiliaire, le personnel privé au service des buralistes et des entrepreneurs postaux, le personnel de nettoyage ainsi que tout autre personnel engagé en vertu du droit des obligations. Environ 10'500 collaborateurs des PTT sont affiliés selon ce régime de prévoyance (1995). Le plan de prévoyance de la C 25 est identique à celui de la CFP, ceci afin de garantir une égalité de traitement pour tout le personnel des PTT. En 1995, la fortune de la C 25 s'élevait à 190,9 millions de francs. Le 80 pour cent de la fortune de la caisse est à la disposition de l'Entreprise des PTT qui sert un intérêt annuel de 4 pour cent. Les prêts hypothécaires aux assurés représentent quant eux 18 pour cent. Le reste de la fortune est investi en tant que prêt dans le Fonds de prévoyance du personnel des PTT. Comparé à la réserve mathématique, la fortune représente un taux de couverture au 31 décembre 1995 de 23,9 pour cent.

L'Entreprise des PTT étudie actuellement l'opportunité de passer du système de répartition des dépenses au système de capitalisation. Une expertise actuarielle récente montre en effet que le système de financement actuel ne semble pas judicieux. Selon les experts, le taux de couverture de 23,9 pour cent ne correspond probablement pas aux exigences minimales de l'article 45, al. 2, de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2)<sup>11</sup> qui prévoit que la C 25 devrait inscrire au passif du bilan une réserve au moins équivalente à la somme de tous les avoirs de vieillesse et à la valeur actuelle des rentes en cours selon la LPP. Or, les documents à disposition des experts ne permettent pas de déterminer la somme de tous les avoirs de vieillesse ni la valeur actuelle des rentes LPP en cours. Cette lacune est imputable à la CFP puisque c'est elle qui est responsable de l'assurance obligatoire LPP des affiliés de la C 25.

La passage de la C 25 du système de répartition des dépenses au système de capitalisation semble inévitable. Pour atteindre un degré de couverture de 66,6 pour cent pour les affiliés de la Poste (par analogie à la « couverture des deux tiers » de la CFP), cette dernière devra déboursier 315 millions de francs. Si l'on veut atteindre un taux de couverture de 100 pour cent pour le personnel de Télécom PTT, il faut ajouter 50 millions

---

<sup>11</sup> RS 831.441.1.

de francs supplémentaires. Selon une information de la Direction générale des PTT, il est prévu de financer ces montants dans le cadre des charges de restructuration des PTT grâce aux résultats des exercices 1996 et 1997.

Les membres de la commission ont eu connaissance pour la première fois de l'existence de la C 25 au cours de leurs travaux d'enquête. Malgré des demandes précises adressées à la direction générale de l'Entreprise des PTT, la commission n'est pas parvenue à savoir qu'elle était la forme juridique exacte de la C 25. Selon l'Entreprise des PTT, la C 25 n'est ni une institution de prévoyance enregistrée, ni une fondation, ni une coopérative ni un institut autonome de droit public. La commission n'a pas réussi à savoir non plus quelle est l'autorité qui exerce la surveillance LPP sur la C 25, et particulièrement sur les prestations subrogatoires de celle-ci. La CEP CFP a également constaté que la C 25 a été créée sur la base d'un accord oral entre le chef du DFF et la direction générale des PTT et qu'il n'existe aucun document à ce sujet. Une telle situation est d'autant plus inexplicable que l'Entreprise des PTT, c'est à dire finalement la Confédération, garantit les prestations de la C 25 (garantie de l'Etat).

La commission a relevé également une particularité qui a trait à l'application de la LPP obligatoire pour les affiliés à la C 25. En effet, les collaborateurs des PTT affiliés à la C 25 sont assurés selon le régime obligatoire de la LPP. La C 25 n'étant pas une institution de prévoyance enregistrée, c'est à la CFP qu'il revient, selon l'article 2, al. 2, lit. d des statuts de la CFP, d'appliquer l'assurance LPP pour les personnes soumises au régime de prévoyance C 25. La commission a constaté avec étonnement que la CFP n'a jamais facturé à l'Entreprise des PTT, du moins depuis 1993, les cotisations que la CFP a versées au « Fonds de garantie LPP » pour les affiliés de la C 25. Il s'agit de montants qui avoisinent 75'000 à 80'000 francs par année.

La commission a renoncé à examiner plus à fond la problématique de la C 25 étant donné que cet objet ne faisait pas partie de son mandat au sens étroit.

## **4.9**      **Recommandations**

**Recommandation 1** La commission recommande - une fois que les lacunes des systèmes informatiques auront été comblées et que la question

des origines des cas en suspens aura été réglée - de boucler tous les comptes à problèmes et de répartir leurs soldes sur deux comptes : l'un pour les cas en suspens (compte .1), l'autre pour les cas qui peuvent être justifiés (compte .2). Une telle présentation permettra d'améliorer fondamentalement la transparence des comptes de la CFP.

**Recommandation 2** La commission recommande de recenser systématiquement tous les dommages rencontrés lors de l'apurement des dossiers (« action 120'000 »), et ce afin de rendre possible *a posteriori* une évaluation chiffrée des dommages subis. La commission recommande aussi que les Commissions de gestion et la Délégation parlementaire des finances soient, deux fois par an, informées dans le détail sur les dommages constatés ainsi que sur les contrôles menés en parallèle par le service de révision de la CFA.

**Recommandation 3** La commission recommande à ce que les responsabilités du service de comptabilité de la CFP soient mieux adaptées à sa sphère de compétences. Elle recommande également que le service de comptabilité soit renforcé sur le plan qualitatif et que sa position hiérarchique soit adaptée au volume des transactions de la caisse.

**Recommandation 4** La commission recommande que les intérêts patronaux de la Confédération dans le domaine de la prévoyance professionnelle soient assumés par une instance juridiquement indépendante de la CFP.

**Recommandation 5** La commission recommande au Conseil fédéral d'élaborer dans les plus brefs délais les dispositions destinée à régler la question de la répartition de l'augmentation du découvert technique des entreprises d'armement et des organisations affiliées à la suite de l'introduction de la loi sur le libre passage.

**Recommandation 6** La commission recommande au Conseil fédéral d'informer le Parlement sur les conséquences financières qu'aura pour la Confédération le passage du régime de prévoyance C 25 de l'Entreprise des PTT d'un système de répartition des dépenses à un système de capitalisation.

**Recommandation 7** La commission recommande que les commissions de contrôle du Parlement examinent la légalité et l'opportunité du régime de prévoyance C 25 de l'Entreprise des PTT.

#### **4.10 Complément**

Dans le présent complément, la commission tient à rapporter deux éléments qu'elle a constatés lors de ses travaux sans qu'ils soient pourtant en rapport direct avec l'objet de son enquête. La CEP CFP précise que les exemples cités sont parfaitement conformes aux statuts, donc légaux. Avec ces exemples, la commission aimerait soulever la question de savoir si, lors de l'adoption des statuts de la caisse par le Parlement, le législateur se rend toujours suffisamment compte des implications financières de certaines dispositions proposées.

##### **4.10.1 Génération d'entrée, garantie de droits (article 71, 1<sup>er</sup> al. des statuts de la CFP)**

Les femmes affiliées de la génération d'entrée ont, depuis que la CFP existe, la possibilité de prendre leur retraite après 35 années de cotisation ou lorsqu'elles ont 60 ans révolus. Lors des deux révisions des statuts de 1987 et de 1994, ce droit à la retraite

anticipée pour les femmes affiliées a été garanti par des dispositions transitoires. Toutes les autres femmes nouvellement affiliées sont en revanche soumises aux dispositions en vigueur pour les affiliés de sexe masculin.

Lors d'un contrôle effectué en 1994, le CDF a relevé les deux cas suivants qui trouvent leur origine dans ces dispositions transitoires :

- Lors d'une résiliation administrative des rapports de service d'une assurée âgée de 58 ans et 2 mois, la prestation de sortie de cette dernière se montait à 118'252,90 francs alors que ses propres cotisations ne s'élevaient qu'à 14'922 francs.
- Dans un autre cas de résiliation administrative des rapports de service concernant une assurée âgée de 49 ans et 9 mois, la prestation de sortie se montait à 286'450,60 francs alors que les cotisations et la prestation de libre passage versée à l'entrée n'étaient que de Fr. 47'150 francs.

Cette réglementation généreuse est prévue par les statuts et a été approuvée par le législateur. Mais son application lors de résiliations administratives des rapports de service entraîne une disproportion évidente entre les cotisations personnelles versées et les prestations dues. La CEP CFP doute que les effets de cette réglementation étaient connus du Parlement au moment de l'approbation des statuts.

#### **4.10.2 Rachat d'années d'assurance supplémentaires à l'aide des prestations fournies au titre des accords de libre passage**

Avant l'introduction de la loi sur le libre passage, la CFP avait conclu des accords de libre passage avec d'autres caisses de pensions. Ces accords réglaient les prestations financières à verser lors du passage d'un assuré d'une caisse signataire à une autre. L'accord de libre passage 90, par exemple, prévoyait que la caisse de sortie versait à la caisse d'entrée une somme équivalente à celle qu'un nouvel assuré du même âge aurait dû payer s'il avait voulu acquérir une prestation d'invalidité ou de survivant et une rente vieillesse identiques à celles de l'assuré sortant. Cette somme était utilisée pour le rachat des années d'assurance par l'affilié de la CFP.

Dans un rapport sur le contrôle de certaines prestations de sortie de l'année 1994, le CDF a remarqué que lors du calcul de rachat d'années d'assurance supplémentaires,

seule l'augmentation du revenu assuré était prise en considération. Ainsi, les affiliés pouvaient racheter des années d'assurance supplémentaires à des conditions très avantageuses. L'effet de cette réglementation généreuse a pu être illustré lors du calcul d'une prestation de sortie. L'un des dossiers contrôlé par le CDF a révélé que dans le cas d'un assuré qui n'avait été employé que durant environ deux ans et demi, l'employeur a versé une prestation actuarielle pour un montant dépassant l'équivalent d'une année de salaire.

Cette pratique n'est plus possible depuis l'introduction de la loi sur le libre passage.

## **5 Conduite et organisation**

### **5.1 Conduite et organisation de la Caisse fédérale d'assurance (CFA)**

#### **5.1.1 Conduite et organisation de la CFA jusqu'en 1984**

De 1975 à 1980, la Caisse fédérale d'assurance (CFA) ne fait guère parler d'elle. Son directeur, Monsieur Werner Schuler, est une sommité en matière actuarielle. Il dirige la caisse de manière indépendante et autoritaire. La CFA dispose, au sein de l'administration fédérale, d'un statut largement autonome. L'exécution de la prévoyance professionnelle apparaît alors comme une affaire de spécialistes. Sur le plan du personnel, la Caisse de pensions (CFP) compte 6 postes permanents pour 85'000 affiliés et 28'000 bénéficiaires de rentes (état au 31 mars 1980). La grande partie des travaux est exécutée encore manuellement et à l'aide de procédures relativement artisanales.

A la suite du décès de Monsieur Werner Schuler, en 1980, la Délégation parlementaire des finances exige la réintégration de la CFA au sein de l'OPPER. Le Conseiller fédéral Willi Ritschard s'en tient néanmoins à l'idée d'une direction autonome devant chaapeuter la CFA et la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux (CPS). Trois années s'écourent sans que la fusion entre la CFA et la CPS ne se réalise. Concernant le renouvellement du poste de directeur, la Délégation parlementaire des finances maintient son veto.

De 1980 à 1984, Monsieur Walter Suter gère les affaires courantes de la caisse. Faute de documents, il n'est pas possible de se faire une opinion sur la manière avec laquelle Monsieur Suter a dirigé la CFA. De l'avis de beaucoup, Monsieur Walter Suter était un fonctionnaire consciencieux, mais, en tant que directeur ad interim, il se consacrait beaucoup trop à des questions de détails. Selon certaines personnes interrogées, la CFA accumule à ce moment déjà du retard dans le traitement des dossiers. Certains dossiers d'assurés sont lacunaires, d'autres font défaut. Quant aux travaux d'informatisation, et notamment le projet de la CFA et de la CPS intitulé « Caisse d'assurance du personnel de la Confédération » (CAP), ils ont de la peine à se concrétiser.

La commission est d'avis que faute de directeur en titre, la CFA a pris, entre 1980 et 1984, un retard catastrophique tant sur le plan informatique que dans le développement de la prévoyance professionnelle (la LPP date de 1982). La commission ne peut néanmoins pas reprocher cette situation à Monsieur Walter Suter. Tout d'abord, Monsieur Walter Suter était surchargé puisqu'il exerçait à la fois la fonction de directeur de la CFA, de chef de la CFP et d'actuaire. D'autre part, sa position de directeur par intérim ainsi que les continuelles incertitudes liées à une éventuelle fusion de la CPS avec CFA devaient rendre difficile voire impossible toute modification durable de l'organisation et de la conduite de la CFA.

## **5.1.2 Conduite et organisation de la CFA entre 1984 et 1989**

### **5.1.2.1 Préparation de la révision des statuts de 1950**

Madame Ellen Hülsen entre en fonction le 1er juin 1984. Elle reçoit mandat du chef du Département fédéral des finances (DFF) de procéder à la révision des statuts de la CFA qui datent de 1950.<sup>1</sup> Le 6 novembre 1985, le Conseil fédéral prend acte des principes de la révision des statuts et charge formellement le DFF de procéder à la révision correspondante. Une année plus tard, le 3 décembre 1986, le projet des nouveaux statuts est adressé en procédure de consultation aux offices ainsi qu'aux associations de personnel. Alors que les travaux de base ont pris deux ans et demi, les services et organisations consultés ne reçoivent qu'un délai de trois semaines pour se déterminer sur les nouveaux statuts.

Autre fait marquant, les nouveaux statuts ne sont pas accompagnés d'un projet de message ce qui est contraire aux directives de la Chancellerie fédérale du 27 septembre 1985 pour la préparation et l'expédition des affaires du Conseil fédéral. En l'absence de message, les offices ne peuvent prendre position que sur les articles de l'ordonnance sans pouvoir saisir les incidences financières de la révision ni mesurer ses effets sur l'état du personnel et la gestion des caisses. Certains des offices consultés se plaignent du procédé auprès de Madame Ellen Hülsen, mais leurs remarques restent sans suite.

---

<sup>1</sup> Statuts de la Caisse fédérale d'assurance du 29 septembre 1950, RO 1950 II 945.

Pour des raisons incompréhensibles, la CFA omet de consulter l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), erreur corrigée par la suite grâce à l'intervention de l'Office fédéral de la justice (OFJ). L'OFAS reçoit alors deux semaines pour se prononcer et s'en plaint auprès de la CFA.<sup>2</sup> Cette réclamation reste également sans suite.

Du côté des organisations de personnel, on se plaint également du délai beaucoup trop court pour la prise de position. Il est utile de reproduire ici l'avis de la Fédération des syndicats chrétiens du personnel de la Confédération, des administrations publiques et des entreprises suisses de transport : « Etant donné la grande portée de ce dossier, nous estimons que la pression de temps à laquelle nous sommes soumis est problématique. Ainsi nous n'avons pas eu le temps de faire une analyse des propositions de manière fouillée. (...) Tout cela est rendu encore plus difficile par le fait qu'il n'existe ni message ni projet d'ordonnance. »<sup>3</sup>

Une fois la procédure de consultation achevée, la CFA prend un mois pour rédiger la version définitive des statuts et élaborer le message à l'attention du Conseil fédéral. Le 5 février 1987, ces documents sont adressés en procédure de co-rapport aux différents départements.

Dans son co-rapport, la responsable du Département fédéral de justice et police (DFJP) se plaint du rythme avec lequel la révision des statuts s'est déroulée : « Le projet qui nous est soumis a été préparé au sein de l'administration de telle manière qu'il était impossible pour les secrétariats généraux et les offices consultés de se prononcer valablement. Il est donc incorrect d'affirmer que le projet a été largement discuté. C'est ainsi que le secrétariat général du DFJP s'est déclaré expressément incapable de prendre position en moins d'un jour sur les projets des statuts et du message, projets qui ont subi par la suite des modifications matérielles importantes. »<sup>4</sup> Le DFJP renonce cepen-

---

<sup>2</sup> Prise de position de l'Office fédéral des assurances sociales du 31 décembre 1986, page 1.

<sup>3</sup> Prise de position de la Fédération des syndicats chrétiens du personnel de la Confédération, des administrations publiques et des entreprises suisses de transport du 23 décembre 1986, page 1 (*traduction de l'allemand*).

<sup>4</sup> Co-rapport du Département fédéral de justice et police du 17 février 1987, page 1 (*traduction de l'allemand*).

dant à présenter une proposition. S'agissant de la mise en oeuvre des statuts, le chef du Département militaire fédéral (DMF) s'en inquiète : « Finalement nous exprimons le voeu que l'on accorde à la mise en oeuvre de cette révision la plus grande attention, notamment si l'entrée en vigueur doit être fixée au 1.1.1988 »<sup>5</sup> Cet appel reste un voeu pieux auquel le chef du DFF répond par : « Les caisses de pensions accorderont dans le cadre de leurs moyens une attention au voeu du DMF. »<sup>6</sup>

Nonobstant les remarques avancées par le DFJP et le DMF, les statuts sont adoptés par le Conseil fédéral le 2 mars 1987, puis transmis à l'Assemblée fédérale.

Pour la commission, force est d'admettre que la révision des statuts s'est effectuée de manière précipitée, même s'il existait de bonnes raisons pour une révision rapide (introduction de la gestion paritaire selon la LPP, élimination des dispositions jugées anticonstitutionnelles par le Tribunal fédéral, diminution de la charge financière de la Confédération). Les problèmes liés à l'application des statuts ont été totalement laissés de côté. La commission en veut pour preuve que la CFA n'a effectué aucune étude préalable pour évaluer le nombre des demandes de rachat complémentaire d'années d'assurance qui seraient induits par les nouveaux statuts. Elle n'a pas davantage étudié les incidences des statuts sur l'organisation interne de la caisse ni sur celles des services du personnel des offices. La CFA a également négligé d'élaborer un concept d'instruction aux nouveaux statuts et d'assurer la formation du personnel chargé de les appliquer dans les offices fédéraux. Quant à l'informatique, la CFA ne disposait à l'époque d'aucun système susceptible de gérer globalement les nouveaux statuts. Il existait alors sept systèmes informatiques différents dont le plus ancien remontait à 1969 et le plus récent à 1980. Ces systèmes fonctionnaient dans trois centres de calcul différents (centre de calcul de l'Entreprise des PTT, centre de calcul des Services de caisse et comptabilité [SCC] de l'Administration fédérale des finances, centre de calcul de l'administration fédérale). Il s'agissait de solutions isolées et les systèmes n'étaient pas reliés entre eux. Sur le plan du personnel, la CFP comptait en 1987 sept

---

<sup>5</sup> Co-rapport du Département militaire fédéral du 24 février 1987, page 2 (*traduction de l'allemand*).

<sup>6</sup> Prise de position du chef du DFF du 24 février 1987 au co-rapport du DMF du 24 février 1987, page 3 (*traduction de l'allemand*).

employés permanents pour la gestion de 107'000 affiliés et de 35'000 bénéficiaires de rentes (état au 31 juillet 1987). Comme seule mesure envisagée pour l'application des statuts, le message du Conseil fédéral prévoyait l'engagement de deux personnes supplémentaires. Pour la commission, il est manifeste que les conditions n'étaient pas remplies pour assurer une mise en oeuvre adéquate des statuts au 1<sup>er</sup> janvier 1988.

Cette situation est d'autant plus intolérable qu'à tous les échelons de la CFA et même à la tête du DFF - la commission a pu s'en convaincre - on était conscient que les dispositions d'organisation et de personnel ainsi que l'infrastructure informatique étaient largement insuffisantes pour assurer une mise en oeuvre appropriée des statuts au 1<sup>er</sup> janvier 1988. C'est ainsi que dans un rapport adressé à la mi-août 1987 à la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE), Madame Ellen Hülsen écrivait ceci : « L'effectif en personnel de la CFA est mesuré au plus juste. On assiste déjà à des retards et la qualité du travail menace de se détériorer. (...) Ce n'est que dans environ cinq ans qu'un système informatisé et intégré permettra d'apporter un allègement important de la charge de travail. »<sup>7</sup> Elle précisait plus loin : « La plupart des logiciels sont dépassés sur le plan technique. Du fait des modifications de lois intervenues, ils sont devenus de plus en plus compliqués et nécessitent des travaux de maintenance importants. Déjà en 1982, on considérait un changement des systèmes comme urgent. » Le Conseil fédéral mentionnait quant à lui dans son message que « les innovations introduites dans les statuts entraîneront de sérieuses complications administratives qui ne seront guère compensées par la suppression de certaines tâches actuelles. »<sup>8</sup>

Les insuffisances de la situation en matière d'organisation, de personnel et d'informatique sont également exposées de manière très explicite dans le rapport remis par l'Office fédéral de l'organisation (OFO) le 21 juillet 1987 au Conseiller fédéral Otto Stich et à Madame Ellen Hülsen : « Il apparaît d'emblée une disproportion entre l'augmentation du volume global de travail et l'augmentation de l'effectif du personnel. L'aide du personnel auxiliaire, restant à la caisse quelques mois (...) ne peut être

---

<sup>7</sup> Rapport de la directrice de la CFA à l'attention de la section DFF de la CdG-CE du 10 août 1987, page 2 (traduction de l'allemand).

<sup>8</sup> FF 1987 II 557.

qu'une solution partielle, voire coûteuse, à ce problème ... » L'OFO ajoute également : « Dans les conditions actuelles, le personnel ne suffit plus pour faire face à toutes les tâches courantes de l'office dans des délais normaux. Les retards, parfois importants, engendrent un surcroît de travail (...), une qualité du travail parfois médiocre, et crée une atmosphère déprimante et démotivante pour le personnel. » Il précise encore : « Les différentes applications manuelles et informatiques (...) sont dépassées techniquement. En ce sens, le travail est fort compliqué et la sécurité des données n'est plus assurée complètement. »<sup>9</sup>

Quelques jours plus tard, lors de la visite de la section DFF de la CdG-CE, le Conseiller fédéral Otto Stich admet que la dotation en personnel de l'office est insuffisante et que le problème informatique n'est pas résolu. A quatre mois de l'introduction des nouveaux statuts, la situation ne paraît néanmoins pas le préoccuper puisqu'il ajoute à l'adresse des parlementaires : « Les problèmes sont identifiés et nous les résoudrons. »<sup>10</sup>

Pour la commission, il est évident que tant le Conseiller fédéral Otto Stich que Madame Ellen Hülsen étaient conscients, en 1987 déjà, que l'organisation de la CFA ainsi que ses ressources informatiques et sa dotation en personnel étaient nettement insuffisantes. Ils savaient donc que l'introduction des statuts au 1<sup>er</sup> janvier 1988 allait accroître les difficultés importantes qui existaient déjà.

Le chef du DFF affirmait devant la commission compétente du Conseil national, le 1<sup>er</sup> septembre 1987 : « Il n'est pas possible de parler de pression de temps. »<sup>11</sup> Quant au message adressé aux Chambres fédérales, il donnait l'impression que toutes les mesures utiles avaient été prises pour assurer l'application des statuts dès le 1<sup>er</sup> janvier

---

<sup>9</sup> Diagnostique de l'organisation de la Caisse fédérale d'assurance (CFA), rapport de l'Office fédéral de l'organisation du 21 juillet 1987, page 3.

<sup>10</sup> Procès-verbal de la visite d'inspection du 26 août 1987 de la section DFF de la CdG-CE à la CFA, page 2 (*traduction de l'allemand*).

<sup>11</sup> Procès-verbal de la séance de la Commission du Conseil national du 1<sup>er</sup> septembre 1987, page 26 (*traduction de l'allemand*).

1988. Les travaux effectués par la commission montrent que tant les indications du Conseiller fédéral Otto Stich que celles du message étaient sans fondement.

De l'avis de la commission, la préparation de la mise en oeuvre des statuts été totalement négligée. Pour la commission, l'entrée en vigueur des statuts trois mois après leur adoption par l'Assemblée fédérale relevait de l'irresponsabilité étant donné l'absence totale de toutes mesures d'ordre organisationnel, personnel et informatique.

La commission estime que le Conseiller fédéral Otto Stich en tant que chef du DFF et Madame Ellen Hülsen en tant que directrice de la CFA doivent porter l'entière responsabilité pour l'insuffisance de la préparation de l'application des statuts et pour les conséquences graves qui en ont découlé.

### **5.1.2.2 Mise en oeuvre des statuts de 1987**

Faute d'un système informatique performant, d'une organisation adéquate et de personnel en suffisance, l'introduction des statuts se déroule, en 1988, dans la plus grande confusion. La CFP se voit confrontée rapidement à un afflux de quelques 30'000 demandes de rachat complémentaire d'années d'assurance. A ce nombre imprévu de demandes de rachat se greffe le transfert dans la caisse de pensions de 5'000 à 6'000 déposants. La CFP compte alors 11 postes permanents pour 110'000 affiliés et 36'000 bénéficiaires de rentes.

La gestion des dossiers se révèle chaotique. Les retards dans le traitement des affaires courantes ne font que croître. Pour les demandes de rachat, la caisse ne dispose pas d'une solution informatique qui permette de les calculer. Les possibilités de traitement informatique étant limitées, de nombreuses mutations doivent être effectuées à la main (transferts des déposants dans la caisse de pensions, transferts en cas de convention de libre passage, augmentation du degré d'activité).

Les demandes d'informations des assurés s'accumulent, mais les renseignements donnés par la CFP sont lacunaires. Faute d'informations valables de la part de la CFP, l'information des assurés et la formation du personnel s'effectuent pendant des mois par le biais des cercles syndicaux et grâce à une brochure d'information éditée par la

Fédération des syndicats chrétiens du personnel de la Confédération, des administrations publiques et des entreprises suisses de transport.

A cette situation déjà alarmante s'ajoutent, durant le premier trimestre 1988, les départs à une retraite anticipée de Monsieur Walter Suter, vice-directeur de la CFA durant douze ans, et de Monsieur Hans Stähli, chef de la CFP. Leur succession ayant été négligée, la CFA perd d'un coup les deux personnes les plus qualifiées en matière de prévoyance professionnelle ainsi qu'un savoir-faire important.

Malgré le tour aigu que prend la situation, la directrice de la CFA ne décide aucune mesure particulière. Elle ne sollicite ni personnel supplémentaire ni n'entreprend une réorganisation de la CFP. Elle ne prend pas davantage de dispositions efficaces dans le domaine informatique.

Finalement c'est l'OFO qui propose, dans son rapport du 21 avril 1988, les mesures qui doivent impérativement être prises et qui élabore les principes fondamentaux de gestion de la CFA (information des assurés, problème de suppléance, réorganisation de la CFP, renforcement des infrastructures informatiques, etc.). La CFA est réorganisée conformément aux propositions de l'OFO dans le courant du mois de mai 1988. L'OFO propose également la mise sur pied d'une section informatique qui devient opérationnelle au 1er septembre 1988.

A fin 1988 déjà, la CFP enregistre un retard d'environ douze mois dans le traitement des nouvelles affiliations. Dans la gestion des départs, les retards sont de neuf mois. Quant aux demandes de rachat, la CFP n'en a traité que deux tiers durant l'année.<sup>12</sup>

Le 3 mars 1989, le chef de la section caisse de pensions rend la direction attentive au fait que la CFP ne parvient pas à réduire les retards. Quant à la comptabilité, elle annonce déjà deux mois de retard.<sup>13</sup> Le 21 mars 1989, la responsable du service de comptabilité informe Madame Ellen Hülsen : « Le volume de travail actuel ne peut plus être maîtrisé avec le personnel actuel et les deux auxiliaires. Les tâches qui nous

---

<sup>12</sup> Rapport du Conseil fédéral du 22 février 1989 sur sa gestion en 1988, page 306.

<sup>13</sup> Procès-verbal du rapport de direction de la CFA du 6 mars 1989.

sont dévolues ne peuvent plus être exercées avec le soin voulu. Cette situation porte sur l'atmosphère de travail : toute motivation manque, les chances d'améliorations diminuent à vue d'oeil. Je me sens totalement abandonnée dans les problèmes de la comptabilité. »<sup>14</sup> Madame Ellen Hülsen ne prend néanmoins aucune mesure, ni n'informe le Conseiller fédéral Otto Stich de la situation.

A fin 1989, les 30'000 demandes de rachat présentées en 1988 ont pu, à part quelques exceptions, être liquidées. Les retards dans les nouvelles affiliations et dans le traitement des sorties restent toujours aussi élevés<sup>15</sup>.

De l'avis de l'ensemble des personnes entendues - et la commission partage cette manière de voir - Madame Ellen Hülsen n'était pas à la hauteur de sa tâche de directrice et elle a été dépassée par les événements. Elle ne disposait pas des aptitudes de gestion, de conduite du personnel et de communication requises pour assumer la direction d'un office fédéral. Son style de direction, rigide et peu coopératif, allait à l'encontre des directives du Conseil fédéral sur la gestion des affaires administratives de la Confédération du 28 août 1974 (DGA).<sup>16</sup>

Après le départ de Monsieur Walter Suter, l'incompétence de Madame Ellen Hülsen est apparue au grand jour à tel point que la CdG-CE interviendra à de nombreuses reprises auprès du Conseiller fédéral Otto Stich pour demander le remplacement de la directrice. Le 31 mai 1989, Madame Ellen Hülsen prend, à sa demande, une retraite anticipée pour raison de santé. A ce moment, les cas en souffrance à la CFP représentent un retard qui s'élève à au moins dix-huit mois.<sup>17</sup>

Sur la base des renseignements obtenus, la commission est d'avis que Madame Ellen Hülsen ne disposait pas - et n'a d'ailleurs jamais disposé - des aptitudes nécessaires à la direction de la CFA. Cette insuffisance est devenue plus visible dès 1988, date à

---

<sup>14</sup> Annexe 2 au procès-verbal du rapport de direction de la CFA du 21 mars 1989 (*traduction de l'allemand*).

<sup>15</sup> Rapport du Conseil fédéral du 14 février 1990 sur sa gestion en 1989, page 291.

<sup>16</sup> FF 1975 II 1017.

<sup>17</sup> Procès-verbal de la visite d'inspection de la section DFF de la CdG-CE à la CFA du 12 mars 1990, page 2.

laquelle les nouveaux statuts ont été introduits et où Monsieur Walter Suter a quitté son poste de vice-directeur. Faute d'avoir su reconnaître à temps les problèmes liés à l'introduction des statuts, et incapable par la suite de prendre les mesures énergiques imposées par la gravité de la situation, Madame Ellen Hülsen porte une responsabilité importante dans la survenance des carences actuelles de la CFP.

### **5.1.3 Conduite et organisation de la CFA entre 1990 et 1994**

A son entrée en fonction, le 1er juillet 1989, Madame Mierta Chevroulet identifie rapidement les problèmes auxquels la CFP est confrontée. Elle prend immédiatement des mesures dans les domaines de l'organisation et du personnel. La CFP passe d'un effectif de 11 postes permanents (état au 16 mars 1989) à un effectif de 16 postes (état au 17 avril 1990). Le service de comptabilité de la CFA est réorganisé et scindé en deux : un service de comptabilité pour la Caisse fédérale de compensation et un service pour la CFP, chaque service étant renforcé d'un poste supplémentaire. Prenant conscience de l'importance de l'informatique et de la gestion du personnel, la directrice se subordonne directement la section informatique ainsi que le service du personnel. Elle met sur pied un concept de formation du personnel.

#### **5.1.3.1 Informatisation**

Dans le chapitre consacré aux systèmes informatiques, la commission a montré de manière approfondie les faiblesses qui ont grevé le processus d'informatisation de la CFP ainsi que les négligences qui s'y sont produites. Il s'agit ici d'ajouter quelques commentaires du point de vue de la conduite et de l'organisation.

A son entrée en fonction, Madame Mierta Chevroulet constate rapidement que le projet « Caisses d'assurance du personnel de la Confédération », commencé en 1983, est dans l'impasse et qu'il doit être interrompu. Elle décide alors d'acquérir le système G&P. L'évaluation et l'introduction du système sont entachées d'erreurs de nature organisationnelle et de déficiences de conduite qui renforcent les problèmes hérités du passé. C'est ainsi que la saisie des données est confiée à du personnel auxiliaire mal formé et que la phase de test en vue de l'introduction des données se déroule en trois semaines. Lorsque le système G&P met en évidence plus de 40'000 divergences entre les calculs

qu'il effectue selon les statuts et ceux livrés par les bureaux des salaires, la CFA est stupéfaite.

La commission estime que le chef du DFF et Madame Mierta Chevroulet portent l'entière responsabilité de l'introduction laborieuse du système G&P. La CdG-CE a, à maintes reprises, critiqué le fait que la CFP confiait des tâches trop importantes à du personnel auxiliaire insuffisamment qualifié. Mais ni le département, ni la direction de la CFA n'ont accordé la moindre attention à ces critiques, ce qui prouve que l'on ne se rendait pas compte du sérieux de la situation.

Il en va de même en ce qui concerne la décision de passer du système G&P au système SUPIS. Madame Mierta Chevroulet a toujours expliqué ce choix en invoquant des motifs d'ordre financier. Le chapitre consacré aux systèmes informatiques a montré que cette décision était totalement précipitée lorsque l'on connaît un tant soit peu la complexité d'un système informatique. La directrice a aussi négligé de mettre à la tête du projet un spécialiste qui soit à la hauteur de la tâche. Malgré les mises en garde qui lui sont adressées par de nombreuses personnes et qui indiquent que le chef de la section informatique de la CFA ne dispose pas des connaissances nécessaires pour diriger un projet de l'ampleur de SUPIS, Madame Mierta Chevroulet n'entreprend aucune démarche particulière pour acquérir ailleurs ce savoir-faire. Quant à l'appui de l'Office fédéral de l'informatique (OFI), office nouvellement créé, il se révèle déficient. En plaçant le chef contesté de la section informatique à la tête du projet SUPIS, elle a commis une erreur de conduite. La directrice de la CFA a pris en matière d'informatique des décisions illogiques et déraisonnables violant les principes élémentaires de la gestion.

### **5.1.3.2 Comptabilité**

Lors de son entrée en fonction, Madame Mierta Chevroulet constate que la comptabilité de la CFP présente de graves manquements. En 1989, elle engage une personne de plus pour décharger le comptable de la CFP. En 1990, elle recrute un nouveau comptable et charge un expert externe de procéder à une analyse approfondie de la comptabilité. Les travaux effectués par l'expert montrent que certaines erreurs comptables remontent à 1984 et qu'il est indispensable d'assainir rapidement la comptabilité de la

caisse. En outre, l'expert juge indispensable d'améliorer les ressources en personnel de la comptabilité, tant qualitativement que quantitativement. Il estime également que les interfaces entre les services spécialisés de la CFP et la comptabilité sont insuffisamment définies et que le chef comptable est surchargé.

Malgré la mise en oeuvre de ces propositions, les nombreux retards et les graves carences constatées par le Contrôle fédéral des finances (CDF) à l'occasion de son examen de l'exercice 1988 perdurent. La révision du compte 1989 révèle que les carences de la comptabilité, loin de diminuer, se sont amplifiées et que les vérifications comptables ne permettent pas d'attester la régularité des comptes. Il en va de même pour les exercices 1990 à 1993.

Pour la commission, il est surprenant, voire même incompréhensible, que face à une telle situation, Madame Mierta Chevroulet n'ait pas pris des mesures plus énergiques. En effet, de l'avis des personnes entendues, il était évident que le chef comptable de l'époque ne disposait pas des capacités requises pour diriger la comptabilité de la CFP. C'est ainsi que pour l'exercice 1993, le CDF rapporte que les critères professionnels en matière de comptabilité n'ont pas été respectés. D'autre part, la dotation en personnel du service de comptabilité de la CFP était manifestement insuffisante comme le relève le CDF pour le compte 1990.

Pour la commission, Madame Mierta Chevroulet a grandement sous-estimé la complexité et l'ampleur des retards dans le domaine de la comptabilité. Dès 1991, elle aurait dû impérativement demander que le chef du DFF octroie un personnel plus nombreux et mieux qualifié afin d'être en mesure de régulariser la situation de la comptabilité.

Pour la commission, les problèmes de la comptabilité entre 1989 et 1994 sont également imputables pour une bonne part aux retards enregistrés dans le traitement des dossiers ainsi qu'aux graves aléas qui ont entaché l'informatique. De l'avis de beaucoup, l'absence d'une délimitation précise des procédures entre les services spécialisés de la CFP et le service de comptabilité, les lacunes du second ne sont que le révélateur des celles des premiers.

Pour la commission, il incombe à Madame Mierta Chevroulet, en tant que directrice de la CFA, de porter la responsabilité des insuffisances de la comptabilité de la CFP constatées entre 1990 et 1994. Sa responsabilité est cependant restreinte du fait des retards importants que la comptabilité présentait déjà avant son entrée en fonctions.

### **5.1.3.3 Cas en suspens**

A fin 1988, les retards dans le traitement des cas atteignaient douze mois pour les nouvelles affiliations et neuf mois pour les départs. En 1989, la situation ne s'améliore pas : fin mai 1989, les cas en suspens à la CFP représentent un retard qui d'au moins dix-huit mois. Face à cette situation chronique, Madame Mierta Chevroulet se lance, fin 1989, dans une grande entreprise de redressement. Son objectif : supprimer tous les retards d'ici à fin 1990.

Début 1991, les retards sont ramenés à cinq mois pour les nouvelles affiliations et à deux mois pour les sorties. Dès 1991, les travaux d'informatisation conduisent à nouveau à des retards dans le traitement des données en suspens. Fin 1991, les retards atteignent six mois pour les nouvelles affiliations et quatre mois pour les sorties. La situation pour la CFP se détériore encore par la suite, notamment en raison de la surcharge entraînée par l'introduction du système SUPIS.

Pour la commission la CFP n'a pas disposé, durant la période 1990-1994, d'un programme d'action clairement défini pour le traitement des cas en suspens. Les priorités, pour autant qu'il y en ait eu, ont été partagées entre les besoins de l'informatique et ceux du règlement des dossiers en suspens. Faute d'une conduite rigoureuse de la part de la direction et en l'absence de personnel permanent adapté à la complexité de la tâche, la CFP n'est pas parvenue, durant ces quatre ans, à rattraper définitivement tous ses retards. Pour la commission, la directrice de la CFA aurait dû, dès 1990, séparer clairement l'organisation des activités quotidiennes (traitement des entrées et sorties) de celles de l'informatisation et exiger le personnel correspondant. Ce n'est qu'en avril 1993, et sur demande expresse du Conseiller fédéral Otto Stich, qu'une telle réorganisation a eu lieu (création d'une nouvelle section au sein de la division CFP).

Pour la commission, la directrice de la CFA a sous-estimé l'ampleur de la tâche demandée par le règlement des dossiers en souffrance. Sa politique de personnel, volontairement économe, a eu pour effet que les retards de la CFP dans le traitement des dossiers n'ont pas pu être jugulés définitivement. De l'avis de la commission, Madame Mierta Chevroulet a commis là une erreur d'appréciation manifeste.

#### **5.1.4 Conduite et organisation de la CFA entre fin 1994 et mi-1995**

Entre le 1<sup>er</sup> novembre 1994, date à laquelle Madame Mierta Chevroulet a été mis au bénéfice d'une retraite anticipée et le 1<sup>er</sup> juin 1995, date de l'entrée en service de Madame Elisabeth Baumann comme directrice, la CFA a été dirigée, *ad interim*, par son directeur suppléant, Monsieur David Gerber.

S'agissant de la conduite et de l'organisation de la CFA, la commission constate que la caisse n'a effectué aucun progrès durant cette période. A noter, qu'entre le 18 octobre 1994 et le 19 décembre 1994, la CFA ne disposait ni d'un directeur, ni d'un directeur suppléant en raison de l'absence de ce dernier pour des motifs de santé.

Le 30 juin 1995, Monsieur David Gerber quitte la CFA. Depuis lors, la CFA ne possède plus de directeur suppléant.

#### **5.1.5 Conduite et organisation de la CFA à l'heure actuelle**

Depuis le 1<sup>er</sup> juin 1995, Madame Elisabeth Baumann se trouve à la tête de la CFA après avoir été, durant vingt mois à la tête de la CFP. A son entrée en fonction comme directrice de la CFA, Madame Elisabeth Baumann connaissait donc bien les problèmes de la CFP.

Pour la commission, il paraît difficile de juger à l'heure actuelle des qualifications de gestion de Madame Elisabeth Baumann en tant que directrice de la CFA. Elle constate cependant que, outre son activité d'une année et demie à la tête de la CFP, l'actuelle directrice n'a jamais exercé d'activités de conduite.

Depuis son entrée en fonction, la directrice de la CFA a certes pris un certain nombre de mesures. C'est ainsi par exemple que, au 1<sup>er</sup> février 1996, elle a engagé un nouveau chef de la CFP et que, au 1<sup>er</sup> avril 1996, elle a remplacé le chef de la comptabilité de la

CFP. En 1996, le personnel de la CFA a été encore augmenté de dix postes permanents et de vingt-huit autres postes.

Il est prématuré cependant d'évaluer les effets de ces mesures. Un constat demeure néanmoins : la CFP dispose actuellement d'un effectif en personnel certainement suffisant. La commission doute fortement que tous les nouveaux collaborateurs de la caisse aient pu être formés à leurs nouvelles activités de manière appropriée. La commission est d'avis que la CFP n'a plus besoin de personnel supplémentaire, mais qu'elle doit plutôt veiller à ce que son personnel actuel soit formé de manière ciblée et engagé de manière efficace et rationnelle.

Depuis juin 1995, la CFP n'a pratiquement enregistré aucun signe d'amélioration visible. Dans le cadre de l' « action 120'000 » seuls 30'000 dossiers ont été examinés (état au 31 juin 1996). Il est d'ailleurs à craindre que, vu les lacunes du système informatique, les dossiers contrôlés soient à nouveau corrompus.

La régularité du compte 1995 de la caisse n'est toujours pas attestée par le CDF. Dans le traitement des sorties, la caisse compte 3'866 cas en suspens (état au 31 juin 1996). Les demandes d'information et de conseils des assurés prennent en moyenne huit mois pour être examinées. Ces retards causent des surcharges en matière de rappels et de surveillance des paiements. Ceci ne va naturellement pas sans entraîner un surcroît de travail auquel viennent s'ajouter les réclamations toujours plus nombreuses des affiliés. A noter qu'il n'existe pas de statistique sur les réclamations.

La commission est d'avis que trop de tâches sont confiées à des experts externes. A l'heure actuelle, pas moins de quatre groupes d'experts sont à l'oeuvre : un expert pour la fusion CFA - CPS, un groupe de trois experts pour la comptabilité de la CFP, un expert en conseil de gestion et un expert en organisation. La commission - tout comme certains cadres de la CFA d'ailleurs - doute que ces consultants parviennent à des résultats concrets en temps utile.

Dans le domaine informatique, le système SUPIS se trouve à la limite de ses possibilités. L'envoi des certificats d'assurance à tous les affiliés a dû être reporté à de nombreuses reprises et ne semble pas réalisable dans un avenir proche. La CFP n'est pas en mesure

de contrôler la qualité et le rendement des prestations fournies par ses services. Le contrôleur de gestion, engagé spécialement pour cette tâche, ne peut pas assumer pleinement cette activité, étant donné qu'il exerce, sur mandat de la directrice, une activité au sein du projet SUPIS qui l'absorbe à près de 70 pour cent.<sup>18</sup> Un second poste de contrôleur de gestion est toujours vacant depuis une année. S'agissant des prestations d'information et de conseils aux assurés, elles sont encore largement insuffisantes.

La commission a également observé que la directrice CFA n'a développé aucune stratégie pour les années à venir. Au niveau de l'office, la CFA ne dispose pas non plus d'un cahier des charges réglant les missions générales des services ainsi que leurs compétences et responsabilités de manière claire. Les processus de travail, notamment entre les services spécialisés de la CFP et le service de comptabilité sont insuffisamment définis. La commission a constaté de surcroît que la CFA ne dispose d'aucun concept pour l'intégration et la formation du personnel. La commission a l'impression que la direction de la CFA dirige la CFP au coup par coup et qu'elle cherche à colmater les brèches au fur et à mesure qu'elles apparaissent. Les priorités dans l'exécution des tâches sont souvent modifiées ce qui perturbe particulièrement les cadres de l'office. Soit dit en passant que ces cadres ne disposent d'ailleurs que de peu de pouvoir.

Les immenses problèmes de la CFP ne peuvent certes pas être résolus à court terme. Pour la commission, il faut une vision d'ensemble des problèmes et fixer des priorités claires, différentes des priorités actuelles. Aujourd'hui, une telle vision d'ensemble fait totalement défaut. S'agissant des priorités fixées par la direction (développer SUPIS en premier lieu, puis procéder à l'apurement des données des assurés), elles ne sont pas en accord avec les recommandations de la commission (cf. partie II, chapitre 3). La commission ne nie pas l'engagement important de la directrice actuelle ; elle doute cependant que Madame Elisabeth Baumann ait les capacités lui permettant de mettre un terme à la situation inextricable de la CFP et d'élaborer une vue d'ensemble de la situation aussi objective que possible. De l'avis de la commission, il est absolument

---

<sup>18</sup> Procès-verbal du rapport de direction de la CFA du 10 juillet 1995.

nécessaire de recourir à d'autres solutions, notamment à des personnes de l'extérieur, pour pouvoir élaborer une vision d'ensemble cohérente des problèmes et fixer les priorités qui manquent encore.

## **5.2 Rôle joué par le Département fédéral des finances (DFF)**

### **5.2.1 Rôles joués par les chefs du DFF**

Le DFF a eu à sa tête, durant les quinze ans qui nous intéressent, deux chefs de département : le Conseiller fédéral Willi Ritschard (jusqu'en 1983) et le Conseiller fédéral Otto Stich (de 1984 à 1995).

#### **5.2.1.1 Rôle joué par le Conseiller fédéral Willi Ritschard**

La période qui s'écoule entre 1980 et 1983 a été marquée par deux tendances inconciliables. D'un côté le Conseiller fédéral Willi Ritschard veut conserver la CFA comme office fédéral indépendant et, pour atteindre ce but, fusionner la CFA avec la CPS. Mais les CFF se sont opposés à une fusion à si court terme. Pour la Délégation parlementaire des finances, la fusion avec la CPS était une condition indispensable au maintien de la CFA comme office.

En lieu et place d'une fusion, seule une convention administrative datée du 13 juin 1983 a pu être signée par la CFA et la CPS. Pour le Conseiller fédéral Willi Ritschard, cette convention semblait suffisante pour demander à la Délégation parlementaire des finances l'autorisation de repourvoir le poste de directeur.

Ces divergences de vue entre le DFF, les CFF et la Délégation parlementaire des finances ont eu pour effet que la CFA est restée sans directeur à un moment où la prévoyance professionnelle se trouvait à un tournant historique (la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité date de 1982<sup>19</sup>). La commission ne peut pas s'empêcher de reprocher à la Délégation parlementaire des finances d'avoir bloqué des années durant le poste de directeur de la CFA, ce qui sort du cadre de son mandat de contrôle de la gestion financière fixé à l'article 50, 1er al., de

---

<sup>19</sup> RS 831.40.

la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC)<sup>20</sup>. Il faut souligner par ailleurs que la seconde exigence de la Délégation parlementaire des finances, soit le transfert de la section des affaires sociales de la CFA à l'Office fédéral du personnel (OFPER) n'a toujours pas été réalisée.

### **5.2.1.2 Rôle joué par le Conseiller fédéral Otto Stich**

Depuis son entrée en fonction au DFF en 1984, le Conseiller fédéral Otto Stich a joué un rôle essentiel dans l'évolution et la modernisation de la CFA. De son ancienne fonction de chef du personnel et de responsable de la caisse de pensions de la COOP<sup>21</sup>, il disposait des connaissances précieuses dans ce domaine.

#### **5.2.1.2.1 Nomination de Madame Ellen Hülsen**

Au 1<sup>er</sup> janvier 1984, la CFA sort de trois années durant lesquelles aucune mesure n'a été prise dans le domaine informatique. La CFP a pris du retard dans la préparation de l'application de la LPP. Pour bien des personnes interrogées, la CFP présente déjà des insuffisances importantes et des retards dans le traitement des dossiers.

Dans ces conditions, il faut mettre au crédit du Conseiller fédéral Otto Stich d'avoir compris rapidement l'importance de la nomination d'un directeur à la tête de la CFA.

Les difficultés de Madame Ellen Hülsen dans l'exercice de son mandat de directrice de la CFA ont été relevées plus haut. Pratiquement toutes les personnes interrogées ont affirmé à la CEP CFP qu'elles avaient été surprises du choix du Conseil fédéral en la personne de Madame Ellen Hülsen. En effet, elle ne disposait à l'évidence d'aucune expérience de conduite. Durant vingt-trois ans (1<sup>er</sup> juillet 1961 au 31 mai 1984), elle avait occupé la fonction de chef de section, puis de chef du service « Mathématique » à l'Office fédéral de la statistique (OFS). Ce service, qui n'était pas un service de ligne mais un organe d'état-major, comptait quatre collaborateurs. Les tâches de Madame Ellen Hülsen à l'OFS consistaient à diriger la statistique des caisses de pensions et à

---

<sup>20</sup> RS 171.11.

<sup>21</sup> En 1992, la caisse de pensions de la COOP comptait environ 24'800 assurés et environ 6'400 rentiers.

calculer les tables actuarielles de mortalité. Ces travaux étaient essentiellement de nature conceptuelle et ne nécessitaient aucune qualité de gestionnaire. Tous ces éléments ressortaient clairement du dossier de candidature de Madame Ellen Hülsen. De plus, il était de notoriété publique, à l'OFS et au Département fédéral de l'intérieur (DFI), que Madame Ellen Hülsen avait un caractère difficile et qu'elle éprouvait beaucoup de peine à communiquer. D'ailleurs une analyse de son service, réalisée de manière interne à l'OFS en 1983 et 1984, avait conclu que Madame Ellen Hülsen n'était pas à la hauteur de sa tâche. L'OFS s'apprêtait d'ailleurs, peu avant sa nomination à la CFA, à lui retirer la direction du service « Mathématique ».

La commission ne s'explique dès lors pas comment le Conseiller fédéral Otto Stich ait pu convaincre le Conseil fédéral de choisir Madame Ellen Hülsen comme directrice de la CFA. La commission ne comprend pas non plus comment le chef du DFF a pu justifier sa proposition par le fait que Madame Ellen Hülsen disposait, comme la proposition au Conseil fédéral l'indique, de « ... la capacité de conduire des collaborateurs (et) le sens de la négociation. »<sup>22</sup> Tout porte à croire qu'il importait au chef du DFF de proposer une femme à ce poste et que cette considération l'emportait sur toutes les autres. Ce faisant, le Conseiller fédéral Otto Stich a écarté d'autres candidats valables, dont l'un fera ensuite une carrière brillante au sein des services de la Confédération.

La commission reproche au Conseiller fédéral Otto Stich de ne pas s'être préalablement informé ou ne pas avoir voulu s'informer des capacités de gestion de Madame Ellen Hülsen. S'il l'avait fait, il aurait constaté qu'elle ne disposait en aucune manière des aptitudes nécessaires à la conduite de la CFA. Donc, en la proposant à la tête de la caisse, le Conseiller fédéral Otto Stich a pris une décision lourde de conséquences.

### **5.2.1.2.2 Conduite du département de 1984 à 1989**

L'incompétence de Madame Ellen Hülsen apparaît tout particulièrement dès 1986. Le Conseiller fédéral Otto Stich prend conscience des problèmes auxquels l'office est confronté et ordonne à l'OFO d'effectuer une analyse de la situation. Les résultats sont

---

<sup>22</sup> Proposition du chef du DFF au Conseil fédéral du 23 mars 1984.

alarmants. Se saisissant du dossier, la CdG-CE intervient à de nombreuses reprises auprès du Conseiller fédéral Otto Stich pour qu'il prenne des mesures en matière de personnel. Par la suite, sur proposition de la CdG-CE, la Délégation parlementaire des finances bloque une augmentation de salaire de Madame Ellen Hülsen.<sup>23</sup>

Les lacunes de gestion deviennent éclatantes en 1987 et 1988. Malgré les interventions de la CdG-CE et de la Délégation parlementaire des finances, le Conseiller fédéral Otto Stich s'entête et conteste par devant la CdG-CE la valeur de l'analyse effectuée par l'OFO. Il charge ensuite l'OFO de formuler des mesures de restructuration, mesures qui, de l'avis de la commission, auraient dû être élaborées par la directrice elle-même.

Pour la commission, le Conseiller fédéral Otto Stich était conscient dès 1986 que la gestion de la CFA était lacunaire, sinon il n'aurait pas demandé à l'OFO de faire une expertise de la caisse. Dès 1987, avec la présentation de l'expertise de l'OFO, il ne faisait plus de doute que la gestion de Madame Ellen Hülsen était totalement insuffisante. Malgré cette situation, le Conseiller fédéral Otto Stich ne prend aucune disposition à l'endroit de la directrice et se contente de faire appliquer les mesures élaborées par l'OFO.

Le Conseiller fédéral Otto Stich est dès lors responsable d'avoir proposé, puis laissé en fonction à la tête de la CFA une directrice qui n'était en aucune manière à la hauteur des exigences requises pour diriger un office.

### **5.2.1.2.3 Conduite du département dès 1989**

En proposant Madame Mierta Chevroulet à la succession de Madame Ellen Hülsen, la commission est d'avis que le chef du DFF a fait le choix qui s'imposait parmi les candidatures déposées.

Sous la direction de Madame Mierta Chevroulet, la situation s'améliore dans un premier temps. Dans une intervention devant la CdG-CE en mai 1990, le Conseiller fédé-

---

<sup>23</sup> Lettre de la Délégation parlementaires des finances au chef du DFF du 16 décembre 1987.

ral Otto Stich souligne que tous les problèmes liés à l'informatique et au traitement des cas en souffrance seront résolus à fin 1990 : « Nous devrions arriver à traiter tous les retards d'ici à la fin de l'année. »<sup>24</sup> Au Conseil des Etats il ajoute même : « Nous parlons de l'idée qu'à la fin de cette année (1990) nous serons en mesure de traiter les affiliés de manière informatisée et grâce à l'accès direct »<sup>25</sup> Dans un courrier à la Délégation parlementaire des finances, daté du 8 novembre 1990, le Conseiller fédéral Otto Stich formule l'affirmation suivante au sujet de la comptabilité : « En guise de conclusion, nous tenons encore à souligner que les travaux d'assainissement pourront être menés à chef définitivement d'ici à la fin du second semestre 1991. »<sup>26</sup>

Dès 1991, les problèmes de la CFP s'amplifient considérablement. L'introduction du système G&P met à jour des dizaines de milliers d'erreurs dans les données fournies par les bureaux des salaires. Pour 1990, le CDF refuse d'attester, pour la troisième fois consécutive, la régularité du compte de la caisse. Le 17 mai 1991, malgré cette situation, le Conseiller fédéral Otto Stich affirme à la CdG-CE que le compte a été accepté par le CDF et que les problèmes de la comptabilité sont réglés<sup>27</sup>, ce qui est contraire à la vérité (lors de son audition du 4 octobre 1996 par la CEP CFP, le Conseiller fédéral Stich a mis en doute l'exactitude du procès-verbal de la séance de la CdG-CE des 16 et 17 mai 1991). Fin 1991, les cas en suspens sont encore en augmentation par rapport au début de l'année.

En dépit de ce dérapage programmé, le chef du DFF laisse aller les choses à vau-l'eau. Pourtant, vers 1991-1992, les nombreuses remarques de la CdG-CE, de la Délégation parlementaire des finances et de PRASA sont suffisamment explicites pour devoir entraîner des mesures urgentes. Ces dernières n'interviennent malheureusement que bien plus tard dès 1993 (déblocage massif de personnel, réorganisation de la CFA, renfor-

---

<sup>24</sup> Procès-verbal de la séance plénière de la CdG-CE des 21 et 22 mai 1990, page 10 (*traduction de l'allemand*).

<sup>25</sup> Cf. BO CE 1990 409 (*traduction de l'allemand*).

<sup>26</sup> Lettre du chef du DFF à la Délégation parlementaire des finances du 8 novembre 1990 (*traduction de l'allemand*).

<sup>27</sup> Procès-verbal de la séance plénière de la CdG-CE des 16 et 17 mai 1991, page 36.

cement des cadres, introduction d'un concept de révision et de contrôle de gestion, etc.), à une époque où le débat prend nettement une tournure politique.

Pour la commission le chef du DFF a véritablement sous-estimé les dysfonctionnements de la caisse jusqu'en 1993 et a placé une confiance injustifiée en la capacité de la direction de la CFA de pouvoir les maîtriser seule. La commission reproche également au Conseiller fédéral Otto Stich d'avoir fait fi des mises en garde réitérées des commissions de contrôle du Parlement.

La commission convient qu'il n'est certes pas possible pour un conseiller fédéral d'être informé en détail et au jour le jour de l'ensemble des problèmes que connaissent les offices qui lui sont subordonnés. Toutefois le Conseiller fédéral Otto Stich ne s'est pas donné les moyens de contrôler le fonctionnement de la CFA. A force d'entendre les critiques régulières des commissions de contrôle du Parlement et du CDF, relayées également par la presse, le chef du DFF aurait dû renforcer considérablement son contrôle sur la CFA en se dotant, par exemple, d'un système interne de contrôle de gestion. De même le chef du DFF aurait dû formuler à l'intention de la CFA des objectifs clairs assortis de délais pour les atteindre et assurer leur contrôle périodique. Or le chef du DFF n'a jamais émis de directives écrites et précises à l'intention de la CFA.

**Recommandation 1** La commission recommande au DFF de se doter d'un système de contrôle de gestion interne qui lui permette de surveiller systématiquement et de gérer les activités de la CFA en relation avec la CFP.

Par ailleurs, la commission trouve inacceptable que le Conseiller fédéral Otto Stich ait pu tolérer que la comptabilité de la CFA présente des anomalies graves durant près de sept ans sans jamais réagir énergiquement. La commission est d'avis que, de par sa fonction de chef du département responsable des finances, le Conseiller fédéral Otto Stich plus que quiconque devait montrer l'exemple. En lieu et place, il n'a eu cesse de dénigrer le travail du CDF en le qualifiant soit d'exagérément formaliste (commentaire du Conseiller fédéral Otto Stich : « Le CDF n'a pas approuvé le compte (1992) de la

Caisse de pensions, ce qui à mon sens est le reflet d'un formalisme étroit. En effet, la caisse est globalement en ordre. »<sup>28</sup>), soit en lui reprochant d'être insuffisamment étayé (commentaire du Conseiller fédéral Otto Stich : « Je préférerais une société de révision privée au CDF. En effet, une société privée doit justifier de manière circonstanciée ses propositions de non-approbation des comptes. »<sup>29</sup>). Afin de mettre fin à ces critiques répétées et à la pression exercée sur lui par le Conseiller fédéral Otto Stich, le CDF a même fait vérifier son rapport de révision de l'exercice 1993 par une fiduciaire externe. Celle-ci est arrivée à la conclusion que le CDF avait exécuté sa tâche de révision et établi les faits conformément aux critères professionnels de la Chambre fiduciaire suisse et que par conséquent elle ne pouvait que constater à son tour l'irrégularité des comptes de la CFP.<sup>30</sup>

Pour la commission, le Conseiller fédéral Otto Stich a failli, jusqu'en 1993, à son devoir de contrôle de la gestion de la CFA. Il porte de ce fait la responsabilité principale pour les insuffisances actuelles et passées de la CFP.

#### **5.2.1.2.4 Surveillance sur la Caisse fédérale de pensions au titre de la LPP**

Le Conseiller fédéral Otto Stich assume également une autre responsabilité. En effet, selon l'article 3, al. 2, de l'ordonnance du 29 juin 1983 sur la surveillance et l'enregistrement des institutions de prévoyance professionnelles (OPP 1)<sup>31</sup>, « le Département fédéral des finances surveille les institutions de prévoyance de la Confédération », c'est à dire qu'il est autorité de surveillance de la CFP au titre de la LPP.

Selon la LPP, l'autorité de surveillance doit s'assurer que l'institution de prévoyance se conforme aux prescriptions légales. Elle doit notamment exiger de l'institution de

---

<sup>28</sup> Cf. procès-verbal de la séance plénière de la CdG-CE du 6 mai 1993, page 43.

<sup>29</sup> Cf. procès-verbal de la séance d'inspection de la section ressources de la CdG-CE du 6 avril 1995, page 8.

<sup>30</sup> Avis sur le rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) relatif à la révision des comptes 1993 de la Caisse fédérale d'assurance (CFA), Société fiduciaire suisse - Coopers & Lybrand, 6 octobre 1994 (*en allemand*).

<sup>31</sup> RS 831.435.1.

prévoyance un rapport périodique sur son activité et, si nécessaire, prendre les mesures propres à éliminer les insuffisances constatées moyennant la fixation de délais.

Lors de ses investigations, la commission a constaté que le DFF n'a jamais exercé sur la CFP les obligations de surveillance qui sont les siennes selon la LPP ni veillé à ce que les directives du Conseil fédéral du 11 mai 1988 sur l'obligation pour les institutions de prévoyance professionnelle enregistrées de renseigner les assurés<sup>32</sup> soient appliquées.

Il faut d'ailleurs souligner que le DFF ne dispose pas des moyens humains ni des aptitudes et des connaissances spécifiques à l'exercice de cette surveillance. Malgré cela, le DFF n'a jamais exigé de la CFP qu'elle élabore des comptes rendus périodiques sur son activité. Il ne s'est pas assuré non plus si la CFP respectait les prescriptions légales.

Pour la commission, il est clair que la surveillance du DFF sur de la CFP s'est confondue totalement avec la gestion exercée par le département sur la CFA. En ce sens, le Conseiller fédéral Otto Stich a failli en tout point à son devoir de surveillance de la CFP au titre de la LPP.

La commission tient à souligner ici que, sur le plan institutionnel, il est aberrant que le même département soit à la fois organe suprême de direction de la CFA et organe de surveillance de la CFP. Ces deux tâches répondent à des logiques différentes, voire contradictoires. La tâche de gestion découle de l'organisation hiérarchique de l'administration et a une fonction instrumentale en assurant cohérence et unité à l'action administrative. La tâche de surveillance exercée par l'autorité a une toute autre finalité dans le cadre de la LPP : il s'agit en l'occurrence de protéger les droits des assurés.

Pour la commission il est indispensable que ces deux tâches soient nettement séparées et exercées par des organes distincts.

---

<sup>32</sup> FF 1988 II 629.

### 5.2.2 Rôle joué par le secrétariat général du DFF

Conformément à l'article 50 de la loi du 19 septembre 1978 sur l'organisation de l'administration (LOA)<sup>33</sup> en relation avec l'art. 11, 1er al. de l'ordonnance du Conseil fédéral du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices<sup>34</sup>, il revient au secrétariat général du DFF d'exercer, pour le compte du chef du département et selon ses instructions, la surveillance des offices fédéraux qui lui sont subordonnés. Cette disposition est à son tour précisée dans l'ordonnance sur les attributions du secrétariat général du DFF du 5 décembre 1988. Celle-ci prévoit que le secrétariat général du département a pour mission de procéder à une « surveillance régulière et systématique des offices du DFF » et de « détecter les points faibles de l'organisation administrative.»<sup>35</sup>

Les investigations effectuées par la commission montrent que le secrétariat général n'a joué en fait, en relation avec la CFA, qu'un rôle d'arrière-plan. Pour l'essentiel, ses activités se sont concentrées sur la gestion des ressources (personnel, moyens informatiques, etc.). Le secrétariat général n'a en revanche jamais exercé de surveillance sur la CFA. A aucune reprise il n'a proposé au chef du DFF des mesures propres à renforcer son contrôle de gestion sur la caisse. Il reste que la répartition des compétences en la matière entre le secrétariat général et l'Administration fédérale des finances est peu claire.

La commission est d'avis que la responsabilité des secrétaires généraux est partiellement limitée. En effet, le Conseiller fédéral Otto Stich ayant toujours considéré la CFP comme son domaine réservé, il devait être difficile, voire impossible, pour les secrétaires généraux d'exercer leur mandat de surveillance de façon satisfaisante.

---

<sup>33</sup> RS 172.010.

<sup>34</sup> RS 172.010.15.

<sup>35</sup> Cf. ordonnance sur les attributions du secrétariat général du DFF du 5 décembre 1988, page 5 (*traduction de l'allemand*).

### **5.2.3 Rôle joué par Elisabeth Baumann en tant que collaboratrice personnelle**

Madame Elisabeth Baumann a débuté comme collaboratrice personnelle du Conseiller fédéral Otto Stich au 1<sup>er</sup> avril 1984. En tant que titulaire de ce poste, elle était notamment responsable de suivre les affaires du chef du département en rapport avec la CFA, l'OFPER et la Direction générale des douanes. De l'avis des personnes entendues par la commission, Madame Elisabeth Baumann a joué, comme collaboratrice personnelle, un rôle déterminant par rapport aux choix du Conseiller fédéral Otto Stich en relation avec la CFA et la CFP durant la période qui s'étend de 1984 à 1993. C'est ainsi qu'elle était présente lors de presque toutes les discussions entre le chef du DFF et la direction de la CFA. En 1987, elle a également pris part aux délibérations sur la révision des statuts dans les commissions parlementaires. En revanche, en sa qualité de conseillère personnelle du Conseiller fédéral Otto Stich, elle ne disposait d'aucune compétence de gestion ni de surveillance à l'égard de la CFA et de la CFP. La commission est persuadée que Madame Elisabeth Baumann a joué un rôle important dans l'entourage du chef du DFF et qu'elle disposait de toutes les informations utiles au sujet de la CFA et de la CFP.

### **5.2.4 Rôle du préposé spécial du chef du DFF pour les affaires de la CFA**

Parallèlement à l'élection de Madame Elisabeth Baumann comme directrice de la CFA, le Conseil fédéral a pris acte, le 17 mai 1995, de la nomination de Monsieur Vitus Schönenberger de la société PRASA en tant que préposé spécial du chef du DFF pour les affaires de la CFA.

Monsieur Schönenberger a reçu le mandat suivant :

« 1. Conseiller le chef du DFF dans l'élimination des retards de la CFP

- par un appui dans le domaine conceptuel (recommandation de mesures d'assainissement, contrôle de gestion, contrôle du suivi) ;
- en informant régulièrement le chef du DFF (environ une fois par mois) ;

- en rédigeant deux fois par année un rapport à l'attention du chef du DFF, du Conseil fédéral et des commissions parlementaires.

2. Conseiller le chef du DFF en relation avec les tâches futures de la CFA, c'est-à-dire :

- élaborer des concepts destinés à la révision des statuts prévue pour 1997 ;
- élaborer des recommandations pour la mise sur pied d'instruments de contrôle de gestion pour la CFA.

Le préposé spécial est indépendant dans l'exercice de sa tâche. Il élabore des recommandations à l'attention du chef du DFF. Il ne peut par contre donner aucune directive que ce soit à la direction ou au personnel de la CFA. En accord avec le chef du DFF, il remplit des tâches particulières. La direction de la CFA est chargée d'appuyer au mieux le préposé spécial dans l'exercice de sa tâche, de l'informer et de lui remettre tous les documents et données utiles.

Le mandat du préposé spécial n'est pas limité dans le temps. L'engagement de Monsieur Vitus Schönenberger correspond à une charge d'un jour par semaine. Un bilan est tiré à la fin de chaque année. »

La CEP CFP a interrogé Monsieur Vitus Schönenberger aussi bien comme expert que comme personne chargée de renseigner. Elle a étudié également les deux rapports semestriels qu'il a établi jusqu'alors. L'impression laissée par le préposé spécial auprès de la commission est mitigée. La commission constate que les rapports semestriels qu'il a élaborés se bornent pour l'essentiel à montrer et à commenter la situation actuelle de la caisse, mais qu'il ne présente aucune proposition sur la manière de régler les problèmes. De plus, la commission estime qu'une charge de travail d'un jour par semaine est nettement insuffisante pour donner à la caisse les impulsions dont elle a besoin. Au surplus, le préposé spécial dépend par trop de l'appui de la direction de la CFA, ce qui l'empêche de proposer des solutions qui pourraient déplaire à la direction.

La commission estime que l'engagement d'un préposé spécial ne devrait pas être poursuivie sous la forme actuelle. De plus le groupe d'experts mis en place par le Conseiller fédéral Kaspar Villiger pour analyser les dysfonctionnements de la CFP couvre

partiellement le champ d'action du préposé spécial si bien que la position de ce dernier doit être redéfinie. Si le Conseil fédéral arrive à la conclusion que le chef du DFF a encore besoin d'un préposé spécial, la commission est d'avis que son mandat doit être plus clairement défini et sa disponibilité élargie.

La CEP CFP a également constaté que Monsieur Vitus Schönenberger exerce à l'heure actuelle toute une série de fonctions en relation avec la CFA, que ce soit comme préposé spécial et membre du groupe d'experts chargé d'analyser les dysfonctionnements de la CFP. En outre, il est le délégué du Conseil d'administration de la société qui joue le rôle d'expert en matière actuarielle pour la CFP. De l'avis de la commission, il ne peut pas être exclu qu'un tel cumul conduise parfois à des perceptions différentes de la situation de la caisse et qu'il rende difficile la recherche de solutions adéquates.

**Recommandation 2** La commission recommande au chef du DFF de renoncer, dans sa forme actuelle, à la fonction de préposé spécial pour les affaires de la CFA.

**Recommandation 3** La commission recommande au Conseil de faire en sorte qu'à l'avenir l'octroi de mandats à la même personne respectivement à la même société ne conduise pas à des conflits d'intérêts préjudiciables à la réalisation des mandats.

### **5.3 Rôle de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS)**

Selon l'article 64, 1er al., LPP, toutes les autorités de surveillance en matière de prévoyance professionnelle sont subordonnées à la haute surveillance du Conseil fédéral. L'article 4, 1er al., OPP 1 prévoit et charge l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) de se faire remettre les informations et les documents nécessaires à l'exercice de la haute surveillance. C'est à l'OFAS qu'il revient d'élaborer, à l'intention du Conseil fédéral, les directives aux autorités de surveillance et de préparer les décisions concernant ces dernières.

Comme cela sera démontré plus loin, le Conseil fédéral n'a jamais pris de mesures pour éliminer les dysfonctionnements de la CFP, que ce soit en qualité d'autorité de surveillance de l'administration selon l'article 102, ch. 15, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, (cst.)<sup>36</sup>, ou en tant qu'organe de haute surveillance selon l'article 64, 1er al., LPP. Le constat est identique s'agissant de l'OFAS auquel le Conseil fédéral a délégué certaines tâches dans le domaine de la haute surveillance. Il est vrai qu'on ne peut pas attendre raisonnablement d'un office fédéral, qui doit jouer le rôle de « bras séculier » de l'autorité de haute surveillance en matière de prévoyance professionnelle, qu'il prenne des mesures à l'encontre d'un chef de département. La commission ne peut néanmoins que critiquer l'attitude de l'OFAS qui, bien que disposant des informations nécessaires, n'a jamais proposé au Conseil fédéral de prendre des mesures à l'encontre du chef du DFF. Si le Conseil fédéral avait, en tant qu'autorité de haute surveillance, décidé de ne rien entreprendre contre le chef du DFF comme autorité de surveillance de la caisse, alors l'attitude de l'OFAS ne prêterait pas le flanc à des critiques.

La CEP CFP reproche également à l'OFAS d'avoir été peu vigilant dans un autre domaine. En effet, à l'origine, l'OFAS estimait que la surveillance sur la CFP devait lui incomber. Par la suite, le Conseil fédéral a décidé d'adopter la solution voulue par la CFP et le DFF, à savoir une subordination de la surveillance au DFF. Lors de l'élaboration de l'OPP 1, l'OFAS connaissait les faiblesses d'une telle solution. Ces dernières se sont d'ailleurs confirmées dans la pratique et auraient requis une plus grande diligence.

## **5.4      Autres problèmes constatés**

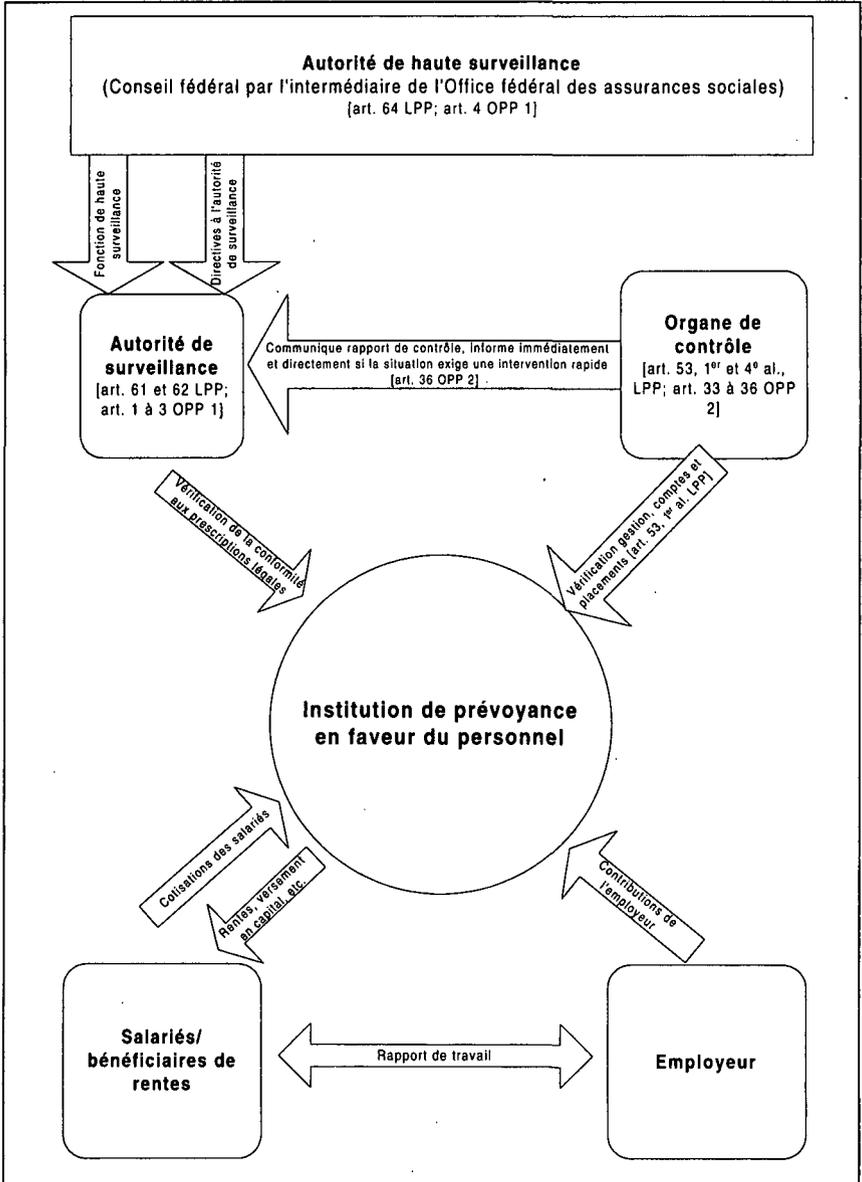
### **5.4.1    Cumul des fonctions au sein du DFF**

La LPP prévoit, grosso modo, les rapports juridiques distincts suivants pour les institutions de prévoyance professionnelle (cf. Figure 1) :

---

<sup>36</sup> RS 101.

Figure 1 Les rapports juridiques dans la prévoyance professionnelle

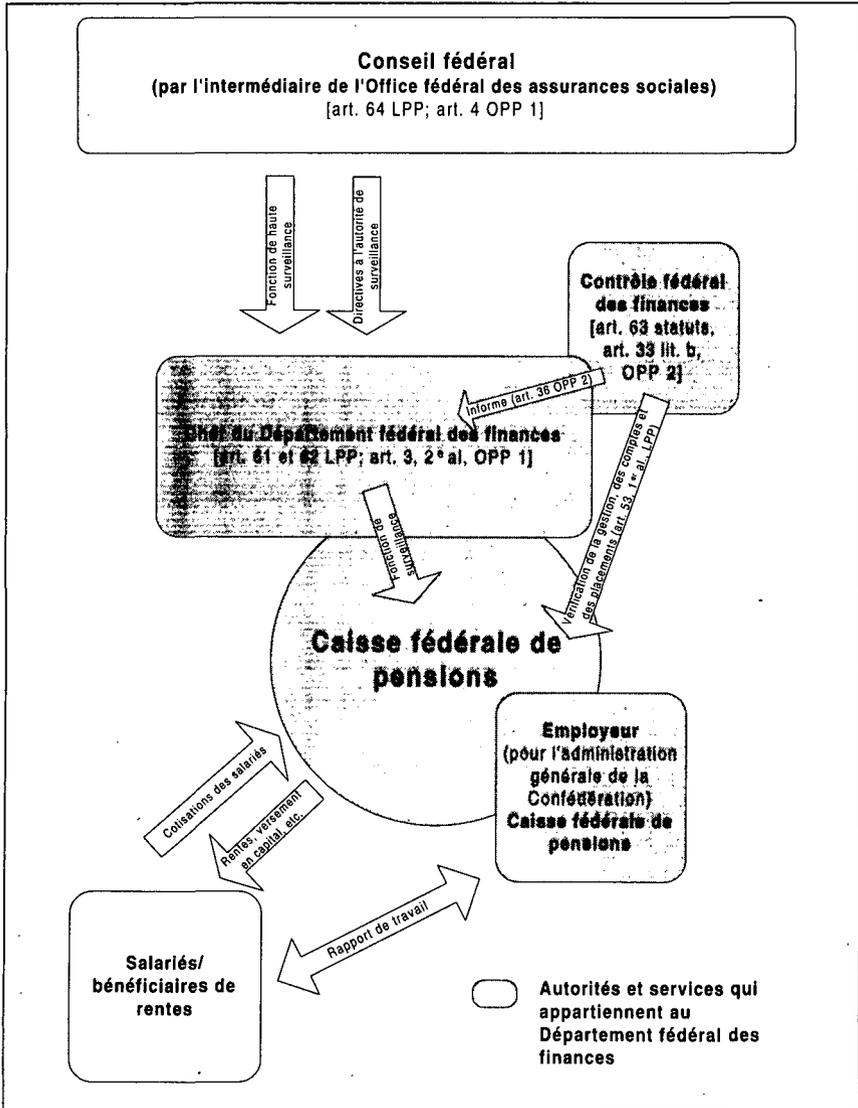


Au sein de l'administration fédérale, les distinctions au niveau des relations employeur - institution de prévoyance - organe de contrôle - autorité de surveillance s'estompent. L'employeur, la Confédération, est représenté par la CFP qui est partie intégrante du DFF. L'institution de prévoyance, la CFP, n'a pas de personnalité juridique propre et se confond avec le DFF. L'autorité de surveillance est représentée par le DFF et l'organe de contrôle, le CDF, est subordonnée administrativement au DFF (cf. Figure 2).

Ce cumul des fonctions au sein du DFF est délicat sur le plan institutionnel, ceci dans la mesure où il appartient au DFF de représenter des intérêts différents, voire contradictoires. La commission juge primordial que ces rôles soient exercés par des organes distincts. On peut notamment imaginer que l'OFAS exerce dorénavant la surveillance de la CFP au titre de la LPP comme cela est d'ailleurs le cas en ce qui concerne la surveillance de la caisse de pensions des CFF (CPS), de la Banque nationale suisse (BNS), de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) et des autres institutions de prévoyance de caractère national. S'agissant de la représentation de l'employeur, la commission est d'avis qu'il faudrait qu'elle ne soit plus assumée par la CFP.

**Recommandation 4** La commission recommande à ce que la surveillance LPP sur la CFP soit retirée au DFF et transférée à une autorité qui ne soit pas liée hiérarchiquement à la caisse.

Figure 2 Les rapports juridiques dans la prévoyance professionnelle du personnel fédéral



#### **5.4.2 Rôle de la Commission paritaire de la CFP (commission de la caisse)**

L'article 51, 1<sup>er</sup> al., LPP prévoit que les salariés et les employeurs ont le droit de désigner le même nombre de représentants dans les organes de l'institution de prévoyance qui sont appelés à établir les dispositions réglementaires ou à statuer sur le financement de l'institution et sur l'administration de sa fortune (gestion paritaire).

Cette disposition ne s'applique cependant qu'aux institutions organisées par le droit privé. La CFP est en revanche une institution de droit public. Il appartient dès lors au Conseil fédéral, sous réserve d'approbation du Parlement, d'élaborer les statuts et de déterminer le système de cotisations et de prestations, de désigner l'organe de contrôle et de régler les relations avec l'autorité de surveillance. C'est le Parlement qui approuve le compte de la caisse.

Les statuts de la CFA (dès 1994, statuts de la CFP) prévoient néanmoins, depuis 1988, l'institution d'une commission de la caisse ayant une fonction consultative. Cette dernière est « consultée sur les questions ressortissant au financement et à la gestion de la fortune ainsi qu'avant toute modification des statuts ou des dispositions d'exécution. Elle est habilitée à présenter des propositions. » (article 64 des statuts de la CFP du 24 août 1994 et article 49 des statuts de la CFA du 2 mars 1987).

Avant l'entrée en vigueur des statuts en 1988, en vertu des statuts du 29 septembre 1950, il y avait également une commission de la caisse dont les tâches étaient plus ou moins identiques à celles de la commission actuelle.

Dans un cas comme dans l'autre, la commission n'a jamais été habilitée à participer à la gestion et à la surveillance de la CFP. Ces tâches sont du ressort en premier lieu de la CFA et du DFF, respectivement du Conseil fédéral.

Aucune responsabilité pour les dysfonctionnements passés et présents de la CFP ne peut donc être imputée à la commission de la caisse.

### 5.4.3 Dotation en personnel de la CFP

Durant les années 1980 à 1992 et plus particulièrement de 1988 à 1992, la CFP a souffert d'un manque chronique et manifeste de personnel.

De 1980 à 1987, les effectifs de la CFP sont restés pratiquement stables. Par la suite, de 1988 à 1992, la dotation en personnel a augmenté de 5,7 pour cent, passant de 28,75 postes (permanents et autres postes) à 30,40 (cf. Tableau 1). Durant cette même période, le nombre d'affiliés et de bénéficiaires de rentes a progressé de 12,9 pour cent; le travail de la caisse est devenu plus complexe en raison des adaptations statutaires intervenues en 1988 et de la plus grande mobilité du personnel de la Confédération (augmentation du nombre des mutations au niveau des affiliations et des démissions, généralisation du travail à temps partiel, etc.).

**Tableau 1** La dotation en personnel de la CFP et le nombre d'affiliés et de bénéficiaires de rentes entre 1988 et 1996

Années	Nombre d'affiliés [au 31.12]	Nombre de bénéficiaires de rentes [au 31.12]	Total d'affiliés et de bénéficiaires de rentes (assurés) [au 31.12]	Personnel permanent et autre personnel (en équivalents plein temps)	Nombre d'affiliés et de bénéficiaires de rentes par employé de la CFP
			(1988 = 100)	(1988 = 100)	
1988	110'939	36'616	147'555 (100)	28,75 (100)	5'132
1989	111'985	37'595	149'580 (101)	25,50 ( 87)	5'866
1990	114'197	39'386	153'583 (104)	24,40 ( 85)	6'294
1991	116'930	40'908	157'838 (107)	30,40 (106)	5'192
1992	123'840	42'703	166'543 (113)	30,40 (106)	5'478
1993	113'832	44'455	158'287 (107)	40,10 (139)	3'947
1994	114'027	46'720	160'747 (109)	77,90 (271)	2'064
1995	111'606	51'748	163'354 (111)	92,70 (322)	1'762
1996*	113'193	53'872	167'065 (113)	114,70 (399)	1'457
<b>Moyennes</b>	<b>114'505</b>	<b>43'778</b>	<b>158'284 (107)</b>	<b>51,65 (179)</b>	<b>3'065</b>

\*) chiffres au 31 juillet 1996

Sources : CFA ; comptes d'Etat 1988 à 1995

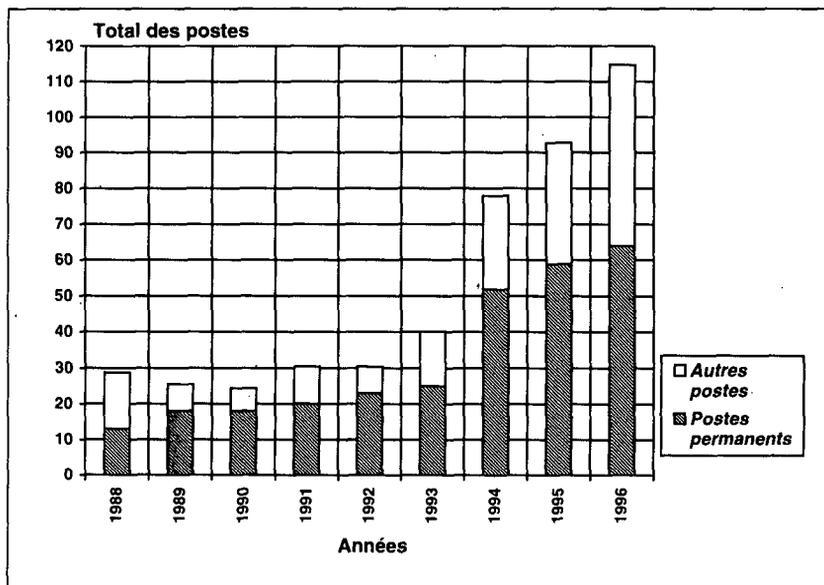
De 1988 et 1992, les chiffres qui précèdent font apparaître d'emblée une disproportion entre l'augmentation du volume de travail et l'évolution du personnel de la CFP.

La commission a cherché à savoir pourquoi la CFP avait eu, des années durant, des effectifs aussi modestes. L'analyse détaillée des documents à disposition a montré qu'entre 1980 et 1987, la direction de la CFA n'avait jamais sollicité par écrit de personnel supplémentaire au DFF. Dès 1988, la direction de la CFA a commencé à déposer, chaque année, des demandes de personnel supplémentaire. Ces demandes ont dans tous les cas, du moins pour ce qui concerne la CFP, toujours abouti.

Certaines des personnes interrogées ont affirmé que le secrétariat général avait souvent bloqué des demandes de postes pour la CFP. Les documents en main de la commission permettent de réfuter de telles affirmations. En effet, à chaque fois que la CFA a demandé des postes supplémentaires, ces derniers lui ont toujours été accordés. Quant à l'idée que le plafonnement du personnel dicté par le Parlement ait pu induire cette situation, elle n'est pas fondée non plus. La commission en veut pour preuve que la CFP a augmenté massivement son personnel pendant la période durant laquelle la Confédération a diminué son personnel (1992 à 1995).

Si la CFP n'a pas eu, des années durant, du personnel en suffisance, cela s'explique donc par le seul fait qu'elle n'en a apparemment jamais demandé avec suffisamment d'insistance, du moins de façon officielle.

Tableau.2 Evolution de la dotation en personnel de la CFP de 1988 à 1996



De 1993 à 1996, la CFP s'est lancée dans une politique massive de recrutement : les effectifs de la CFP ont cru de 186 pour cent alors même que le nombre d'affiliés et de bénéficiaires de rentes n'a augmenté que de 5,5 pour cent. Par rapport au nombre de dossiers traités par unité de personnel, on constate que chaque collaborateur de la CFP était responsable en moyenne, de 5'132 assurés en 1988, alors qu'en 1996 ce chiffre a chuté à 1'457.

Aujourd'hui, en 1996, la CFP compte 114,7 postes (postes permanents et autres postes) ce qui correspond à une augmentation de près de 300 pour cent de 1988 et 1996.

Pour la commission, les effectifs actuels de la CFP sont plutôt surdimensionnés. Elle constate également que, malgré le renforcement massif des effectifs de la CFP, les retards dans le traitement des dossiers demeurent importants et que la situation générale de la caisse ne s'est guère améliorée. La durée moyenne pour le traitement des deman-

des d'information et de conseils des assurés n'a pas diminuée et atteint actuellement près de huit mois.

Les problèmes actuels ne peuvent pas être résolus uniquement par l'engagement de personnel supplémentaire. Le personnel actuellement en fonctions doit être correctement encadré et son rendement doit faire l'objet de contrôles systématiques (nombre de dossiers traités par jour, nombre de mutations effectuées, etc.). La commission a pu se rendre compte que les cadres actuels de la CFP sont constamment surchargés par l'exécution de tâches quotidiennes et qu'ils ne disposent de guère de temps pour les nouveaux collaborateurs. La commission a également constaté que la CFP ne dispose pas d'indicateurs de performance, ni d'ailleurs de système de planification liant l'attribution des ressources à des objectifs à atteindre. Dès lors, l'allocation du personnel s'effectue de manière empirique, au coup par coup, en fonction de la situation et de l'urgence des problèmes qui se posent.

L'expansion du personnel de la CFP pose des problèmes supplémentaires au niveau du recrutement et de la formation des nouveaux collaborateurs. Le service du personnel de la CFA est littéralement débordé par toutes les tâches liées au recrutement et à la gestion du personnel (en 1994, la CFA a recruté 95 collaborateurs et 65 en 1995). Sur le plan de la formation, l'engagement massif de personnel nécessite un effort d'instruction particulièrement intense. Or les structures de formation de la CFP sont totalement insuffisantes. La commission doute qu'il soit possible de former et d'instruire ces nouveaux collaborateurs de manière sérieuse dans les conditions actuelles.

La commission constate également que la part de personnel non permanent est très importante au sein de la CFP (36 pour cent en 1995). Cette situation est une constante depuis 1987. Initialement, ce personnel avait été engagé, à juste titre, pour permettre à la CFP de faire ponctuellement face à la surcharge générée notamment par l'introduction des nouveaux statuts en 1988, puis, dès 1990, par la saisie des données dans le système G&P. A plusieurs reprises, la CdG-CE a critiqué cette situation auprès de la direction de la CFA et du chef du DFF ; en vain.

Certes, la commission admet qu'il peut être favorable d'engager du personnel non permanent lorsqu'il s'agit de permettre d'absorber une surcharge de travail momentanée. Pour ce qui est de la CFP, il apparaît néanmoins que les problèmes qui se posent actuellement dépassent largement le cadre d'une telle situation provisoire. Pour la commission, l'engagement de non-permanents présente deux désavantages majeurs. Il absorbe un effort de formation important qui distrait les employés permanents d'une partie de leurs tâches, et, dans la situation actuelle, ceci qui constitue un problème important. Le taux de fluctuation du personnel non permanent étant plus élevée que celle du personnel permanent (cf. Tableau 3), cette formation est souvent un investissement qui n'est pas rentable à court terme déjà. En outre, l'engagement de personnel non permanent est peu propice à la mise en place d'un capital d'expérience et de compétence ainsi que d'un savoir-faire d'entreprise, seuls garants de continuité à long terme. En conclusion le fait que le personnel soit composé d'une part importante de non-permanents nuit à la qualité du travail.

**Tableau 3** Taux de fluctuation de la CFP entre 1991 et 1996 (en pour cent)

Taux de fluctuation (en pour cent)			
Années	Postes permanents	Autres postes	Total des employés
1991	0	30.93	7.28
1992	0	40.54	6.99
1993	0	13.25	4.99
1994	3.86	15.33	7.70
1995	10.19	35.50	19.42
1996*	3.13	1.90	2.59

*\*) chiffres au 31 juillet 1996*

Source : CFA

La commission estime aussi que le taux de fluctuation du personnel de la CFP est élevé si l'on considère les conditions économiques actuelles et la situation sur le marché de l'emploi. A son avis, cette rotation élevée est le signe manifeste d'une insatisfaction au travail. A titre de comparaison, l'administration générale de la Confédération, excep-

tion faite du domaine des écoles polytechniques fédérales (EPF), connaît un taux de fluctuation de 5,8 pour cent (1995 ; 4,6 pour cent en 1994)<sup>37</sup>.

Outre la dotation en personnel, la commission a remarqué que, au fil des ans, la CFP s'est entourée d'une quantité importante d'experts externes. C'est ainsi qu'entre 1989 et 1995, la Confédération a dépensé plus de 17,6 millions de francs principalement en honoraires et pour l'acquisition de logiciels informatiques destinés essentiellement à la CFP. Une partie de cette somme est à imputer à des choix malheureux en matière informatique. Il est vraisemblable aussi qu'une partie importante de cette somme ait été dépensée à fonds perdus.

#### **5.4.4 Prélèvements sur les rentes**

Les bénéficiaires de rentes de la CFP ont actuellement la possibilité de faire procéder gratuitement à des prélèvements sur leurs rentes. Cela concerne notamment des prélèvements pour le paiement de primes d'assurance-maladie, pour des dépôts à la caisse d'épargne du personnel fédéral, pour le versement de cotisations à l'action contre la lèpre, etc. La CFP procède chaque mois à quelques 30'000 prélèvements de ce type. Cette activité occupe près de trois personnes à plein temps, mais ne repose néanmoins, à quelques rares exceptions près, sur aucune obligation légale. Pour ces recouvrement directs, les caisses-maladies ainsi que les associations concernées paient 1,10 francs par année et par personne à la Confédération, . Cela correspond, pour 1995, à une recette de quelque 20'000 francs. La prestation ainsi offerte aux bénéficiaires de rentes ne couvre en aucun cas les frais engendrés.

---

<sup>37</sup> Compte d'Etat 1995, documentation complémentaire établie par l'Office fédéral du personnel, 28 mars 1996.

**Recommandation 5** La commission recommande au chef du DFF de renoncer dorénavant à faire effectuer des prélèvements sur les rentes versées par la CFP à moins que ceux-ci ne soient prescrits légalement.

#### 5.4.5 Information des assurés

En raison de sa situation, la CFP n'est pas en mesure de remplir ses obligations d'information à l'égard des assurés. Une institution de prévoyance professionnelle est par essence une institution au service des assurés. Son fonctionnement doit donc être axé sur les besoins des assurés, et notamment en matière d'information et de conseils.

Pour la commission, l'information des assurés en matière de prévoyance professionnelle est prioritaire et essentielle. Le Conseil fédéral, autorité de haute surveillance de la LPP, en convient lui-même puisqu'il répond en ces termes à la motion Rechsteiner Rudolf sur la responsabilité des autorités de surveillance des caisses de pensions : « A l'heure actuelle, il devient de plus en plus important que les assurés soient informés de manière complète, appropriée et régulière par leur institution de prévoyance. Le Conseil fédéral estime que cette information, tout comme la transparence des documents présentant la situation financière d'une institution de prévoyance, sont d'importants facteurs qui contribuent à asseoir la confiance que les assurés peuvent avoir dans le deuxième pilier. »<sup>38</sup>

Tout au long de ses travaux, la commission a pu remarquer que la pratique de la CFP en matière d'information et de conseil à ses assurés est totalement insuffisante et ce, depuis de nombreuses années. D'ailleurs lors de l'introduction des statuts en 1988, c'est le cercle des syndicats d'employés qui a acheminé l'information de base aux assurés, l'information de la CFP ayant été tardive et sommaire.

Or les directives du Conseil fédéral du 11 mai 1988 sur l'obligation pour les institutions enregistrées de renseigner leurs assurés<sup>39</sup> stipulent que les institutions de pré-

<sup>38</sup> Réponse du Conseil fédéral du 29 mai 1996 à la motion Rechsteiner Rudolf du 20 mars 1996 sur la responsabilité des autorités de surveillance des caisses de pensions, BO CN 1996 1185.

<sup>39</sup> FF 1988 II 629.

voyance inscrites dans le registre de la prévoyance professionnelle doivent, à la fin de l'exercice annuel, renseigner chaque assuré sur le montant du salaire assuré, le montant et les bases de calcul de la cotisation de salarié, le montant des bonifications de vieillesse selon l'article 16 LPP et l'état de l'avoir de vieillesse selon l'article 15 LPP ainsi que le montant des prestations d'assurance en cas de décès ou d'invalidité. Au surplus, l'article 24 de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage (LFLP)<sup>40</sup> oblige chaque institution de prévoyance de renseigner ses assurés, au moins tous les trois ans, sur leurs droits aux prestations individuelles.

Depuis des années, la CFP n'est pas en mesure de donner à ses assurés de manière régulière et standardisée les informations auxquelles ils ont droit conformément aux directives du Conseil fédéral. Elle n'est pas non plus capable de livrer ces informations à la demande dans un délai raisonnable. Ce faisant, la Confédération viole les droits fondamentaux à l'information des assurés.

Ce déficit d'information allié aux retards dans le traitement des affaires courantes a pour effet de désécuriser les assurés. Il en résulte un climat de méfiance à l'égard de la CFP. Dans les faits, ce climat se traduit par un nombre important de réclamations ou d'autres interventions (plaintes adressées à l'autorité de surveillance, interventions parlementaires, etc.).

Quant à l'activité en matière de conseils déployée par la CFP, notamment en relation avec l'utilisation des fonds de la prévoyance professionnelle pour l'acquisition d'un logement, la commission a pu se rendre compte qu'elle était peu adaptée aux besoins et aux situations individuelles des assurés.

Compte tenu des développements qui précèdent, la commission est d'avis que la CFP doit se restructurer en fonction des besoins d'information et de conseils aux assurés, en un mot en fonction du service à la clientèle. En ce sens, la commission rejoint la recommandation du groupe d'experts Bühlmann/Schmid/Schönenberger/Thomann

---

<sup>40</sup> RS 831.42.

d'octobre 1995 qui préconise la mise en place d'une structure permettant à la CFP de remplir de manière efficace ses obligations en matière de communication.<sup>41</sup>

**Recommandation 6** La commission recommande que la mise en oeuvre de la prévoyance professionnelle de la Confédération soit axée davantage sur les besoins en matière d'information et de conseils des assurés.

Les insuffisances de la CFP ont fortement ébranlé la confiance des assurés et d'une large frange du public. Pour la commission il est vital non seulement que la caisse sorte de son marasme actuel, mais qu'elle rétablisse au plus vite le capital confiance des assurés.

Etant donné les problèmes actuels qu'elle connaît (pas de certificats d'assurance, même sur demande, retard dans le règlement des questions des assurés, renseignements erronés aux assurés), la commission est d'avis que la Confédération doit absolument introduire des mesures correctives propres à rétablir la confiance des assurés dans la CFP.

**Recommandation 7** La commission recommande au Conseil fédéral d'instituer, pour une période appropriée, un médiateur (*ombudsman*) auquel les personnes qui ont des problèmes avec la CFP pourront s'adresser gratuitement pour toute question liée à leur prévoyance professionnelle.

---

<sup>41</sup> Rapport d'expert sur l'analyse de la conception de la prévoyance professionnelle de la Caisse de pensions de la Confédération et sur ses perspectives de développement, octobre 1995 (*en allemand*).

## 5.4.6 Collaboration entre la CFA et d'autres offices du DFF

### 5.4.6.1 Office fédéral du personnel (OFPER)

De par leur objet, l'OFPER et la CFP ont beaucoup de points en commun. En effet, ces deux offices s'occupent du personnel de la Confédération. A l'intérieur de l'administration fédérale, leurs partenaires sont les mêmes : il s'agit des services du personnel des offices. A l'extérieur de l'administration, ils sont tous deux régulièrement en contact avec les associations du personnel de la Confédération.

Comme cela a déjà été relevé plus haut, la CFA a fait partie intégrante de l'OFPER jusqu'en 1975. C'est le Conseil fédéral qui a décidé de séparer la CFA de l'OFPER pour créer deux offices distincts.

Pour la commission, cette décision s'est révélée peu judicieuse. Elle a eu pour effet de faire évoluer ces deux offices sur des voies séparées durant vingt ans. L'une des incidences principales de cette décision touche le domaine sensible de l'informatique où l'OFPER et la CFP ont introduit, chacun pour soi et sans concertation, des systèmes différents (PERIBU pour l'OFPER ; G&P, puis SUPIS pour la CFP). Or les données gérées par l'OFPER sont justement celles dont la CFP a besoin pour calculer les cotisations de ses affiliés (données personnelles, données salariales).

S'agissant du fonctionnement d'une institution de prévoyance pour le personnel fédéral, l'OFPER et la CFA ont également des vues radicalement divergentes. La CFA est d'avis que l'ensemble des tâches de gestion, d'information, de conseils et de support doit être centralisé au sein de la CFP, et ce pour tous les employés de la Confédération. L'OFPER pense au contraire qu'il est préférable de décentraliser au maximum les tâches d'exécution au niveau des offices fédéraux.

La commission a l'impression que, des années durant, la prévoyance professionnelle de la Confédération a été sacrifiée en faveur de luttes intestines d'ordre conceptuel et personnel entre l'OFPER et la CFA. Elle déplore également que le chef du DFF n'ait pas non plus mis un terme à ces rivalités.

La commission est d'avis que la centralisation qui prévaut à la CFP est erronée. Cette solution manque de flexibilité. Elle est peu adaptée aux besoins des assurés qui de-

mandent de plus en plus de prestations en matière d'information et de conseils individuels. En outre, le modèle actuel qui fait de la CFP un organe de l'administration fédérale manque considérablement de souplesse (politique rigide du personnel, politique de rémunération fixe, etc.).

Dans la perspective de la nouvelle gestion publique, la commission estime qu'il faut absolument redéfinir le rôle et la place de la CFP au sein de l'administration fédérale et fixer avec exactitude les prestations de service qu'elle doit fournir aux assurés.

La commission est d'avis que le statut de la CFP comme division de l'office fédéral CFA doit être modifié de façon à ce qu'elle dispose de plus d'autonomie et d'indépendance à l'égard de la Confédération. Dans ce contexte, il faut examiner, notamment à partir des modèles existant dans les cantons, comment il serait possible de sortir la CFP de l'administration. Une telle solution permettrait également de réaliser complètement le principe de la gestion paritaire.

**Recommandation 8** La commission recommande, outre la solution actuelle, d'examiner les solutions organisationnelles suivantes pour la CFP :

- a) l'institution d'une fondation de droit privé à laquelle la Confédération conférerait un mandat de prestations ;
- b) mise sur pied d'un institut autonome de droit public disposant d'une personnalité juridique propre auquel la Confédération conférerait un mandat de prestations.

Dans tous les cas, les activités de conduite et d'appui dans le domaine de la prévoyance professionnelle doivent être concentrées à la CFP (*back office*) et les tâches d'exécution, d'information et de conseil aux assurés être attribuées aux départements et offices fédéraux (*front offices*).

Il est clair que de telles solutions nécessitent un débat politique qui n'a pas sa place dans ce rapport. La commission est cependant persuadée que l'organisation actuelle de la prévoyance professionnelle au sein de la Confédération ne peut plus demeurer en l'état.

Au-delà des structures, la commission est d'avis qu'il est indispensable que l'on accorde davantage de place à la prévoyance professionnelle dans le cadre de la politique du personnel. En effet, il est évident que la prévoyance professionnelle est une partie intégrante de la politique du personnel, au même titre que la politique de rémunération ou celle de la formation continue. Pour la commission, la prévoyance professionnelle doit absolument s'inscrire dans le cadre général de la politique du personnel de la Confédération tout en tenant compte des impératifs sociaux, économiques et financiers.

#### **5.4.6.2 Office fédéral de l'informatique (OFI)**

A ce sujet, le lecteur est prié de se référer à la partie II, chapitre 3 qui traite ce point en détail.

### **5.5 Conclusions**

Les principaux résultats des investigations de la commission dans le domaine de la conduite et de l'organisation peuvent se résumer ainsi :

1. Ce n'est pas un événement particulier ou une décision précise qui est à l'origine du dysfonctionnement actuel de la CFP, mais bien un ensemble d'événements et de décisions erronées prises avant tout entre 1980 et 1995.
2. La révision des statuts de 1987 a débuté trop tardivement et leur mise en oeuvre a fait ensuite l'objet d'une précipitation sans précédents.
3. La mise en oeuvre des statuts de 1987 a été insuffisamment préparée : les conséquences sur l'organisation et l'informatisation de la CFP ainsi que sur les services du personnel des offices et les bureaux des salaires ont été totalement sous-estimées.

4. Les statuts de 1987 ont été introduits sans formation approfondie des personnes chargées de les appliquer, que ce soit dans les services de la CFP comme dans les services externes.
5. L'appareil de direction de la CFA a toujours été insuffisant depuis 1980, que ce soit en raison de la vacance du poste de directeur (1980 à 1984 et 1994 à 1995), en raison de l'incompétence de Madame Ellen Hülsen (1984 à 1989) ou en raison de décisions erronées prises par Madame Mierta Chevroulet (1989 à 1994). Quant à la direction actuelle, la commission doute qu'elle puisse, en temps utile, mettre un terme aux insuffisances de la caisse.
6. Au début des années quatre-vingts, la CFP a totalement manqué son virage informatique. Les systèmes introduits par la suite (systèmes G&P et SUPIS) l'ont été sans analyse précise des besoins, sous la pression massive des événements et en ayant recours à des procédures d'évaluation peu sérieuses.
7. L'éclatement des compétences et des responsabilités allié à un manque de coordination entre la CFA et l'OPPER d'une part, et entre la CFA et l'OFI d'autre part, a rendu difficile la recherche de solutions concertées pour remédier de manière durable aux carences manifestes de la CFP.
8. Durant les années 1987 à 1993, la CFP a souffert d'un manque chronique de personnel, quantitativement et qualitativement. Ce manque de personnel s'explique par le fait que la direction de la CFA n'a, durant cette période, jamais sollicité de personnel supplémentaire avec l'insistance voulue. Le plafonnement du personnel fixé par le Parlement n'est pas directement en cause.
9. Le chef du DFF, le Conseiller fédéral Otto Stich, a exercé son mandat de gestion de la CFP de manière insuffisante, et ce plus particulièrement depuis 1988, date à laquelle il ne pouvait plus ignorer les problèmes de la CFP. Malgré les mises en garde répétées du Parlement, le chef du DFF a sous-estimé la gravité de la situation. Les mesures qu'il a prises en 1993 sont intervenues trop tard et sont restées insuffisantes.

10. Le chef du DFF, le Conseiller fédéral Otto Stich, n'a jamais exercé son rôle d'autorité de surveillance selon la LPP sur la CFP. La caisse n'a été soumise à aucun moment à la surveillance qui est expressément prévue par la loi.
11. L'institution, par le Conseiller fédéral Stich, d'un préposé spécial pour les affaires de la CFA n'a pas eu les effets escomptés. est remise par La création par le Conseiller fédéral Kaspar Villiger d'un groupe d'experts chargé d'analyser les dysfonctionnements de la CFP remet son opportunité en question.
12. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), en tant que « bras séculier » de la haute surveillance du Conseil fédéral en matière de prévoyance professionnelle a négligé de rendre ce dernier attentif à la situation catastrophique de la CFP et de proposer des mesures efficaces.
13. La CFA souffre actuellement d'une conduite assez floue ; il n'y a ni ordonnance sur les attributions des différents services ni stratégie à long terme. La direction ne dispose pas non plus d'un contrôle de gestion performant. Quant au système informatique SUPIS, il ne fonctionne toujours pas à satisfaction.

Les investigations faites par la commission montrent que plusieurs dirigeants de la CFA et le chef du DFF ont chacun cherché à leur manière à se masquer la dure réalité des faits : certains par incompetence, d'autres par légèreté ou entêtement.

La commission tient cependant à souligner que, tout au long de ses travaux, elle n'a recueilli aucun indice pouvant accréditer la thèse d'un bénéfice personnel quelconque que les personnes concernées par l'enquête auraient tiré des actes qui leur sont reprochés. La commission ne peut toutefois pas exclure toute malversation. Au contraire, elle estime que les conditions actuelles sont même relativement propices étant donné les lacunes du système informatique. En effet, SUPIS ne répond pas aux dispositions de l'ordonnance du 10 juin 1991 concernant la protection des applications et des systèmes informatiques dans l'administration fédérale<sup>42</sup>, ni aux directives édictées par l'OFI en matière de sécurité informatique, ce plus particulièrement en ce qui concerne

---

<sup>42</sup> RS 172.010.59.

l'accès aux données des affiliés. C'est ainsi que la commission a pu relever qu'un très grand nombre de collaborateurs de la CFP et de la CFA ont accès aux données sur les affiliés et qu'ils auraient matériellement la possibilité de les modifier à leur guise. En effet, un collaborateur de la CFP pourrait par exemple intervenir dans la base de données afin de créditer des sommes de rachat en faveur de tiers ou de lui-même. Cette situation est gravement préoccupante et comporte un risque de malversation élevé, même si à l'avenir il est prévu de contrôler de telles opérations.

## Partie III Rôle du Conseil fédéral et du Parlement

### 1 Rôle du Conseil fédéral

#### 1.1 Remarque liminaire

Le mandat que les Chambres fédérales ont donné le 4 octobre 1995 à la CEP CFP porte sur l'organisation et la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi que sur la conduite du Département fédéral des finances (DFF) relativement à la CFP. Le mandat exclut ainsi explicitement le rôle joué par le Conseil fédéral.

La commission estime pourtant qu'il est important d'examiner également le rôle joué par le Conseil fédéral dans cette affaire, et ce pour deux raisons. Tout d'abord le Conseil fédéral est l'autorité de surveillance de l'ensemble de l'administration fédérale, et partant, de la surveillance du DFF et de la Caisse fédérale d'assurance (CFA). D'autre part, le Conseil fédéral est, de par l'article 64, 1<sup>er</sup> al., de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur prévoyance professionnelle (LPP)<sup>1</sup>, autorité de haute surveillance en matière de prévoyance professionnelle. Le 2<sup>e</sup> alinéa de cet article l'autorise à donner des instructions aux autorités fédérales et cantonales qui sont soumises à sa surveillance.

Il infère de ce qui précède que le Conseil fédéral a une double responsabilité à l'égard de la CFP. Il doit non seulement exercer son mandat de surveillance sur la CFP comme sur toute entité de l'administration fédérale, mais encore, selon la LPP, garantir spécifiquement que les autorités de surveillance s'acquittent de leurs obligations légales. Eu égard à ces deux fonctions et vu les obligations du Conseil fédéral, la CEP CFP a estimé qu'il était de son devoir d'examiner aussi le rôle joué par le Conseil fédéral relativement au DFF et à la CFP.

Pour ce faire, la CEP CFP a exigé du Conseil fédéral qu'il lui établisse un rapport officiel sur l'ensemble de ses activités en relation avec la CFP. Le 24 janvier 1996, le Conseil fédéral a fait parvenir à la commission un tableau chronologique des décisions prises par le gouvernement en relation avec la CFA et la CFP durant la période 1980 à

---

<sup>1</sup> RS 831.40.

1995 ainsi qu'une importante documentation. En revanche le Conseil fédéral n'a pas voulu remettre à la CEP CFP les comptes-rendus de ses séances en arguant que cela irait à l'encontre du principe de la collégialité et que ces documents ne sont pas des procès-verbaux au sens formel du terme.

Comme cela a déjà été mentionné plus haut, la commission a été très surprise d'apprendre que le Conseil fédéral ne dispose pas de procès-verbaux de ses délibérations. Etant donné que le Conseil fédéral n'a rien cherché à cacher dans son rapport officiel remis à la CEP CFP, la commission a renoncé par la suite à faire usage de ses droits pour exiger la production des délibérations du Conseil fédéral. La commission tient d'ailleurs à exprimer toute sa satisfaction pour l'ouverture avec laquelle le Conseil fédéral a collaboré jusqu'au terme de ses travaux.

## **1.2 Surveillance du Conseil fédéral en général**

Le pouvoir de contrôle du Conseil fédéral sur l'activité de l'administration est d'une certaine complexité. S'il repose sur des fondements et des raisons d'être qui sont aisément explicables, il a un contenu et surtout une portée qui ne prêtent pas à des définitions simples.

### **1.2.1 Fondements et raisons d'être de la surveillance**

La centralisation administrative, qui caractérise la branche exécutive de l'Etat fédéral, n'empêche pas la déconcentration.

Quoi qu'il en soit, la loi fédérale du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (loi sur l'organisation de l'administration, LOA)<sup>2</sup> a délibérément accentué la déconcentration administrative, en prévoyant de larges délégations de compétence aux départements et à leurs services. Le législateur était toutefois conscient des dangers que cette innovation faisait naître. C'est pourquoi il a sciemment étendu et renforcé les contrôles exercés par le Conseil fédéral sur l'administration. Le Gouvernement devant exercer une surveillance directe

---

<sup>2</sup> RS 172.010.

sur l'administration en vertu de l'article 102, ch. 15, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (cst.)<sup>3</sup>, il ne suffisait pas de compter sur le contrôle des actes externes, par le Tribunal fédéral, l'Assemblée fédérale, ou le Contrôle fédéral des finances (CDF), il fallait également veiller à la direction des activités internes. Dans son message, le Conseil fédéral soulignait qu'étant « ... responsable de l'activité de toute l'administration, il doit se réserver la possibilité de procéder en tout temps à des contrôles, dans tous les domaines. »<sup>4</sup> Il prévoyait en outre un échange constant d'informations entre lui-même et le Parlement, notamment grâce au CDF. Il concluait : « L'amélioration des contrôles, surtout à l'intérieur de l'administration, représente le complément indispensable d'une répartition très poussée des attributions. »<sup>5</sup> Les travaux préparatoires de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) ont traduit les mêmes préoccupations.

### **1.2.2 Champ d'application de la surveillance**

Dans une démocratie qui est en même temps un Etat de droit, on ne conçoit pas que l'administration échappe au contrôle du gouvernement, qui seul détient une légitimité fondée sur l'élection et des pouvoirs déduits de la Constitution.

Des articles 95 et 102 cst., il ressort que le Conseil fédéral exerce une surveillance sur l'ensemble de la fonction publique, y compris les finances, l'armée, les établissements autonomes. Dès lors qu'il se trouve à la tête de toute la hiérarchie administrative, il en assume la responsabilité, et cela sans exception. Il n'est donc pas excessif d'affirmer que le champ d'application de la surveillance recouvre toute l'administration fédérale.

Il va de soi que la surveillance ne s'exerce pas de la même manière à tous les niveaux. Dès lors qu'elle émane du pouvoir hiérarchique, elle suit normalement la voie de service. En outre, pour des raisons pratiques, elle ne saurait s'étendre à n'importe quel acte administratif. C'est pourquoi le contrôle ne peut être systématique et complet à

---

<sup>3</sup> FF 1975 I 1512.

<sup>4</sup> *Op. cit.*, page 1513.

<sup>5</sup> *Op. cit.*, page 1514.

tous les échelons de la hiérarchie et sur chaque type d'affaire. En réalité, le Conseil fédéral est en droit de concentrer sa surveillance sur les niveaux les plus élevés de l'administration et sur les cas d'une importance particulière. C'est dans ce sens qu'il faut entendre l'article 4, al. 3, LOA.

### **1.2.3 Portée de la surveillance**

D'une manière tout à fait générale, on peut partir de l'idée que la surveillance sur l'administration relève tant de la légalité que de l'opportunité. Il comprend donc, d'une part, un examen qui porte sur le respect du droit par les agents de l'Etat. Il concerne, d'autre part, l'utilité et l'efficacité de leur action, qui se mesurent aux moyens mis à disposition, aux objectifs recherchés ainsi qu'aux résultats obtenus.

#### **1.2.3.1 Contrôle de la légalité**

Le contrôle de la légalité bien que souvent confié à un juge n'est cependant pas réservé aux tribunaux. Dans la mesure, parfois importante, où l'administration échappe à la censure juridictionnelle, elle est néanmoins subordonnée à la législation, et il incombe au Gouvernement de s'assurer qu'elle obéit aux normes applicables. Ces investigations ne sont pas seulement nécessaires à la protection des administrés, mais aussi à la sauvegarde d'un principe essentiel à l'Etat de droit : la suprématie de la loi. La surveillance gouvernementale est d'ailleurs également indispensable à la haute surveillance qui appartient au Parlement : celui-ci ne pourra pas s'acquitter de sa mission si le Gouvernement n'accomplit pas d'abord la sienne. En effet, c'est l'exécutif qui rend compte au législatif et qui est son seul interlocuteur.

Aussi la Constitution assigne-t-elle expressément le contrôle de la légalité au Conseil fédéral (article 102, ch. 2, cst.). Elle lui enjoint en outre de pourvoir à l'exécution du droit fédéral (article 102, ch. 5, cst.). C'est dans ce double sens qu'il faut comprendre l'article 102, ch. 15, cst., qui prescrit la surveillance sur l'administration fédérale. Quant à la loi, elle prévoit que le Conseil fédéral « ... veille à ce que l'administration fédérale agisse conformément au droit » (article 4, al. 1, LOA).

Le contrôle de la légalité ne se limite pas à savoir si l'administration a violé ou respecté la loi. Il s'étend aussi à la question de savoir si les missions confiées à l'administration par le législateur ont été fidèlement accomplies, si les objectifs visés ont été atteints et si les moyens mis à disposition ont été judicieusement utilisés.

### **1.2.3.2 Contrôle de l'opportunité**

Le contrôle de l'opportunité est également fondé sur l'article 4, 1<sup>er</sup> al., LOA, lequel repose sur l'article 102, ch. 1, cst. Le Conseil fédéral ayant pour tâche de diriger les affaires fédérales, il assume notamment la responsabilité d'une gestion opportune, rationnelle et économique. C'est dire qu'il doit pourvoir à la réalisation des buts visés par la loi, à l'exécution des prestations commises en évitant les écueils structurels ou fonctionnels.

Ce type de contrôle permet d'élargir les investigations à des questions d'efficacité, de bonne et prudente gestion, d'économie des dépenses et de rationalisation du travail. Ici, la surveillance se rapproche de celle que l'on rencontre aussi dans les entreprises privées. Mais il faut se garder de faire des amalgames hâtifs ou excessifs. L'administration publique pose des problèmes spécifiques et obéit - du moins partiellement - à des impératifs propres.

### **1.2.4 Exercice de la surveillance dans la pratique**

Ainsi définie, la surveillance est un instrument de gestion gouvernemental. Elle permet à l'organe de contrôle de donner des instructions, de liquider lui-même certaines affaires, bref, de prendre les choses en main. Mais il est malaisé de dire si le Conseil fédéral exerce réellement, en tant que collègue, sa mission de surveillance sur l'administration. A tout le moins, il semble que le contrôle ne s'exerce pas de façon systématique et spontanée. D'une part, il se manifeste lorsque le gouvernement doit prendre une décision, sur la proposition d'un département ou du parlement. D'autre part, il se saisit d'une affaire, si des difficultés majeures apparaissent au sein d'un département. Dans son rapport d'inspection du 9 avril 1987, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE) en déduisaient :

*« Les départements ont une emprise croissante sur les activités gouvernementales et administratives. Un moyen de lutter contre une telle évolution consisterait à faire en sorte que le Conseil fédéral exerce effectivement le contrôle de l'administration. Cela correspond d'ailleurs au mandat de la loi sur l'organisation de l'administration : l'obligation d'exercer une surveillance régulière et systématique sur l'administration fédérale fait partie intégrante de la tâche de direction qui incombe au collège gouvernemental. De ce point de vue, la pratique actuelle paraît lacunaire. Afin de donner satisfaction au législateur, le Conseil fédéral - secondé par les instruments de contrôle appropriés - devrait assumer lui-même, de façon régulière et systématique, la surveillance sur l'administration. »<sup>6</sup>*

## **1.3 Surveillance et haute surveillance dans le domaine particulier de la prévoyance professionnelle**

### **1.3.1 Bases légales**

La LPP donne au Conseil fédéral deux sortes de compétences.

Il y a d'abord l'article 64 LPP qui place sous sa haute surveillance toutes les autorités cantonales de surveillance, qui sont chargées elles-mêmes de contrôler les institutions de prévoyance. Cette haute surveillance a pour but de garantir l'application uniforme de la législation fédérale dans tous les cantons. Elle consiste essentiellement « ... à adresser aux autorités cantonales de surveillance les directives nécessaires au bon fonctionnement de la prévoyance professionnelle. »<sup>7</sup> Elle ne concerne que les institutions de prévoyance enregistrées. Son exercice est confié presque exclusivement à

---

<sup>6</sup> Cf. rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats au Conseil fédéral du 19 novembre 1986 sur son inspection des contrôles administratifs précédant l'exercice, par le Parlement, de la haute surveillance sur l'administration, chiffre 13, in FF 1987 II 732.

<sup>7</sup> FF 1976 I 179.

l'Office fédéral des assurances sociales, par l'article 4 OPP 1.<sup>8</sup> Elle a donc un objet et une portée limités.

Il y a ensuite l'article 61 LPP qui prévoit une surveillance des institutions de prévoyance. En règle générale, celle-ci est confiée à une autorité cantonale. Exceptionnellement, elle relève de la Confédération dans les cas définis par le Conseil fédéral. S'agissant des institutions de prévoyance de la Confédération, l'article 3, al. 2, OPP 1 les place expressément dans les attributions du Département fédéral des finances. Indirectement, elle les soumet ainsi à la juridiction du Conseil fédéral en vertu de son pouvoir hiérarchique et de ses compétences de surveillance sur les départements.

De là découle que la CFP est placée sous la surveillance directe du DFF qui, à son tour, est subordonné au Conseil fédéral, étant entendu toutefois que la haute surveillance a été transmise pour l'essentiel à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) qui lui est rattaché au Département fédéral de l'intérieur (DFI). Cette structure complexe s'explique par la situation administrative spécifique de la caisse.

### **1.3.2      Système de surveillance de la Caisse fédérale de pensions**

En raison de la position particulière de la caisse, il convient d'une part de distinguer les règles générales déduites de la législation sur la prévoyance professionnelle, et, d'autre part, les dispositions spéciales qui touchent spécifiquement la CFP elle-même.

#### **1.3.2.1    Au regard des dispositions générales de la législation sur la prévoyance professionnelle**

D'après l'article 331, 1<sup>er</sup> al., du Code des obligations (CO)<sup>9</sup>, les contributions des employeurs et des travailleurs versées dans un but de prévoyance sont confiées « ... à une fondation, à une société coopérative ou à une institution de droit public. » Normalement, les institutions de prévoyance sont donc des personnes morales distinctes des entreprises ou des collectivités qui les créent. Cette autonomie permet d'organiser la

---

<sup>8</sup> Ordonnance du 29 juin 1983 sur la surveillance et l'enregistrement des institutions de prévoyance professionnelle (OPP 1), RS 831.435.1.

<sup>9</sup> RS 220.

cogestion des employés, ainsi que de garantir la sécurité par des organes de surveillance et de contrôle.<sup>10</sup>

Pour la fonction publique, c'est un texte normatif qui constitue l'institution de prévoyance. Les institutions de droit public doivent également être enregistrées selon l'article 48, al. 2, LPP, et être organisées, financées, administrées conformément à la loi ; mais elles ne sont pas nécessairement des personnes morales.<sup>11</sup>

Dès lors que les institutions de prévoyance sont normalement des personnes morales indépendantes, mais subordonnées à des prescriptions légales contraignantes et à une responsabilité considérable, elles font l'objet d'une surveillance et d'un contrôle,

La surveillance proprement dite et la haute surveillance sont prévues par les articles 61 et 64 LPP. Ces dispositions complètent l'article 84 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC)<sup>12</sup> qui place toutes les fondations sous l'autorité du canton compétent, voire de la Confédération. Elles ont pour objet primordial de faire en sorte que les institutions respectent la loi et soient gérées judicieusement (article 62 LPP). La loi exige que chaque canton désigne une seule autorité chargée de cette mission (article 61, 1<sup>er</sup> al., LPP ; article 1 OPP 1). Calquée sur le modèle de la surveillance des fondations, la surveillance sur les institutions de prévoyance professionnelle est de nature répressive ; elle s'exerce par des avertissements, des mises en demeure, des amendes d'ordre, l'annulation des décisions, la révocation d'un organe, notamment du Conseil de fondation, la mise sous curatelle, la nomination d'un conseil légal<sup>13</sup> ; bref, elle comprend toutes « ... les mesures propres à éliminer les insuffisances constatées » (article 62, 1<sup>er</sup> al., lit. d, LPP ; articles 84 ss. CC), éventuellement sous menace de

---

<sup>10</sup> FF 1976 I 177 ss., 222 ss.

<sup>11</sup> FF 1976 II 249 ss., 367.

<sup>12</sup> RS 210.

<sup>13</sup> FF 1976 I 230-1

sanctions pénales, conformément à l'article 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937<sup>14</sup>.

Quant au contrôle, il s'agit d'une vérification précise et annuelle, de la gestion, des comptes et des placements (article 53 LPP). L'organe de contrôle est choisi par l'institution elle-même, mais il doit répondre aux conditions fixées par l'ordonnance du Conseil fédéral du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité ( articles 33 ss., OPP 2)<sup>15</sup> ; ce dernier texte définit également les tâches de contrôle (article 35). Celui-ci porte en particulier sur la comptabilité : en effet, l'article 11, 1<sup>er</sup> al., de l'ordonnance exige que, pour chaque assuré, l'institution tienne un compte de vieillesse, indiquant son avoir conformément à l'article 15, 1<sup>er</sup> al., LPP, d'où l'importance actuarielle et juridique des comptes. Mais le contrôle concerne également la gestion, c'est-à-dire la régularité des opérations, non seulement au regard de la légalité, mais aussi de l'opportunité, de l'efficacité et de la rentabilité économique.

Enfin, l'article 53, al. 2, LPP exige que chaque institution de prévoyance charge un expert agréé de déterminer périodiquement, c'est-à-dire environ tous les trois ou quatre ans, si l'institution de prévoyance offre en tout temps la garantie de pouvoir remplir ses engagements et si les dispositions réglementaires de nature actuarielle et relatives aux prestations et au financement sont conformes aux prescriptions légales. A cet égard, l'OFAS a indiqué à la commission, que le bilan de l'institution devrait être évalué au minimum tous les trois ans.

Toujours selon la même source, les directives du Conseil fédéral du 11 mai 1988 sur l'obligation pour les institutions enregistrées de renseigner les assurés<sup>16</sup> s'appliquent à la CFP ; il appartient au DFF, en tant qu'autorité de surveillance, de vérifier l'application de ces règles.

---

<sup>14</sup> RS 311.0.

<sup>15</sup> RS 831.441.1.

<sup>16</sup> FF 1988 II 629.

### **1.3.2.2 Au regard des dispositions spéciales sur la Caisse fédérale de pensions**

La surveillance proprement dite instituée par les articles 61 ss. LPP est confiée au DFF, ou plus exactement à son chef qui est la seule autorité placée au-dessus de la direction de la CFA. Un conseiller fédéral est donc chargé de la mission qui, d'ordinaire, incombe à un service cantonal « central » selon l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al., OPP 1 ou à l'OFAS pour d'autres institutions fédérales de prévoyance, selon l'article 3, 1<sup>er</sup> al., OPP 1. Sans se prononcer ici sur l'opportunité de ce système unique de surveillance prévu pour la CFP, le rapport de l'OFAS à la CEP CFP signale que, au cours de la procédure de co-rapport sur l'OPP 1, le DFF et la CFA ont expressément demandé le maintien de cette réglementation singulière. Or, à l'époque, l'OFAS prévoyait de soumettre la CFP à sa surveillance, mais, dans les discussions internes, le DFF est parvenu à imposer sa solution. A l'heure actuelle, l'OFAS est d'un avis radicalement différent puisqu'il a affirmé à la CEP CFP qu'il n'y a pas de raison de modifier la solution ancrée dans l'OPP 1 concernant la surveillance sur la CFP.

Quant à la haute surveillance, elle est attribuée au Conseil fédéral et, par délégation partielle, à l'OFAS. Celui-ci, en tant que subdivision d'un autre département de l'administration fédérale, est placé sur la même ligne hiérarchique que la CFA, mais il est situé au-dessous de l'organe de surveillance, qui est le chef du DFF.

Enfin, le contrôle au sens de l'article 53 LPP est assuré par le CDF, qui, dans l'organigramme du DFF, est sur la même ligne que la CFA et subordonné au même chef de département. Dans son rapport à la CEP CFP, l'OFAS relève que l'article 33, lit. b, OPP 2 autorise les services de contrôle cantonaux et le CDF à fonctionner comme organes de contrôle selon l'article 53 LPP ; ces services seraient ainsi reconnus comme suffisamment indépendants. Toutefois, l'OFAS refuse expressément de se prononcer sur la question de l'indépendance professionnelle du CDF qui échappe à la surveillance de l'OFAS, ainsi d'ailleurs qu'à sa haute surveillance.

Cette situation fait incontestablement porter une responsabilité accrue au collègue gouvernemental. Certes, elle ne renforce pas les pouvoirs qu'il détient déjà en vertu des articles 95, 102 et 103 cst. et de la LOA. En revanche, elle alourdit les devoirs du Con-

seil fédéral qui, par rapport à la CFP, est la seule autorité qui soit à même d'accomplir les tâches de surveillance et de contrôle qu'implique la LPP. Si le Conseil fédéral ne remplit pas complètement cette mission, la CFP échappe aux investigations et aux vérifications que le législateur a voulu garantir. En définitive, pour que la LPP s'applique correctement à la CFP, il est indispensable que le Gouvernement exerce avec constance et sérieux son autorité sur le DFF. C'est à ce prix que les statuts de la caisse peuvent être maintenus sans changement notable. Par contre, si le Gouvernement n'a pas la volonté - ni la capacité - de remplir cette mission, il semble que la structure devrait être révisée.

Indépendamment des responsabilités du collège exécutif, il y a lieu de souligner également la responsabilité spécifique qui est mise à la charge du chef du DFF. Celui-ci est investi d'une tâche de surveillance qui incombe normalement à un service administratif spécialisé, qu'il s'agisse de l'OFAS ou d'une subdivision d'une administration cantonale. C'est dire qu'on attend d'un conseiller fédéral qu'il exerce les tâches normalement réservées à des fonctionnaires qui ont des connaissances techniques et une expérience pratique dans un domaine très particulier du droit de la sécurité sociale. Quant à la haute surveillance, il est évident qu'elle ne peut pas être exercée par l'OFAS sur le conseiller fédéral qui dirige le DFF. En définitive, c'est pratiquement sur le CDF que repose presque exclusivement le soin de veiller au respect du système légal.

#### **1.4      Moyens institutionnels et juridiques du Conseil fédéral en matière de surveillance**

Les instruments mis à la disposition du Gouvernement pour la direction et la surveillance de l'administration sont innombrables et très variés.

##### **1.4.1    Moyens d'ordre général**

Le Conseil fédéral est d'abord placé à la tête de la hiérarchie administrative ; ensuite, dans la mesure où l'administration fait l'objet d'une déconcentration, il exerce sur elle une surveillance qui doit être constante et systématique. Les instruments habituels dont il dispose pour jouer ce double rôle comprennent le pouvoir d'organiser

l'administration, de répartir les tâches entre les services, de coordonner leurs activités, de définir les procédures ; ils impliquent le droit de donner des directives et des instructions suivant les circonstances et les nécessités. Ils comportent la faculté d'évoquer des affaires déterminées, c'est-à-dire dire de prendre en main des compétences qui avaient été déléguées, pour combler des lacunes ou corriger des irrégularités ; ils renferment la possibilité de contrôler la légalité, l'opportunité, l'efficacité et le rendement de l'action des services administratifs, qu'il s'agisse de donner des ordres, de modifier des décisions, d'adresser des blâmes, de prendre des sanctions à l'égard des fonctionnaires.

Bref, la panoplie des moyens ordinaires est considérable. Elle permet la surveillance *a priori* aussi bien qu'*a posteriori*. Elle ne connaît guère d'autres limites que la voie de service, du point de vue formel, et les contingences pratiques, du point de vue matériel. Cependant, le constituant, le législateur et même le Conseil fédéral ont jugé que cela ne suffisait pas et qu'il fallait compléter cet arsenal par des instruments plus particuliers, pour renforcer l'emprise du Gouvernement sur son administration.

### **1.4.2 Moyens spécifiques**

Afin de garantir qu'aucune activité n'échappe à la vigilance des autorités compétentes, la science administrative a développé divers types de contrôles. A cet égard, il n'y a pas de frontière d'ordre juridique. Mais ce sont les techniques de surveillance qui risquent d'être en défaut, soit parce qu'elles ne sont pas suffisantes en elles-mêmes, soit parce qu'elles sont mal utilisées par les organes responsables. En tout cas, l'attention ne doit pas se porter seulement sur le type de contrôle. Elle doit aussi se concentrer sur les moyens et, avant tout, sur leur efficacité.

#### **1.4.2.1 Tâches et fonctionnement du collège gouvernemental**

Il est possible de distinguer deux sortes de difficultés, étroitement liées d'ailleurs.

Pour commencer, il y a un problème pratique lié à la surcharge des membres du Conseil fédéral. En énonçant le principe de la collégialité, les articles 95 et 103 cst. obligent les conseillers fédéraux à se préoccuper des affaires générales de la Confédéra-

tion. Mais ils leur imposent également l'obligation de demeurer les chefs de leur département respectif. Il y a donc un dilemme : d'un côté, il serait sans doute opportun de décharger les conseillers fédéraux, mais, d'un autre, la Constitution, prescrit à chaque membre du Conseil fédéral qu'il doit demeurer le chef de son département, tant matériellement que formellement. Afin de consolider le collège gouvernemental, le législateur a certes voulu alléger les tâches départementales des conseillers fédéraux. Mais le procédé a ses limites intrinsèques, puisque chaque département est - et doit rester - entre les mains d'un membre du Gouvernement.

A cela s'ajoute un obstacle de fond. Chaque conseiller fédéral doit jouer un double rôle : celui de membre du collège et celui de chef de département. Le collège se compose ainsi des chefs de départements. Cette dichotomie crée une tension inévitable entre les diverses préoccupations des conseillers fédéraux. Dans l'esprit du constituant, la personne qui occupe ces fonctions ambivalentes devrait les concilier, les maîtriser toutes les deux. En réalité, la manière dont cet amalgame se produit dépend des qualités propres à chaque individu. La loi peut certes s'efforcer de faciliter les choses. Elle est impuissante à produire le résultat recherché, qui n'est de toute manière jamais atteint de façon parfaite. A diverses reprises, le législateur a manifesté son intention de renforcer le collège gouvernemental, de lutter contre les dangers d'une primauté du système départemental sur le principe collégial.<sup>17</sup>

Ainsi, la LOA traduit clairement la volonté de consolider le fonctionnement du Conseil fédéral en corps. C'est à cette fin que les membres du Gouvernement ont été déchargés de certaines tâches et soutenus par des organismes nouveaux (secrétaire d'Etat, état-major, secrétaire personnel).<sup>18</sup> Le législateur a voulu lutter contre un affaiblissement du système collégial « ... car aucun régime ne pourrait offrir entièrement la compensation nécessaire. Les fonctions gouvernementales à proprement parler (vue d'ensemble, direction générale, coordination, surveillance ...) seraient mises en péril. Si personne

---

<sup>17</sup> FF 1975 I 1478-81.

<sup>18</sup> Cf. FF 1975 I 1465 ss., 1475-6.

n'accomplit convenablement cette tâche, l'Etat reste sans gouvernail. »<sup>19</sup> Il s'agissait donc, très concrètement, de « ... régénérer et renforcer le principe de la collégialité. »<sup>20</sup>

L'expérience a toutefois montré qu'à elle seule, la législation est impuissante à garantir que l'ensemble du gouvernement applique la vigilance voulue aux affaires administratives.

La loi mise à part, le fonctionnement du collège gouvernemental dépend de règles qui sont de nature diverse. Il y a d'abord les directives internes, par exemple, les directives du Conseil fédéral sur la gestion des affaires administratives de la Confédération du 28 août 1974 (DGA)<sup>21</sup> ; elles sont complétées par la pratique. Il existe aussi des principes à la fois juridiques et éthiques, notamment celui de la bonne foi dans les rapports entre les membres du collège. Il faut enfin mentionner les impératifs moraux, en particulier la confiance réciproque que se doivent les conseillers fédéraux. En définitive, c'est de leur volonté commune que peut naître une véritable unité d'action. S'ils n'ont pas cette intention, la collégialité reste lettre morte, et l'administration fédérale demeure divisée en sept branches qui agissent en toute indépendance, sans contrôle véritable.

#### **1.4.2.2 Compétences du Président de la Confédération**

Le principe collégial implique l'égalité entre les membres du Gouvernement et il s'oppose, par définition, à ce que le président assume le rôle d'un chef d'Etat ou de cabinet. Cependant, selon l'article 10 LOA, le Président dirige les délibérations du collège. Certes, il n'est qu'un *primus inter pares*, et non un véritable chef. Mais il a quelques tâches particulières, et notamment il doit s'assurer que « ...la surveillance du Conseil fédéral sur l'administration fédérale est organisée et exercée avec efficacité ». L'article 15 de l'ancienne loi, du 6 mars 1914, chargeait le Président de contrôler « ...le déroulement de l'ensemble de l'administration fédérale ... » et de veiller « ... au règlement efficace des affaires attribuées aux départements. » Cette disposition n'a pas eu

---

<sup>19</sup> *Op. cit.*, page 1481.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, page 1546.

<sup>21</sup> FF 1975 II 1017.

tous les effets voulus, mais elle a été maintenue, dans sa substance, par l'article 21 LOA. La présidence comprend notamment la mise en oeuvre et la conduite de la procédure, le commandement et le contrôle de l'action administrative ; il reste entendu que la surveillance de l'administration incombe au Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale, le Président devant toutefois « ... assumer un rôle particulier dans ce domaine ... »<sup>22</sup> et « ... en quelque sorte (...) diriger ses collègues. »<sup>23</sup> Il devrait, en d'autres termes, donner les impulsions nécessaires. La doctrine souligne cependant que, d'une manière générale, il ne remplit ce rôle qu'imparfaitement. Pourtant, il aurait en main les moyens d'imposer ses vues, par des injonctions appropriées, des directives ou des ordonnances administratives.

### **1.4.2.3 Attributions du Chancelier de la Confédération**

L'article 35, lit. h, LOA charge le Chancelier de la Confédération de collaborer à la surveillance exercée par le Conseil fédéral sur l'administration fédérale. Mais sa tâche est une tâche d'état-major, et non de ligne. Il n'assume donc pas vraiment la responsabilité de la surveillance et ne peut guère que rendre les services que le Président, ou le collègue, lui demandent d'effectuer. Si son aide n'est pas sollicitée, la commission voit mal comment il pourrait prendre les initiatives indispensables. Ces dernières relèvent au premier chef du Président de la Confédération, le soutien de la Chancellerie n'y ajoutant pas grand chose, hormis un support administratif.<sup>24</sup>

### **1.4.2.4 Service de contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF)**

Il est régi par l'ordonnance du Conseil fédéral du 19 juin 1995 concernant le service de contrôle administratif<sup>25</sup>, laquelle repose sur l'article 4, al. 3, et sur l'article 61, 1<sup>er</sup> al., LOA. Ces dispositions obligent le Conseil fédéral à surveiller régulièrement et systé-

---

<sup>22</sup> FF 1975 I 1541.

<sup>23</sup> FF 1993 III 1026.

<sup>24</sup> Voir le rapport du Service de contrôle administratif au Conseil fédéral du 19 février 1993.

<sup>25</sup> RS 172.210.11.

matiquement l'administration, et elles l'autorisent à définir sa structure. Pendant plus de dix ans, le Gouvernement s'est contenté de confier certaines tâches à l'Office fédéral de l'organisation (OFO), voire à l'Office fédéral du personnel (OFPER). Puis il a éprouvé le besoin d'instituer un service spécial pour l'appuyer dans sa mission de surveillance, sur la base d'une ordonnance particulière ; il y a d'ailleurs été fortement encouragé par les Commissions de gestion du Parlement.<sup>26</sup>

Le Service de contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF) est donc de création relativement récente.<sup>27</sup> Rattaché à la Chancellerie, il est à la disposition du Président de la Confédération.<sup>28</sup> Il peut procéder à des examens approfondis de toute l'administration fédérale, quoique *a posteriori* (article 3 de l'ordonnance), et cela « en toute autonomie » (article 5 de l'ordonnance). L'objet de ses investigations s'étend à toutes les unités administratives, sauf celles qui sont mentionnées à l'article 58, lit. d, e et f, LOA. Si le CDF échappe notamment à la juridiction du Service de contrôle de l'administration, la CFP n'y est en revanche nullement soustraite.

Le CCF agit sur mandat du Conseil fédéral (article 7, al. 2, de l'ordonnance) ; le Chancelier fait à cet égard des propositions, et un programme annuel de travail est établi. Les unités administratives sont tenues de coopérer pleinement avec le Contrôle et de donner accès aux documents (article 7, 1<sup>er</sup> al. de l'ordonnance). Les critères d'évaluation comprennent notamment: la réalisation des objectifs, la fidèle exécution des missions prévues par la loi, l'efficacité et le rendement (article 4, al. 2, de l'ordonnance). A l'issue de son étude, ce service établit un rapport, qui expose les motifs du contrôle, les critères appliqués, le résultat de l'enquête et éventuellement, des recommandations. Le Chancelier transmet ensuite le rapport au Conseil fédéral, avec des propositions en vue d'une décision (article 12 de l'ordonnance).

---

<sup>26</sup> FF 1987 II 726 ss.

<sup>27</sup> FF 1993 III 959.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, page 1027.

### **1.4.2.5**    **Contrôle fédéral des finances (CDF)**

Le CDF, institué par la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le *Contrôle fédéral des finances*<sup>29</sup>, est appelé à jouer un rôle crucial en l'occurrence, et cela à un double titre. Comme on l'a vu, il est l'organe de contrôle de la CFP, au sens de l'article 53 LPP. Dans le cadre de cette activité, il doit évidemment attirer l'attention de l'autorité de surveillance sur les éventuels manquements de l'institution de prévoyance, comme le ferait n'importe quel organe de contrôle.

Mais son rôle va plus loin. D'une façon toute générale, le CDF seconde le Conseil fédéral « ... dans l'exercice de sa surveillance de l'administration fédérale » (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al., lit. b, de la loi sur le *Contrôle fédéral des finances*). Tel est même l'un des buts principaux des tâches spécifiques qui lui sont confiées par les articles 5 et 6 : exercer la surveillance financière selon les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité. Le CDF a pour tâche notamment de contrôler la gestion des unités administratives, y compris de vérifier les comptabilités et de s'assurer de la concordance des états de biens avec la réalité.

La loi a donné à cet organisme les moyens pratiques d'accomplir sa mission. Rattaché administrativement au DFF, le CDF est certes une subdivision de l'administration centrale, donc pas formellement autonome. Mais, d'un point de vue matériel, il échappe au pouvoir hiérarchique afin d'être en mesure d'accomplir ses tâches avec une réelle indépendance. Celle-ci obéit à une nécessité manifeste, spécialement lorsqu'il s'agit de surveiller les services du DFF. Elle lui est expressément reconnue par l'article 1<sup>er</sup>, al. 2, de la loi. Le CDF est ainsi habilité à inspecter, de sa propre initiative, tous les services de l'administration, quel que soit leur niveau ; il ne peut se voir opposer le secret de fonction, traite directement avec les fonctionnaires de tout rang, et il peut saisir le Conseil fédéral sans passer par aucun intermédiaire (article 15, 1<sup>er</sup> al., de la loi). Enfin, il travaille en relation immédiate avec la Délégation parlementaire des finances puisqu'il doit également seconder l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses

---

<sup>29</sup> RS 614.0.

attributions financières propres et de sa haute surveillance sur l'administration (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al., lit. a ; article 18 de la loi).

Le CDF est donc aussi bien au service du Gouvernement qu'à celui du Parlement, et cela d'une manière directe. Il est vrai que sa position a quelque chose d'ambigu et qu'en l'espèce, sa situation particulière au sein du DFF ne simplifie pas les choses. Le danger n'avait d'ailleurs pas échappé aux auteurs de la LOA. Lors de son élaboration, il avait été question de rattacher le CDF à la Chancellerie, afin précisément de renforcer son autonomie. Telle était la proposition des experts, et le Conseil fédéral ne s'y était pas opposé formellement.<sup>30</sup> Son projet prévoyait d'ailleurs que le CDF soit subordonné à la Chancellerie ou à un département.<sup>31</sup> C'est finalement cette dernière solution qui a été retenue par le législateur.

Le CDF a néanmoins la possibilité d'accéder directement au Conseil fédéral lorsqu'il constate des manquements et, de son côté, l'exécutif est en droit de lui demander son appui dans l'exercice de sa surveillance sur l'administration, du moins lorsqu'il s'agit d'aspects financiers et de gestion.

## **1.5      Rôle du Conseil fédéral dans l'affaire de la Caisse fédérale de pensions (CFP)**

Dans une matière qui relève de son appréciation, le Conseil fédéral détient nécessairement une marge de manoeuvre dont il faut tenir compte. C'est dire que, d'un point de vue juridique, la vraie interrogation peut se formuler ainsi : l'exécutif a-t-il outrepassé ou excédé sa liberté d'action, au point de violer ses obligations constitutionnelles et légales ?

### **1.5.1    En fait**

#### **1.5.1.1 Problèmes et difficultés de la CFP**

Le lecteur est prié de se reporter à la partie II du présent rapport.

---

<sup>30</sup> FF 1975 I 1531-2.

<sup>31</sup> *Op. cit.*, page 1576.

### **1.5.1.2 Faits portés à la connaissance du Conseil fédéral**

Parmi les anomalies et les difficultés que rencontrait la CFP entre 1980 et 1995, certaines ont sans doute échappé à l'attention du Conseil fédéral. Encore faudrait-il ici distinguer les choses que le Gouvernement aurait dû apprendre s'il avait fait preuve de la vigilance nécessaire de celles qu'il ne pouvait pas remarquer.

Pour la commission, il paraît toutefois établi qu'une part importante des faits pertinents et graves était connue du Conseil fédéral. La plupart des nominations qui ont été excessivement retardées étaient précisément de son ressort. La question de l'informatique et de la tenue des dossiers a été maintes fois évoquée, tant par les Commissions de gestion des Chambres fédérales que lors des nombreuses interventions parlementaires. En mai 1995, le Gouvernement a lui-même affirmé avoir été tenu au courant de l'état des affaires.<sup>32</sup> Il devait être conscient du fait que, pendant plusieurs années, le CDF ne pouvait pas attester la régularité des comptes de la caisse. Mais il semble s'être laissé tranquilliser par les assurances du chef du DFF.<sup>33</sup> Ainsi, le 28 juin 1989, le Conseil fédéral était informé du fait que, selon les constatations du CDF, d'importants retards affectaient le traitement des dossiers et que deux collaborateurs supplémentaires avaient été engagés pour réduire ces retards. Le 31 août 1993, un échange de vues au sujet de la CFP a eu lieu, à l'occasion de la nomination de la nouvelle responsable de cette division. Le 14 mars 1994, le Conseil fédéral arrêta ses réponses aux interpellations urgentes concernant le financement, la situation et les difficultés de la CFP ; il décrivait l'évolution de celle-ci dans un rapport qui évoquait l'informatisation, l'adaptation à la législation sur la prévoyance professionnelle, les retards dans le traitement des affaires ainsi que le problème du degré de couverture.

Les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral, qui ont un caractère informel, n'ont pas été examinés par la CEP CFP. Il est donc délicat de mesurer avec précision

---

<sup>32</sup> Réponse du Conseil fédéral aux questions de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 3 mai 1995, page 3, ch. 11 et 14; procès-verbal de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 8 mai 1995 et du 25 août 1995 (déclaration du Président de la Confédération).

<sup>33</sup> Procès-verbal précité du 25 août 1995, page 34.

les informations qui ont été fournies au collège gouvernemental, et la liste des questions traitées par le Conseil fédéral entre 1980 et 1995 ne révèle pas de renseignements détaillés à ce sujet. Néanmoins, il est établi que le Conseil fédéral a été rendu attentif à de nombreux problèmes. Pour finir, le 29 mars 1994, il a demandé une note de discussion au chef du DFF ; mais il ne l'a jamais reçue. Il semble avoir pris conscience du sérieux de l'affaire les 18 et 19 décembre 1994. Il a alors proposé de nommer une commission d'experts chargés d'élaborer un rapport et de présenter des variantes de solution. Le 11 janvier 1995, il a pris connaissance des intentions du DFF à ce sujet. Le 30 janvier 1995, il a demandé d'apporter des corrections au projet de rapport de gestion du DFF concernant la caisse dont les propos ont été jugés trop positifs. Le Conseil fédéral en a fait de même le 3 mai 1995 pour un projet de réponse à la CdG-CE.

En définitive, le Conseil fédéral en savait assez pour être alarmé par des problèmes qu'il devait considérer comme des anomalies d'une importante gravité.

### **1.5.1.3 Activités du Conseil fédéral au sujet de la CFP**

Ces activités sont décrites en détail dans le rapport officiel du Conseil fédéral adressé à la CEP CFP . Il résulte de ce document que le Conseil fédéral a procédé à diverses nominations, notamment celles des directeurs, sous-directeurs, et à des promotions. Il s'est en outre occupé à plusieurs reprises de la question de la fusion de la CFP avec la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux (CPS). Il s'est encore prononcé sur des demandes d'exemption de sommes de rachat, sur des prêts, des crédits, des requêtes d'affiliation de diverses organisations, sur la révision des statuts de la caisse sous la forme d'une ordonnance, sur la collaboration avec le Fonds de prévoyance du personnel de l'Entreprise des PTT. Il a répondu à diverses interventions parlementaires. Autrement dit, le Gouvernement a accompli les tâches de gestion qui lui incombent en vertu de la loi et des statuts de la caisse, presque toujours sur la proposition du DFF.

*A contrario*, il ressort des informations en main de la commission, que le Conseil fédéral n'a commencé à exercer des activités relatives à la surveillance proprement dite de

la caisse qu'en 1994 : en janvier, à l'occasion de diverses interventions parlementaires, puis en mars, et enfin surtout en décembre. Mais il s'est contenté d'approuver la constitution d'un groupe d'experts par le DFF. Par contre, il n'a pas donné d'injonctions précises ni exigé un plan d'action concret ni fixé de délai. Autrement dit, il a continué de faire confiance au Conseiller fédéral Otto Stich et l'a laissé presque entièrement libre d'agir à sa guise. Bref, le Conseil fédéral n'a nullement pris les choses en main. A cet égard, il n'avait d'ailleurs été saisi ni par le Président de la Confédération, ni par le CDF. Les principales raisons d'être des discussions au sujet de la CFP paraissent avoir été les interventions parlementaires, ainsi que la controverse au sujet de la nomination de la nouvelle directrice.

### **1.5.2 En droit**

Dès lors que l'exercice de la surveillance proprement dite a débuté en 1994, et encore sous une forme très modeste, la question qui se pose est en réalité celle-ci : le Conseil fédéral aurait-il pu - et dû - intervenir d'une manière plus rapide et plus énergique, afin de remplir ses obligations constitutionnelles et légales, compte tenu toutefois de la marge d'appréciation qui doit lui être reconnue ?

#### **1.5.2.1 Principe**

A titre préalable, il faut rappeler qu'en l'espèce la responsabilité du Conseil fédéral découle directement des articles 95, 102 et 103 cst., et des articles 2, 4, 5, 21, 45, 61 et 63 LOA. Ces dispositions font du collègue gouvernemental le supérieur hiérarchique et le surveillant de l'administration fédérale. Comme le dit l'article 4, al. 3, LOA, la surveillance doit être « constante et systématique ». A ces devoirs d'ordre général, la législation sur la prévoyance professionnelle n'ajoute presque rien. En tant que tel, le Conseil fédéral n'est pas l'organe de surveillance de la Caisse ni son organe de contrôle ; la haute surveillance que lui confie la LPP est restreinte et d'ailleurs son exercice est délégué partiellement à l'OFAS. Mais les normes constitutionnelles et légales disposent clairement que le Conseil fédéral dirige et surveille l'administration fédérale.

En l'occurrence, il serait difficile, voire impossible d'admettre que son attitude s'est conformée à ces normes, sous peine d'enlever à celles-ci toute substance. Si elles ont

un sens et une portée, elles obligent le Gouvernement à intervenir lorsque surgit une situation telle que celle de la Caisse fédérale de pensions, c'est-à-dire aussi grave et qui se prolonge aussi longtemps. Une série de circonstances en particulier devait, inviter l'exécutif collégial à prendre des mesures.

Il faut tout d'abord préciser que la CFP est la plus grande institution de prévoyance du pays, tant par l'ampleur de son bilan que par le nombre de ses affiliés et de ses bénéficiaires de rentes. De plus, elle est, du point de vue administratif, rattachée à un office important qui occupe un nombre élevé de collaborateurs. La CFP assume donc une responsabilité économique et sociale considérable. L'importance de son bon fonctionnement ne peut en aucune manière être jugé comme secondaire, même par rapport à d'autres priorités.

Ensuite, les problèmes qu'elle a rencontrés n'étaient nullement anodins et ne pouvaient guère être résolus par des moyens de simple routine. Dans notre pays, il n'est pas habituel qu'un service public chargé de gérer des fonds considérables soit incapable d'avoir de l'ordre dans ses dossiers et dans sa comptabilité, de traiter les affaires dans un délai raisonnable et de donner aux ayant droit des informations correctes et précises. Ces anomalies peuvent paraître d'autant plus graves qu'elles se sont produites durant de nombreuses années ; il ne s'agit en effet ni d'une situation momentanée, ni de difficultés ponctuelles. Non, la déficience a bien un caractère chronique.

Les problèmes de la caisse ne sont pas d'ordre purement administratif. Ils concernent aussi la fidèle application des dispositions légales. A elle seule, la situation concrète de la CFP n'est manifestement pas compatible avec la législation sur la prévoyance professionnelle, laquelle postule un fonctionnement régulier, une comptabilité sans faille ainsi que la possibilité de donner des renseignements exacts et rapides aux affiliés.

La loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC)<sup>34</sup> n'a pas non plus été respectée. Son article 37 dispose : « Les finances et la comptabilité des entreprises et des établissements fédéraux sans personnalité juridique de la Confédéra-

---

<sup>34</sup> Loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC), RS 611.0.

tion doivent être adaptés aux exigences de l'exploitation, mais les principes généraux (articles 2 et 3 LFC) seront respectés. Les comptes doivent être aménagés de telle sorte que la situation patrimoniale, l'état de la dette et les créances ainsi que les résultats d'exploitation soient exposés de manière complète et fiable. » D'après les constatations du CDF, il est permis de considérer que ces règles ont été enfreintes d'une manière systématique et grave pendant plusieurs années. Comme aucune autre autorité n'était à même de le faire à sa place, il incombait dès lors au Conseil fédéral de prendre des mesures propres à restaurer une situation conforme au droit.

Une vigilance toute particulière s'imposait à l'égard de la CFP, davantage encore que pour d'autres branches de l'administration. La législation sur la prévoyance professionnelle a été conçue de telle manière que des contrôles stricts sont indispensables. Sans eux, rien ne garantit le fonctionnement correct du système. Or le mécanisme de surveillance mis en place par le Conseil fédéral lui-même est de toute évidence bien flou, pour ne pas dire plus : tandis que le contrôle est confié à un office du même département (le Contrôle des finances), la surveillance est attribuée à un conseiller fédéral (le chef du DFF, supérieur hiérarchique du directeur de la CFA) ; quant à la haute surveillance, elle paraît simplement inexistante en l'espèce. Le Gouvernement a ainsi délibérément créé un système qui comporte des dangers intrinsèques. Il est donc très important de faire en sorte que les risques ne se réalisent pas. En d'autres termes, pour que le système de prévoyance des fonctionnaires fédéraux fonctionne d'une manière correcte et conforme à la loi, il faudrait que le Gouvernement assume réellement la direction - ou du moins la surveillance - de la CFP. Dans le cas contraire, celle-ci est livrée à elle-même, alors même que toutes les autres institutions de prévoyance du pays sont étroitement contrôlées par des services spécialisés, officiels, dûment agréés, qu'il s'agisse de fonctionnaires cantonaux, d'organes de contrôle ou de l'OFAS. C'est dire si la situation unique de la caisse justifie une attention toute spéciale.

Le Gouvernement ne peut guère exciper du fait qu'il n'aurait pas été au courant. Certes, il n'a sans doute pas été saisi à temps par le CDF ni par le chef du DFF, ni encore par les Présidents de la Confédération qui se sont succédés à la tête de l'exécutif. Toutefois, d'après les documents disponibles, le Conseil fédéral en savait assez pour

s'inquiéter. En mai 1995, il affirme encore lui-même avoir été orienté régulièrement sur l'évolution des affaires de la CFP. Pourtant en 1995 encore, après le dépôt des rapports d'experts et en réponse aux questions de la CdG-CE, il jugeait, qu'il n'avait aucune raison de prendre des mesures particulières de surveillance et qu'il suffisait de poursuivre dans la même voie.<sup>35</sup> Aujourd'hui, le chef du DFF admet envers la CEP CFP que les organes de contrôle de l'administration auraient dû agir plus rapidement. Le Gouvernement n'était donc pas dans l'ignorance, il a plutôt sous-estimé la gravité des problèmes et il a commis une erreur de jugement particulièrement importante.

En entreprenant pratiquement aucune action, le Conseil fédéral a sans doute excédé son pouvoir d'appréciation au regard des dispositions qui l'obligent à diriger et à surveiller l'administration fédérale. Sur le principe, il n'a donc pas fait face à ses responsabilités constitutionnelles et légales. Il reste maintenant à déterminer les initiatives qu'il aurait pu prendre.

### **1.5.2.2 Modalités**

Pour assumer d'une manière opportune et efficace son mandat de surveillance, le Conseil fédéral avait plusieurs instruments à sa disposition. Il pouvait les utiliser, sans pour autant investir des moyens et des efforts disproportionnés.

D'une part, il était loisible au Gouvernement de donner, par l'intermédiaire du chef du DFF, des ordres, des injonctions ou des directives à la CFP ; un plan d'action, des délais précis pouvaient être fixés. D'autre part, à supposer que l'exécutif se soit jugé insuffisamment informé ou hors d'état de dicter lui-même des mesures adéquates, il avait la faculté de faire appel aux organes de contrôle qui ont été créés à cette fin. Le Service de Contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF) pouvait être chargé de procéder à des investigations et de formuler des recommandations. Le Contrôle fédéral des finances, organe de contrôle de la CFP au sens de l'article 53 LPP, pouvait être invité à intervenir plus énergiquement et à ne pas se contenter de constatations pure-

---

<sup>35</sup> Réponse du Conseil fédéral aux questions de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 3 mai 1995, page 3, ch. 15.

ment formelles, dépourvues de conséquences pratiques. Il était enfin possible de rappeler au chef du DFF, supérieur hiérarchique et en même temps organe de surveillance au sens des articles 61 et 62 LPP, qu'il était directement responsable de l'exécution de la loi et de la bonne gestion de l'institution de prévoyance. Après de nombreuses années difficiles, il n'était sans doute pas suffisant de se contenter de promesses. Il fallait au contraire exiger des résultats concrets, suivant une planification détaillée. Le Conseil fédéral n'a pas agi. En ce sens, il a incontestablement manqué à ses obligations d'organe de surveillance de l'administration fédérale et d'autorité de haute surveillance dans le domaine dans la prévoyance professionnelle.

## **1.6      Responsabilité pénale et patrimoniale du Conseil fédéral**

### **1.6.1    En général**

Trois remarques préliminaires s'imposent.

Premièrement, la responsabilité du Conseil fédéral est principalement d'ordre politique. Ceci est notamment vrai lorsqu'il doit faire face à une enquête parlementaire et répondre d'événements de grande portée survenus dans l'administration. Il est vrai que cette responsabilité n'a aucun effet direct, en ce sens que le Parlement ne peut pas renverser le Gouvernement et qu'aucune procédure formelle de destitution n'est prévue, contrairement à ce que l'on observe dans d'autres systèmes démocratiques.

Deuxièmement, la responsabilité juridique du Conseil fédéral est très limitée. Elle n'a en principe aucun caractère disciplinaire ni patrimonial ni pénal. Il est tout au plus possible que, sous l'angle du droit, la responsabilité de la Confédération soit engagée en vertu de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité (loi sur la responsabilité, LRFC).<sup>36</sup>

Troisièmement, il est vrai que l'organe qui est investi d'une tâche de surveillance porte la responsabilité correspondante. Il répond logiquement des actes et des comportements des services qui sont placés sous son contrôle. Mais ce devoir ne peut pas aller

---

<sup>36</sup> RS 170.32.

plus loin que l'obligation juridique - et la possibilité pratique - de donner des instructions, de corriger des erreurs ainsi que de définir les structures, les compétences et les procédures.

### **1.6.2 Responsabilité pénale**

A cet égard, la loi sur la responsabilité renvoie aux prescriptions spéciales du CP. Celui-ci contient une règle qui réprime la gestion déloyale des intérêts publics (article 314) ; mais l'acte n'est punissable que s'il avait pour but de procurer un avantage illicite à son auteur ou à un tiers.

Les éléments en main de la commission permettent d'établir que les membres du Conseil fédéral n'ont pas commis d'actes répréhensibles sur le plan pénal..

### **1.6.3 Responsabilité patrimoniale suivant la loi sur la prévoyance professionnelle**

Aux termes de l'article 52 LPP, « Les personnes chargés de l'administration, de la gestion ou du contrôle de l'institution de prévoyance répondent du dommage qu'elles lui causent intentionnellement ou par négligence. » Le champ d'application de cette disposition est ainsi limité aux organes de l'institution, à l'organisme de contrôle et aux experts de l'institution de prévoyance. En revanche, il ne s'étend pas aux autorités de surveillance ou de haute surveillance. Tant la disposition légale que la doctrine confirment ce point de vue. Quant aux travaux préliminaires de la LPP, ils n'offrent aucune indication sur cette question et il n'y a aucun précédent. Mais la systématique de la loi est suffisamment claire : l'article 52 LPP figure dans le titre premier qui a trait aux institutions de prévoyance elles-mêmes, à leur organisation et au contrôle. En revanche, la surveillance est réglementée par le titre troisième (articles 59 ss. LPP) ; si le législateur avait voulu soumettre les autorités de surveillance et de haute surveillance à la responsabilité instituée par l'article 52 LPP, il aurait dû le prévoir expressément.

De plus, l'action de l'article 52 LPP est faite pour ouvrir une voie de droit aux assurés, et encore, uniquement pour la réparation des dommages directs.

Il en découle donc que le chef du DFF et les autres membres du Conseil fédéral n'encourent aucune responsabilité sur la base de la LPP.

**Recommandation 1** La commission recommande de compléter la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle, survivants et invalidité (LPP) de manière à créer une base légale qui permette, à l'instar de l'article 52 LPP, de faire supporter aux autorités de surveillance instituées par l'article 61 LPP le dommage causé à une institution de prévoyance professionnelle.

#### **1.6.4 Responsabilité patrimoniale suivant la loi fédérale sur la responsabilité**

Puisque la législation sur la prévoyance professionnelle ne contient aucune règle spécifique et topique concernant la question de la responsabilité patrimoniale des autorités de surveillance et de haute surveillance, la question doit être analysée à la lumière de la loi sur la responsabilité. En vertu de cette loi, c'est la Confédération elle-même qui est responsable des dommages causés aux tiers par ses magistrats dans l'exercice de leurs attributions, à condition qu'il y ait un rapport de causalité entre l'acte illicite et le préjudice. En l'espèce, la CFP n'étant pas une institution indépendante, la Confédération répond directement de ses engagements financiers, de sorte que le problème d'une éventuelle responsabilité proprement dite de la Confédération envers la caisse ou envers des tiers assurés ne se pose pas.

A la lumière de la loi sur la responsabilité, on peut se demander, en revanche, si le Conseil fédéral encourt une responsabilité à l'égard de la Confédération, en raison des pertes qu'elle a subies dans la présente affaire. La loi s'applique aux membres de l'exécutif (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al., lit. b, LRFC). Elle oblige les agents de la Confédération de répondre envers elle des dommages qu'ils lui causent directement ou indirectement en violant leurs « devoirs de service intentionnellement ou par négligence grave » (article 8 LRFC). En l'occurrence, ce sont ces critères qui sont déterminants. Toutefois, il faut relever que, matériellement, la LPP impose au Conseil fédéral des obliga-

tions précises, dont la violation peut constituer une infraction aux devoirs de service. Cette législation est donc, du moins indirectement, aussi pertinente dans le cas présent.

Une action en responsabilité, engagée par la Confédération contre un ou plusieurs conseillers fédéraux, serait subordonnée aux conditions habituelles : dommage, illicéité, faute et lien de causalité. L'appréciation et la pondération de ces critères est l'affaire des tribunaux.

La CEP CFP n'est pas un tribunal. Il ne lui appartient donc pas de juger de la gravité de la faute qui doit être imputée au Conseil fédéral ou à certains de ses membres. Il incombera aux autorités compétentes de décider de la marche à suivre.

## **1.7      Faut-il réformer le système de surveillance du Conseil fédéral ?**

Cette question comporte deux volets bien différents. D'une part, il s'agit d'examiner si les mécanismes généraux de surveillance sont adéquats ou insuffisants. D'autre part, il faut se demander si la surveillance spécifique de la CFP doit être revue, eu égard à ses tâches propres et à la législation sur la prévoyance professionnelle.

### **1.7.1      Surveillance générale de l'administration fédérale**

La présente affaire met en lumière les carences du système gouvernemental de la Suisse. Elle illustre même de façon particulièrement frappante les défauts inhérents du principe collégial, ainsi que la difficulté croissante que rencontrent les conseillers fédéraux dans l'exercice de leurs multiples tâches. Cependant, il est malaisé de trouver des remèdes.

#### **1.7.1.1      Diagnostic**

En l'espèce, on constate d'emblée un curieux paradoxe. D'un côté, la Caisse de pensions fait partie intégrante d'une administration fédérale qui est centralisée et qui est placée entre les mains d'un unique supérieur hiérarchique, le Conseil fédéral, chargé par la Constitution et la loi de conduire les agents publics d'une manière constante et systématique. Le Gouvernement dispose d'ailleurs de tous les moyens nécessaires pour diriger l'administration fédérale et pour en contrôler le fonctionnement. Mais, d'un

autre côté, le système ne s'applique pas dans la réalité comme l'ont voulu le constituant et le législateur. Les raisons semblent être de deux sortes : elles relèvent à la fois de la psychologie du groupe et de la situation spécifique dans laquelle le collège est placé.

Avant tout, si la Constitution et la loi obligent le Conseil fédéral à diriger en corps et de manière complète l'administration fédérale, elles ne vont pas sans soulever un problème d'ordre psychologique, qui tient inévitablement à des questions de personne. En effet, le principe collégial implique notamment une surveillance des chefs de départements. Or le collège est précisément composé de ces mêmes personnes. Il est donc inéluctable que le fonctionnement réel du système dépende de critères subjectifs difficilement convertibles en facteurs objectifs. Certes, il existe quelques instruments qui permettent de surmonter parfois cet obstacle naturel : par exemple, on peut, soit élaborer des règles sur la récusation, soit instituer des services auxiliaires indépendants, comme la Chancellerie fédérale, le CDF, ou des services relativement autonomes comme l'Office fédéral de la justice (OFJ). Mais ce sont des palliatifs. En soi, le simple fait que le collège exerce directement une surveillance sur ses propres membres prive le contrôle du caractère hiérarchique qu'il devrait avoir normalement.

A cela s'ajoute la nature ambivalente du principe collégial. En effet, celui-ci a un double sens : formellement, il signifie que la responsabilité exécutive appartient à l'ensemble du collège, qui agit en corps ; matériellement, il implique l'égalité entre les conseillers fédéraux. Ces deux choses ne sont pas nécessairement incompatibles ni même contradictoires. Mais elles peuvent s'opposer l'une à l'autre, du moins dans certaines circonstances. Tel est notamment le cas, quand il s'agit pour le collège de surveiller l'activité d'un département et donc de son chef. Dans cette situation, il est inévitable que l'un des aspects de la collégialité cède le pas ; par la force des choses, c'est la collégialité formelle qui s'efface au profit de la collégialité matérielle, car les conseillers fédéraux préfèrent reconnaître à chaque chef de département sa liberté d'action, plutôt que de lui imposer des contrôles et des injonctions. Ce choix a pour conséquence qu'en pratique, la surveillance ne fonctionne pas comme elle est prévue

sur le papier. Bref, la solidarité entre les membres du corps l'emporte sur l'autorité que l'ensemble devrait exercer sur les parties.

En l'espèce, les faits mis en lumière par l'enquête parlementaire montrent que le principe collégial a des faiblesses intrinsèques.

### **1.7.1.2 Remèdes**

Jusqu'ici, le constituant n'a pas voulu porter atteinte au principe collégial adopté en 1848. Aucun des projets de réforme constitutionnelle ne l'a remis en cause. Quant au législateur, il a au contraire tout fait pour consolider la collégialité, autant que possible, mais avec un succès mitigé.

D'après la loi, en règle générale, le Gouvernement adopte en collège, non seulement les ordonnances, arrêtés ou règlements, mais aussi de nombreuses décisions. C'est dire qu'il exerce son action administrative d'une manière collective. Ce système a l'inconvénient de fractionner les responsabilités. Mais il présente l'avantage d'associer sur pied d'égalité tous les membres du Gouvernement à l'action exécutive et de garantir une certaine stabilité. D'ailleurs l'article 103, 1<sup>er</sup> al., deuxième phrase, cst. prévoit expressément que «... Les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité.» Loin de porter atteinte à ce principe, la LOA tend plutôt à le renforcer, en diminuant les charges des chefs de département, afin de faciliter leur participation aux délibérations du collège. De plus, l'article 26 LOA précise que les affaires du collège ont la priorité sur tous les autres devoirs des conseillers fédéraux. Ces deux points sont évidemment liés : le but visé était de consolider le collège ; le moyen choisi consistait en un allègement des tâches départementales. Mais on peut se demander si l'instrument était efficace et si l'objectif a été atteint.

Il faut reconnaître qu'en soi, la collégialité ne peut guère être remise en cause, car elle est un élément essentiel d'un mécanisme constitutionnel qui forme un tout. Il ne s'agit donc pas de décider si on veut la conserver, mais plutôt d'examiner comment on pourrait en atténuer les inconvénients. Dans ce dessein, il serait inutile de multiplier ou de renforcer les règles juridiques. Celles-ci sont assez nombreuses, précises et contraignantes. On sait toutefois qu'elles sont impuissantes, à elles seules, à conduire aux buts

recherchés. Force est de reconnaître qu'indépendamment des normes topiques, le Conseil fédéral ne veut pas - ou ne peut pas - assumer pleinement la part de la collégialité qui implique la surveillance sur les départements et qui découle pourtant clairement des dispositions constitutionnelles et légales.

On pourrait envisager la création d'un organisme de contrôle doté d'une indépendance complète à l'égard des départements ; il exercerait spontanément une surveillance sur l'administration et pourrait saisir directement le Conseil fédéral de propositions et de recommandations. Des organismes voisins existent déjà, mais ils ne remplissent pas complètement la tâche envisagée, pour diverses raisons : le Contrôle administratif (CCF) n'agit pas d'office, mais sur commande ; quant au Contrôle fédéral des finances, la commission a constaté qu'il n'a pas une autonomie suffisante, comme le montrent ses carences dans la présente affaire.

La commission n'a pas étudié plus à fond la question de la création d'un organe indépendant de contrôle étant donné que cette tâche ne ressortait pas de son mandat.

### **1.7.2      Surveillance de la Caisse de pensions et haute surveillance selon la LPP**

La surveillance exercée sur la CFP a été largement présentée dans la partie II, chapitre 5 du présent rapport. La commission renvoie ses lecteurs aux observations qui y ont été faites et n'a rien à y ajouter s'agissant de la fonction de surveillance hiérarchique du DFF et du Conseil fédéral sur la CFP.

S'agissant de l'exercice de la haute surveillance, le Conseil fédéral serait bien inspiré de proposer le transfert à une autre autorité de sa fonction de haute surveillance dans le domaine de la prévoyance professionnelle, étant donné que le collègue n'est pas en mesure, en raison de sa surcharge, d'assumer cette fonction.

**Recommandation 2** La commission recommande que la haute surveillance sur les autorités de surveillance LPP (art. 64 LPP) qui est exercée aujourd'hui par le Conseil fédéral, et partiellement déléguée à l'Office fédéral des assurances sociales, soit transférée à une

autorité qui soit à même d'exercer cette fonction de manière efficace.

## **1.8 Rôle du Contrôle fédéral des finances (CDF) en relation avec la CFP**

Les instruments du surveillance du Conseil fédéral et notamment le CDF ont été brièvement présentés au chiffre 1.4. Etant donné la tâche particulière qu'exerce le CDF à l'égard de la CFP et de son implication par rapport aux nombreux problèmes de la caisse, la commission tient ici à préciser davantage le rôle et la fonction du CDF.

### **1.8.1 Indépendance du CDF**

Selon l'article 1<sup>er</sup>, al. 2 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances, le CDF exerce une activité autonome et indépendante dans les limites des prescriptions légales. L'al. 3 stipule que le CDF est subordonné administrativement au DFF.

Tout au long de ses travaux, la commission a constaté que la position du CDF, et partant son indépendance, ont fait l'objet de pressions importantes en relation avec la CFP. Les représentants du CDF entendus par la commission ont affirmé que l'ancien chef du DFF avait cherché à plusieurs reprises à exercer des pressions sur le CDF. C'est ainsi que le chef du DFF a souvent reproché au CDF d'être fondamentalement plus sévère avec la CFA qu'avec d'autres services administratifs. Mais ces pressions ont pris également d'autres formes. Le Conseiller fédéral Otto Stich a parfois bloqué certaines propositions de promotions de fonctionnaires du CDF et a été parfois plus critique envers les demandes de personnel supplémentaires formulées par le CDF qu'envers celles proposées par d'autres offices. Sans même ajouter les questions de classification des fonctionnaires du CDF, la commission a l'impression que le chef du DFF a plus d'une fois cherché querelle au CDF.

La commission n'a trouvé aucun élément qui puisse confirmer que le CDF se soit montré plus sévère avec la CFP qu'avec d'autres offices fédéraux lors de la révision des comptes. D'ailleurs les irrégularités de la comptabilité de la caisse étaient telle-

ment manifestes qu'il serait tout à fait incongru de reprocher au CDF d'avoir critiqué la tenue des comptes.

S'agissant des pressions que le DFF a exercées sur le CDF dans le domaine administratif, la commission préfère ne pas se prononcer. Elle tient cependant à souligner qu'elle n'a aucune raison de mettre en doute le bien-fondé des déclarations faites par le CDF.

D'ailleurs, le seul fait que l'organe administratif supérieur de la Confédération en matière de surveillance financière ait dû soumettre à un mandataire externe ses conclusions concernant la révision du compte 1993 afin d'éviter de s'exposer aux critiques du chef du DFF, montre à l'envi que l'indépendance de fait du CDF n'est pas aussi garantie qu'on veut bien l'admettre. De plus, le CDF ne s'est jamais adressé directement au Conseil fédéral alors que l'article 15, 1<sup>er</sup> al. de la loi sur le contrôle fédéral des finances prévoit expressément cette possibilité (même avant la novelle du 7 octobre 1994). Le CDF a justifié cette retenue de la manière suivante devant la CEP CFP : « Si nous avons envoyé notre rapport au chef du département et, parallèlement informé le Conseil fédéral, cela aurait déclenché des réactions indignées. » (*traduction de l'allemand*). La commission a cependant constaté qu'une fois le chef du DFF informé, le CDF n'a jamais fait part de ses conclusions au Conseil fédéral. D'ailleurs, le CDF a reconnu n'avoir pratiquement aucune relation avec le collège gouvernemental dans son ensemble.

Il infère de ce qui précède que l'indépendance du CDF, fixée dans la loi sur le contrôle fédéral des finances, n'a pas été toujours complète dans l'affaire de la CFP.

Pour la commission, il est impératif de revoir la subordination administrative du CDF. Seul un contrôle des finances vraiment indépendant est en état d'exécuter son rôle à l'égard du Parlement et du Conseil fédéral conformément à la loi. Pour la commission, le CDF ne doit plus être subordonné administrativement au DFF, mais plutôt à la Chancellerie fédérale ou, d'une autre manière, au Parlement. Dans le système actuel, l'indépendance du CDF est trop vulnérable.

**Recommandation 3** La commission recommande de supprimer la subordination administrative du CDF au DFF et de prévoir une nouvelle subordination qui garantisse au CDF la plus grande indépendance possible.

### **1.8.2 Double fonction du CDF**

A l'égard de la CFP, le CDF ne joue pas seulement le rôle d'organe de contrôle financier fixé par la loi sur le contrôle fédéral des finances. En effet, le CDF est également organe de contrôle de la CFP au titre de l'article 53 LPP. A cet égard, il doit vérifier chaque année la gestion, la comptabilité et les placements de la CFP. L'article 35 OPP 2 précise les obligations de l'organe de contrôle. Ce dernier doit vérifier chaque année la conformité des comptes annuels et des comptes de vieillesse à la loi, aux ordonnances, aux directives et aux règlements (contrôle de légalité). Il doit également examiner chaque année la légalité de la gestion, notamment en matière de perception des cotisations et de versement des prestations. Il vérifie également la légalité du placement de la fortune. L'organe de contrôle doit établir un rapport écrit sur le résultat de ses vérifications à l'intention de l'organe supérieur de l'institution de prévoyance. Il propose d'approuver les comptes annuels, avec ou sans réserves, ou d'en refuser l'approbation. Finalement, si l'organe de contrôle constate des irrégularités lors de ses vérifications, il doit impartir à l'institution de prévoyance un délai approprié pour qu'elle régularise la situation (article 36, al. 2, OPP 2).

En considérant l'activité déployée par le CDF à l'égard de la CFP, la commission arrive à la conclusion que, par rapport à la caisse, le CDF a avant tout joué son rôle de contrôle financier ; il n'a par contre pas exercé sa fonction d'organe de contrôle tel qu'il est prévu à l'article 53 LPP. La commission en veut deux éléments pour preuve. Tout d'abord, le CDF a exercé son contrôle essentiellement dans le domaine de la comptabilité. Un bref coup d'oeil sur les rapports de révision montre que le CDF n'a contrôlé la légalité de la gestion de la CFP, notamment en ce qui concerne la perception des cotisations et le versement des prestations, que de manière marginale. Or, en vertu de la LPP, ce domaine doit être examiné d'une manière tout aussi approfondie

que celle de la vérification formelle des comptes. D'autre part, le CDF n'a jamais formulé de propositions d'approbation ou de renvoi du compte de la CFA. Pourtant, l'article 35, al. 3, OPP 2 l'exige explicitement. La commission a également pu constater que le CDF n'a, à aucun moment, imparti à la CFP un délai pour régulariser la situation insatisfaisante de sa comptabilité. A la question de savoir pourquoi il n'a pas fait usage de cette possibilité, le directeur actuel du CDF a expliqué devant la commission que la fixation d'un délai pour assainir la situation de comptes de la caisse n'aurait servi à rien étant donné l'ampleur des problèmes en suspens.

La CEP CFP s'est demandée s'il était judicieux de faire du CDF l'organe de contrôle de la CFP selon la LPP. En effet, le CDF exerce la plupart du temps sa tâche telle qu'elle est fixée par la loi sur le Contrôle fédéral des finances. En revanche, lorsqu'il examine la CFP, le CDF doit changer radicalement sa manière de travailler pour les adapter aux exigences de la LPP et de ses ordonnances d'exécution. La commission s'est également posé la question de savoir si le CDF disposait des qualifications nécessaires au contrôle LPP de la CFP. En effet, le Contrôle fédéral des finances n'exerce ce rôle que pour la seule CFP : c'est dire s'il ne dispose d'aucune possibilité de comparaison avec d'autres caisses de pensions. Ne faudrait-il pas, dans cette situation, engager un organe de contrôle extérieur qui s'occupe de plusieurs caisses de pensions et dispose ainsi de points de comparaison ? Une telle solution permettrait de régler la question de l'indépendance de l'organe de contrôle. En effet, la pratique actuelle a montré que le CDF, en tant qu'office fédéral, n'était pas aussi indépendant à l'égard d'un office fédéral du même département que le serait un organe extérieur à l'administration fédérale.

**Recommandation 4** La commission recommande au Conseil fédéral de revoir fondamentalement la double fonction du CDF en relation avec la CFP. Une solution serait de retirer au CDF le rôle d'organe de contrôle de la CFP selon l'article 53 LPP et de confier cette tâche à un organe extérieur complètement indépendant de la Confédération.

En faisant cette recommandation, la CEP CFP ne tient pas à exprimer une désapprobation quelconque à l'égard du rôle joué par le CDF en relation avec la CFP. La commission reconnaît l'importance du CDF en matière de surveillance financière ainsi que le professionnalisme de ses activités. Mais la tâche essentielle du CDF est fondamentalement différente de celle d'une organe de contrôle LPP.

Si le CDF devait néanmoins rester - et contre l'avis de la CEP CFP - l'organe de contrôle de la CFP, il importe alors que les dispositions de l'article 35 OPP 2 soient suivies à la lettre. Il faut que les domaines d'examen, le contrôle des comptes et l'examen de la légalité de la gestion, soient traités à égalité. Il faut également que le CDF propose dorénavant d'approuver les comptes de la CFA et qu'il impartisse, le cas échéant, des délais pour la régularisation de la situation de la CFP comme l'exige expressément l'article 36, al. 2, OPP 2.

### **1.8.3      Relations entre le CDF et le Conseil fédéral**

La commission a également été surprise d'apprendre que les membres du Conseil fédéral, chef du DFF excepté, n'ont à aucune reprise demandé au CDF les éclaircissements nécessaires sur la situation de la CFP. Ce manque de curiosité est regrettable et montre que le Conseil fédéral n'accorde que peu de poids à son mandat de surveillance sur l'administration (article 102, ch. 15, cst.). Le fait que la Délégation parlementaire des finances ait disposé de l'ensemble des rapports de révision ne change rien à cette situation : la surveillance de l'administration est une tâche de l'exécutif et elle ne saurait être déléguée à la Délégation parlementaire des finances.

La commission s'est interrogée sur les motifs qui ont retenu le CDF à ne pas informer le Conseil fédéral de l'urgence et du sérieux de la situation. En effet, conformément à l'article 15, 1<sup>er</sup> al., de la loi sur le Contrôle fédéral des finances (même avant la nouvelle du 7 octobre 1994), le CDF a le droit de correspondre directement avec le Conseil fédéral. Le CDF a expliqué à la commission que s'il n'a pas averti formellement le Conseil fédéral, c'est avant tout par respect des règles de la préséance et pour éviter d'indisposer le chef du DFF.

Cette attitude du CDF est absolument inacceptable. La commission estime que la subordination administrative du CDF au DFF a posé *in casu* un problème non négligeable. Il est vrai que cette situation a été quelque peu corrigée depuis lors par la révision de la loi du 18 décembre 1992. Cette dernière prévoit en effet que si le CDF constate des manquements dans une unité administrative du DFF, le CDF informe directement le Président de la Confédération ou, le cas échéant, le vice-président du Conseil fédéral.

#### **1.8.4      Présentation du rapport de révision sur le compte de la CFP**

La commission s'est également penchée sur une autre particularité. Depuis 1989 le CDF présente toujours ses rapports de révision après que les comptes de la CFP aient été approuvés par les Chambres fédérales. Pour le compte 1989, le rapport a été établi en août 1990 alors qu'il a été approuvé par les Chambres fédérales en juin 1990. En 1991, la révision du compte 1990 a été achevée à la mi-septembre 1991 alors que le Parlement avait déjà approuvé le compte de la CFP depuis trois mois. Et ainsi de suite.

Cela signifie que de 1989 à 1993, le Parlement a toujours approuvé les comptes de la CFP sans être en possession des rapports de révision correspondants. Les spécialistes du CDF ont rappelé à la commission que ce processus concerne également toutes les révisions des offices. Pour le CDF, il ne serait possible d'effectuer la révision du compte de la CFP avant la *présentation des résultats qu'à condition de disposer de capacités supplémentaires.*

Pour la CEP CFP, cette manière de procéder n'est pas acceptable car elle a donné au Parlement une image erronée des comptes de la CFP. La commission ne s'explique pas davantage pourquoi la Délégation parlementaire des finances, qui était parfaitement au fait de la situation comptable de la CFP, a toléré cette situation six ans durant sans jamais proposer aux Commissions des finances de formuler une réserve à l'égard du compte spécial de la CFP.

**Recommandation 5** La commission recommande que l'organe de contrôle LPP de la CFP présente à l'avenir son rapport de révision sur le

compte de la CFP avant l'adoption du compte d'Etat par les  
Chambres fédérales.

## 1.9 Conclusions

1. La Constitution et la loi chargent le Conseil fédéral de diriger l'administration fédérale, de l'organiser, de lui donner des ordres et des directives. De plus, elles lui enjoignent de surveiller les départements fédéraux. Ces fonctions de direction et de contrôle ont le même champ d'application que l'action administrative elle-même. Elles concernent tant la légalité que l'opportunité des agissements des fonctionnaires. Elles font porter au Gouvernement la responsabilité de la gestion administrative et financière, qui doit assurer l'exécution efficace, économique et rationnelle de la loi.
2. La LPP et les ordonnances d'exécution donnent au Conseil fédéral la mission de haute surveillance sur les autorités de surveillance en matière de prévoyance professionnelle, y compris sur le chef du DFF comme autorité de surveillance de la CFP ; mais cette tâche est déléguée pour l'essentiel à l'OFAS. Dans le cas de la CFP, ni le Conseil fédéral, ni l'OFAS n'ont exercé de haute surveillance sur le chef du DFF.
3. Les moyens institutionnels et juridiques dont dispose le Conseil fédéral pour exercer ses attributions de direction et de surveillance sont illimités, du moins en théorie. Ils comprennent notamment les instruments mis entre les mains du Président de la Confédération, du Chancelier, du Contrôle fédéral des finances et du Contrôle administratif du Conseil fédéral. En pratique, ils sont restreints par le temps et les forces que le Gouvernement peut consacrer à cette compétence, par les faiblesses intrinsèques du système ainsi que par la volonté des conseillers fédéraux de faire réellement face à leur responsabilité collégiale.
4. Le Conseil fédéral n'a pas exercé à l'égard du DFF et de la CFP une autorité hiérarchique et une surveillance opportunes et suffisantes. Les problèmes financiers et administratifs, qui se sont étendus sur plus de quinze ans, étaient assez graves et connus de l'exécutif collégial, pour que celui-ci soit appelé à prendre des me-

sures énergiques, tant à l'égard du personnel que sur des points concrets, notamment approuver un plan d'action, fixer des délais pour réparer les carences, donner des mandats précis au Président de la Confédération, au Chancelier, au Contrôle fédéral des finances ou au Contrôle administratif du Conseil fédéral.

5. La Confédération supporte les conséquences financières des défaillances de la gestion de l'ancien chef du DFF et de la CFA. Le comportement du Conseil fédéral comme autorité de surveillance ainsi que comme autorité de haute surveillance en matière de LPP est également remis en cause. Il n'appartient pas à la CEP de déterminer la gravité de la faute à imputer au Conseil fédéral ou à certains de ses membres. Il incombera aux autorités compétentes de décider de la marche à suivre. En revanche, sur le plan politique, les conséquences de l'affaire de la CFP sont d'une toute autre nature : si le Conseiller fédéral Stich était encore en fonction aujourd'hui, la commission est d'avis qu'elle devrait sérieusement envisager l'éventualité de demander sa démission.
6. Le CDF n'a pas toujours disposé à l'égard du DFF, dans la période examinée par la commission, de l'indépendance fixée par la loi sur le Contrôle fédéral des finances. En outre, le CDF n'a pas joué complètement son double rôle d'organe administratif supérieur de la Confédération en matière de surveillance financière et d'organe de contrôle de la CFP selon l'article 53 LPP. Dans le cas de la CFP, le rôle du CDF en tant qu'organe de contrôle a été insuffisant. C'est ainsi que le CDF n'a pratiquement jamais fixé de délais pour l'assainissement de la situation de la CFP ni formulé de recommandations pour l'acceptation ou le renvoi des comptes de la caisse. Quant aux relations entre le CDF et le Conseil fédéral à propos de la CFP, elles ont été inexistantes bien que la loi exige expressément leur existence.

## 2 Haute surveillance du Parlement

### 2.1 Remarque liminaire

Au chapitre précédent, la commission a émis de sévères critiques à l'égard du Conseil fédéral en sa qualité d'organe de surveillance de l'administration fédérale et d'instance de haute surveillance en matière de prévoyance professionnelle (art. 64 de la loi sur la prévoyance professionnelle [LPP]<sup>1</sup>). Le constat est sérieux : pendant des années, le Conseil fédéral n'a pratiquement rien entrepris pour mettre un terme aux graves irrégularités de fonctionnement de la Caisse fédérale de pensions (CFP), que ce soit en qualité d'organe de surveillance ou au titre de la haute surveillance LPP.

Indépendamment du mandat qui lui a été confié par les Chambres fédérales, la commission a estimé que, pour des raisons d'équité, il convenait également de se pencher sur l'activité déployée par le Parlement en relation avec la CFP et, partant, d'en tirer des enseignements pour l'avenir. Pour ce faire, elle a étudié cinq questions particulières et expose ici ses réflexions.

### 2.2 Rôle de la haute surveillance parlementaire par rapport à la fonction de surveillance du Conseil fédéral sur l'administration

La haute surveillance qu'exerce l'Assemblée fédérale sur l'administration est un élément de la direction de l'Etat ; elle n'est pas un instrument de gestion de l'administration. En revanche, la surveillance exercée par le Conseil fédéral sur son administration découle du pouvoir hiérarchique et participe de la gestion de l'administration. Le Parlement et le Conseil fédéral ont donc des obligations différentes par rapport à des dysfonctionnements administratifs tels ceux qui se sont présentés au sein de la CFP. Lorsque des insuffisances apparaissent dans la gestion de l'administration, tant le Parlement que le Conseil fédéral ont le droit de procéder à des investigations. Le Parlement et ses organes ont également la compétence d'exercer une certaine influence sur le Conseil fédéral lorsque ce dernier ne prend pas, de sa propre

---

<sup>1</sup> RS 831.40.

initiative, les mesures nécessaires. L'élimination des dysfonctionnements est cependant l'affaire du seul Conseil fédéral en tant qu'autorité exécutive.

La haute surveillance parlementaire s'exerce parallèlement à la surveillance du Conseil fédéral. Lorsque ce dernier parvient à résoudre à satisfaction les problèmes qui se posent dans l'administration, la haute surveillance parlementaire laisse agir la surveillance du Conseil fédéral. En revanche, si un problème se pose et n'est pas réglé dans un délai raisonnable voire explicitement fixé, les organes de la haute surveillance ont le devoir de se substituer aux organes ordinaires de surveillance et d'exiger que la situation soit rétablie.

L'Assemblée fédérale a donc le droit légitime d'influencer la conduite des affaires administratives. Pourtant, ce droit est dénué de toute sanction. L'efficacité de la haute surveillance parlementaire dépend cependant de la qualité du dialogue entre l'exécutif et le législatif et du respect mutuel qu'ils se témoignent.

Le caractère a posteriori de la haute surveillance n'est qu'un précepte politique. En fait, le Parlement est tout à fait en droit d'exercer un contrôle concomitant sur les activités du Conseil fédéral, à condition bien sûr que ce contrôle soit exercé avec pondération. En tous les cas, le Parlement et ses organes doivent donner au Conseil fédéral la possibilité de prendre ses décisions de manière indépendante. Les suggestions que le Parlement et ses organes pourraient proposer sur des affaires en cours ne doivent en aucune manière porter préjudice à la liberté et à la responsabilité décisionnelle du Conseil fédéral.

Dans les domaines qui relèvent de la compétence de l'Exécutif, les suggestions du Parlement ne sont pas des décisions au sens matériel du terme. Il s'agit plutôt de lignes directrices ou de suggestions qui sont appelées à guider l'action du Gouvernement. Le Conseil fédéral reste libre toutefois de prendre ses décisions comme il l'entend. Les suggestions émises par les organes de haute surveillance ne peuvent pas prédéterminer le contenu des décisions du Conseil fédéral, mais fixent au contraire les principes et les critères qui doivent guider son action. Le Conseil fédéral peut certes s'écarter des suggestions formulées par le Parlement pour autant qu'il le justifie. En tous les cas, le Conseil fédéral conserve la responsabilité de l'action exécutive. L'Assemblée fédérale

et ses organes ont, dans le cadre de la haute surveillance, uniquement un rôle d'incitation et d'orientation générale.

### **2.3 Exercice de la haute surveillance parlementaire sur le Département fédéral des finances (DFF) et la CFP**

La CEP CFP est d'avis que les commissions de contrôle du Parlement ont assumé correctement leur mandat de haute surveillance à l'égard du Département fédéral des finances (DFF) et de la CFP. Elles ont utilisé de manière appropriée l'ensemble des possibilités à leur disposition. En fait, elles ne pouvaient prendre aucune autre mesure.

La commission se doit toutefois d'émettre quelques critiques à l'égard du travail effectué par les commissions de contrôle du Parlement.

Ce qui surprend d'emblée, c'est la patience dont la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE), la Délégation parlementaire des finances ainsi que les Commissions des finances ont fait preuve. Durant des années, ces organes ont cru aux promesses dilatoires du chef du DFF et ont accepté chaque report de délai. *A posteriori*, il ne fait aucun doute qu'il aurait été judicieux d'informer le Parlement beaucoup plus vite et plus en détails sur la situation de la caisse et d'augmenter plus rapidement la pression sur le chef du département. Mais, à l'époque, il y avait de bonnes raisons de faire preuve de retenue. En effet, les lacunes de la direction, l'insuffisance tant qualitative que quantitative du personnel, les retards en matière d'organisation et d'informatique sont des problèmes qui demandent du temps. En outre, la situation de la CFP s'est en partie dégradée de manière sournoise.

Rétrospectivement, il semble que les commissions de contrôle auraient dû faire appel beaucoup plus tôt à un expert en informatique qui aurait pu, en leur nom, assurer un contrôle des projets informatiques de la CFP. Il est probable qu'un tel expert aurait permis à la CdG-CE d'évaluer de manière plus rapide et précise les problèmes principaux de la caisse et de formuler des propositions d'amélioration. Mais une telle solution n'aurait eu d'effets que si elle avait pu empêcher la décision de passer du système G&P au système SUPIS. La commission doute cependant que l'engagement d'un ex-

pert par la CdG-CE aurait permis de dissuader la direction de la caisse de prendre cette décision.

Dans l'affaire de la CFP, les commissions de contrôle, en particulier la CdG-CE, se sont trop attachées au modèle de base de la haute surveillance parlementaire qui consiste à poser des questions à l'administration, à en rapporter les résultats et à en tirer des recommandations. Pour la CEP CFP, la CdG-CE aurait dû décider, après plusieurs années restées infructueuses, de mener - à l'instar des deux Commissions des finances - des investigations approfondies sur la CFP, et ce plus particulièrement dans les domaines de la conduite, du personnel, de l'organisation et de l'informatique. Il est vrai que ces investigations n'auraient vraisemblablement pas permis de recueillir davantage d'informations que celles relevées à l'époque par la CdG-CE. En revanche, cela aurait augmenté la pression politique sur le DFF et sur le Conseil fédéral.

S'agissant de la Délégation parlementaire des finances et des deux Commissions des finances, la CEP CFP estime que leur comportement à l'égard de la CFP a été pour le moins surprenant. Depuis 1988, le compte de la CFP a fait l'objet chaque année de critiques importantes de la part du Contrôle fédéral des finances (CDF). Pourtant, il faut attendre 1995 pour que les Commissions des finances proposent pour la première fois à leurs conseils respectifs de ne pas approuver le compte de la caisse pour 1994. Il est vrai que la non-approbation des comptes n'a absolument aucune conséquence sur le plan pratique et que vouloir y recourir trop souvent aurait pour effet que de banaliser cette mesure. Il n'en reste pas moins que si les commissions compétentes avaient proposé - en 1989 ou 1990 déjà - de ne pas approuver le compte de la CFP, cela aurait permis de donner un signal clair au chef du DFF et d'augmenter la pression sur lui. Une telle décision aurait également sans nul doute conforté la position des commissions de contrôle à l'égard du DFF et de la Caisse fédérale d'assurance (CFA) et obligé le Conseil fédéral à prendre les mesures qui s'imposaient.

La commission a également constaté que l'intensification des activités de haute surveillance en relation avec la CFP a nui à la coordination des travaux entre la CdG-CE et la Délégation parlementaire des finances. De l'avis de la commission, ces organes

auraient dû se communiquer plus rapidement leurs informations sur la CFP et prévoir également de s'échanger leurs membres dans les séances concernant la CFP.

La CEP CFP ne croit en revanche pas que des compétences plus vastes en matière d'accès à l'information auraient été utiles. Par contre, si les commissions de contrôle avaient disposé de davantage de compétences pour imposer la mise en pratique de leurs propositions, il est fort probable que le redressement de la CFP aurait pu être accéléré.

De l'avis de la commission le cas de la CFP ne fournit aucun argument déterminant en faveur d'une modification fondamentale de la répartition actuelle des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral.

## **2.4 Instruments et structures des commissions parlementaires de contrôle**

Les droits du Parlement quant à l'accès à des informations sur l'administration fédérale ont été considérablement développés depuis l'affaire des Mirages. Pour la commission, les événements en relation avec la CFP n'exigent pas qu'on renforce davantage ces droits.

En raison de sa nature, la haute surveillance n'est pas dotée de compétences décisionnelles. Ses possibilités d'intervention sont donc restreintes. De plus, les interprétations divergentes que font le Conseil national et le Conseil des Etats quant à la recevabilité d'une motion en tant que moyen d'intervention dans les domaines de compétences du Conseil fédéral affaiblissent considérablement la faculté d'action du Parlement. Ce problème pourrait être résolu en reconnaissant à la motion le caractère d'une directive du Parlement dans le domaine des compétences du Conseil fédéral.

Il sied toutefois souligner que la faiblesse fondamentale de la faculté d'intervention de l'Assemblée fédérale est fondée constitutionnellement et qu'elle est voulue aussi par notre système politique.

En ce qui concerne la séparation entre contrôle de gestion et surveillance des finances, le cas de la CFP a montré que cette distinction présente aussi bien des avantages (par exemple, multiplicité des perspectives de contrôle) que des inconvénients (par exem-

ple, manque de coordination entre les commissions de contrôle). Pour la commission, un regroupement de ces deux formes de contrôle ne s'impose pas pour l'instant. Elle estime par contre qu'il est absolument indispensable de mettre en place une meilleure coordination entre les commissions de contrôle du Parlement.

Quant au bicaméralisme, il implique fatalement un plus grand nombre d'organes parlementaires, augmentant ainsi les efforts de coordination. Mais, dans le cas de la CFP, il n'a pas entraîné d'effets négatifs particuliers.

Le manque de continuité de la haute surveillance parlementaire correspond à notre système politique. A cet égard, la limitation à six ans de la durée des mandats au sein des commissions du Conseil des Etats<sup>2</sup> présente un inconvénient appréciable pour la continuité de la fonction de haute surveillance. Il conviendrait de prévoir une exception pour les commissions de contrôle.

## **2.5      Interdépendance entre la haute surveillance parlementaire et la surveillance du Conseil fédéral**

L'Assemblée fédérale exerce son mandat de haute surveillance indépendamment de la manière avec laquelle le Conseil fédéral s'acquitte de sa tâche de surveillance. Mais la haute surveillance ne peut être efficace que si le Conseil fédéral fait pleinement usage de ses propres compétences en matière de surveillance. L'efficacité de la haute surveillance est donc dépendante des relations de coopération que sauront tisser l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral ainsi que de la réceptivité de ce dernier aux suggestions du Parlement. Il convient ici de faire la distinction entre deux cas de figure.

Dans le cas normal, il y a généralement bonne collaboration entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Un dialogue s'instaure et le Conseil fédéral prend en considération les suggestions des organes de contrôle parlementaire, ce qui suffit à une haute surveillance efficace. En cas de conflit, le Conseil fédéral a la possibilité de rompre en tout temps le dialogue instauré dans le cadre du contrôle ou de refuser de mettre en

---

<sup>2</sup> Art. 10, 6<sup>e</sup> al., du règlement du Conseil des Etats du 24 septembre 1986, RS 171.14.

oeuvre les suggestions du Parlement. En pareil cas, les organes de la haute surveillance parlementaire n'ont alors qu'une seule alternative : la résignation ou le recours à des pressions indirectes sur le Conseil fédéral. Ce n'est que dans le cas où cette dernière situation devait devenir la règle qu'il serait nécessaire de procéder à un changement fondamental du concept de la haute surveillance parlementaire. Cette dernière devrait à ce moment être dotée d'instruments permettant au Parlement d'imposer ses vues au Gouvernement. Mais comme ce cas de figure ne représente encore qu'une situation d'exception il n'apparaît pas nécessaire à la CEP CFP de procéder à des modifications fondamentales du système de répartition des compétences entre le Parlement et le Conseil fédéral.

## **2.6 Mesures susceptibles de renforcer la haute surveillance du Parlement**

La CEP CFP estime qu'il faudrait évaluer de manière approfondie la question d'une intégration des services auxiliaires de contrôle de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral, soit le CDF, l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) et le Service de contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF). La situation actuelle, caractérisée par la pluralité des services de contrôle, n'offre pas assez d'efficacité. Il faut toutefois relever que cette multiplicité se justifie du point de vue de nos institutions démocratiques.

De l'avis de la commission, la coordination entre les commissions de contrôle est susceptible d'améliorations. Il faudrait notamment instituer une conférence des présidents des Commissions de gestion, des Commissions des finances et de la Délégation parlementaire des finances dont la tâche serait de coordonner les activités des commissions de contrôle parlementaire et de déterminer dans quels cas des investigations sont à effectuer par des groupes de travail conjoints ou par une commission élargie à d'autres membres.

Une autre solution permettant de renforcer la haute surveillance parlementaire consisterait à obliger le Conseil fédéral à mettre à disposition des commissions de contrôle de les résultats des organes chargés du contrôle de gestion (*controlling*) dans les départe-

ments et les offices. L'influence de la haute surveillance pourrait ainsi être renforcée sans toucher à la répartition des compétences.

Dans ses relations avec le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale a besoin d'un instrument permettant d'obliger le Conseil fédéral, dans les domaines qui relèvent de sa compétence, à réaliser les exigences des organes de haute surveillance. Pour ce faire, il conviendrait d'accepter l'idée qu'une motion adoptée par les Chambres fédérales puisse avoir valeur de directive. Dans le domaine de ses compétences, le Conseil fédéral ne serait pas lié par la motion. Par contre, s'il devait prendre une décision qui s'écarte de la directive, il serait tenu de justifier son choix devant le Parlement. Un tel instrument permettrait au Parlement d'avoir une prise directe sur le Gouvernement tout en maintenant la répartition des compétences entre le Parlement et le Conseil fédéral dans la mesure où le Conseil fédéral porterait toujours la responsabilité décisionnelle définitive. Pour la commission, il faut renoncer en revanche à tout droit de co-décision de l'Assemblée fédérale sur les décisions qui relèvent de la compétence du Conseil fédéral. Sauf état d'urgence nationale, il n'est pas possible de justifier un tel droit.

## **2.7**      **Recommandations**

**Recommandation 1** Pour améliorer la coordination entre les organes de haute surveillance parlementaires, la commission recommande que la loi sur les rapports entre les conseils (LREC) soit complétée de la manière suivante :

### ***3. Coordination entre les commissions de contrôle***

#### ***Art. 51 LREC (nouveau)***

#### ***Conférence des présidents des commissions de contrôle***

*<sup>1</sup> Les présidents des commissions de gestion, des commissions des finances et de la délégation des finances des Chambres fédérales définissent en commun les investigations de leurs commissions qui doivent être confiées à des groupes de travail conjoints ou qui doivent être exécutées par une commission*

*élargie à d'autres membres. Ils règlent les compétences des commissions en matière de décision.*

*<sup>2</sup>Après avoir entendu le Conseil fédéral, les commissions de contrôle peuvent déléguer leurs droits de demander des renseignements et d'obtenir des documents officiels à des groupes de travail conjoints.*

*Commentaire :*

Une telle solution permettrait d'élargir les investigations des commissions de contrôle en faisant appel à des représentants d'autres commissions permanentes. En revanche, la pratique actuelle selon laquelle une seule commission de contrôle décide si elle veut faire appel à d'autres membres ne serait plus admissible. Il en irait de même pour la formation de groupes de travail conjoints des Commissions des gestion et des Commissions des finances. Afin d'éviter une définition unilatérale des besoins en matière de coordination, ce genre de décision devrait être prise par la conférence des présidents.

L'obligation d'entendre le Conseil fédéral avant d'attribuer des droits à un groupe de travail complique la procédure mais, d'un autre côté, elle correspond à la pratique actuelle. Si le Conseil fédéral renonce à cette condition lors de la procédure législative, il est tout à fait possible de la biffer.

**Recommandation 2** Afin d'assurer la continuité des activités des organes de haute surveillance parlementaire, la commission recommande de modifier le règlement du Conseil des Etats (RCE) de la manière suivante :

*Art. 10, al. 6<sup>bis</sup> RCE*

*Les membres de la Commission des finances et de la Commission de gestion sont rééligibles.*

**Recommandation 3** La commission recommande de modifier la loi sur les rapports entre les conseils (LREC) de manière à permettre aux commissions de contrôle d'identifier suffisamment tôt les problèmes qui se posent au sein de l'administration et de contrôler la mise en oeuvre de leurs recommandations. La commission propose la formulation suivante:

**Art. 47<sup>quater</sup> al. 1<sup>bis</sup> et 2 LREC**

*1<sup>bis</sup> Il convient en particulier de lui assurer l'accès aux données de gestion et de contrôle des départements. Elle peut charger l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration d'en prendre connaissance.*

*<sup>2</sup> ... ou par égard à une décision administrative imminente ou dans l'attente d'une décision sur recours ... (à la place de: ... ou lorsqu'une procédure n'est pas encore close...)*

**Art. 50 al. 7<sup>bis</sup> LREC**

*7<sup>bis</sup> Il convient en outre de lui assurer l'accès aux données de gestion et de contrôle des départements. Il peut charger le contrôle fédéral des finances d'en prendre connaissance.*

*Commentaire :*

Ce droit doit être mentionné tout particulièrement. En effet, les dispositions en vigueur permettent au Conseil fédéral d'empêcher aux Commissions de gestion l'accès aux informations en question grâce à une interprétation restrictive de la disposition de l'article 47quater, al. 2, LREC qui stipule que « ... le Conseil fédéral peut présenter un rapport spécial au lieu de produire des documents officiels lorsqu'une procédure n'est pas encore close. » Pour la Délégation parlementaire des finances qui dispose du « ... droit absolu de prendre connaissance en tout temps des pièces » (article 50, al. 6,

LREC), la répétition de cette disposition a pour but de ne pas donner l'impression que cette nouvelle réglementation ne s'applique pas à elle.

## 2.8 Appendice: la motion devient un mandat

L'Assemblée fédérale devrait pouvoir disposer d'un instrument lui permettant d'influencer l'activité du Conseil fédéral sans léser l'indépendance décisionnelle de ce dernier. Dans le domaine des compétences du Conseil fédéral, le Parlement devrait avoir le pouvoir de formuler des directives à l'adresse de l'exécutif (et non des instructions). Il serait possible notamment de compléter la Constitution fédérale (cst.) comme il suit:

**Art. 85, ch. 15 cst.**

*15. Les mandats donnés au Conseil fédéral. Dans la mesure où le Conseil fédéral statue définitivement, le mandat a valeur de directive.*

Cette réglementation pourrait également être ancrée au niveau de la loi. Pour cela, il faudrait que le législateur s'appuie sur une compétence gouvernementale non écrite de l'Assemblée fédérale en vertu de laquelle cette dernière pourrait, en matière gouvernementale, faire valoir un droit de conduite suprême envers le Conseil fédéral. Le législateur aurait ensuite le droit de concrétiser cette compétence dans le sens d'une nouvelle définition de la motion. Mais dans ce cas, il s'agirait d'une nouvelle argumentation. Selon la pratique et la doctrine actuelles, l'exercice de la haute surveillance ne donne aucune compétence à l'Assemblée fédérale en matière de directives. Etant donné que, dans ce cas, la délimitation des compétences de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral serait quelque peu modifiée, il serait judicieux de définir ce droit dans la Constitution fédérale.

La commission d'experts en matière de répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral a également opté pour une réglementation du mandat au niveau constitutionnel (article 147<sup>bis</sup> cst., ch. 322 du rapport d'experts<sup>3</sup>).

---

<sup>3</sup> La répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, rapport de la commission d'experts instituée par les Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales du 15 décembre 1995, FF 1996 II 452.

La LREC pourrait être modifiée de la manière suivante :

**Art. 22 LREC**

<sup>1</sup> *Le mandat charge le Conseil fédéral de déposer un projet de loi ou d'arrêté ou de prendre une mesure.*

<sup>2</sup> *Le libellé d'un mandat peut être modifié à la demande d'une commission, d'un groupe parlementaire ou du Conseil fédéral, à moins que son auteur ne s'y soit opposé avant l'adoption du mandat par le conseil prioritaire.*

<sup>3</sup> *Le mandat doit être approuvé par l'autre conseil. Si le conseil prioritaire maintient une divergence lors de la deuxième délibération, la Conférence de conciliation se réunit (art. 17 ss.).*

<sup>4</sup> *Lorsqu'un mandat porte sur des mesures relevant de sa compétence, le Conseil fédéral peut, en motivant sa décision, ne pas suivre le mandat.*

<sup>5</sup> *Les décisions d'un conseil concernant le classement d'un mandat doivent être approuvées par l'autre conseil.*

La motion actuelle devrait être remaniée au niveau de la loi. L'article 22, 1<sup>er</sup> al., LREC pourrait être maintenu dans ses grandes lignes. Toutefois, lorsque des mesures tomberaient dans son domaine de compétences, le Conseil fédéral ne serait tenu de respecter que le sens du mandat. Il ne serait pas lié par les instructions concrètes contenues dans le texte. En revanche, il devrait justifier les raisons qui le font s'écarter du mandat.

La très large influence du mandat impliquerait une modification de la procédure par rapport à la motion actuelle. Si cette dernière est avant tout conçue aujourd'hui comme un instrument individuel, le mandat devrait au contraire devenir un instrument collectif de conduite de l'Assemblée fédérale. Ainsi, le contenu du mandat devrait pouvoir être modifié indépendamment de la volonté de son auteur.

Chaque parlementaire pourrait cependant continuer de se saisir d'un sujet au moyen du mandat. Le conseil prioritaire pourrait, comme c'est actuellement le cas, prendre une décision sans examen préalable par une commission. Dans certaines circonstances (par

exemple sur proposition d'une commission permanente ou du Conseil fédéral) chaque conseil pourrait décider l'examen de détail du texte en vertu des règles générales régissant les débats parlementaires. Par contre, la procédure d'élimination des divergences serait raccourcie.

A des fins de protection du droit d'initiative, il serait possible de donner à l'auteur d'un mandat le droit d'empêcher toute modification de son texte. Il risquerait alors le rejet. En revanche, il ne faudrait pas maintenir le droit de transformer un mandat en postulat. Il n'y aurait tout d'abord pas de raison d'affaiblir le caractère obligatoire d'un mandat qui rencontrerait une certaine résistance de la part du Conseil fédéral, et, d'autre part, les amendements permettraient d'introduire certaines différenciations devenues nécessaires.

Les règlements des deux conseils devraient être adaptés en conséquence.

## **Partie IV Conclusions**

### **1 Responsabilités**

#### **1.1 Point de la situation**

Dans les chapitres qui précèdent, la commission a présenté en détail ses constatations sur les systèmes informatiques et sur les aspects financiers de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi que sur l'organisation et la conduite de la Caisse fédérale d'assurance (CFA) et du Département fédéral des finances (DFF). Après avoir confronté ses observations aux événements, la CEP CFP en a déduit des responsabilités particulières. Il s'agit maintenant d'apprécier le comportement des personnes les plus directement impliquées dans cette affaire à la lumière du contexte de l'époque.

En raison de son mandat, la commission a concentré ses travaux à l'examen des responsabilités des dirigeants de la CFA et du DFF. Une telle démarche ne signifie pas pour autant que les cadres et les employés subalternes de la CFA et du DFF n'ont rien à se reprocher, ni, *a fortiori*, que les dirigeants sont seuls responsables pour toutes les erreurs commises.

#### **1.2 Les acteurs principaux et le contexte**

Les investigations menées par la commission ont porté principalement sur la CFP, la CFA et le DFF ainsi que sur les rôles joués, durant la période de 1984 à 1996, par l'ancien Conseiller fédéral Otto Stich, par les anciennes directrices de la CFA, Mesdames Ellen Hülsen et Mierta Chevroulet, ainsi que par l'ancien directeur suppléant, Monsieur David Gerber. L'appréciation ne saurait être complète si elle ne portait pas également un bref regard sur le travail effectué jusqu'à présent par l'actuelle directrice, Madame Elisabeth Baumann, même si cette dernière n'est que depuis peu à la tête de la CFA.

Mais il n'y a pas que ces personnes à être mises en cause. Certains services de l'administration fédérale et d'autres organisations ont également joué un rôle important dans l'affaire de la CFP. Il s'agit pour l'essentiel de l'Office fédéral du personnel (OFPER), de l'Office fédéral de l'organisation (OFO) respectivement de l'Office fédé-

ral de l'informatique (OFI), du Contrôle fédéral des finances (CDF), de l'Entreprise des PTT, des bureaux des salaires ainsi que des organisations affiliées. Il faut aussi prendre en considération la culture d'entreprise au sein de l'administration fédérale ainsi que la collaboration entre les offices, ces éléments ayant joué un rôle non négligeable dans la débâcle actuelle de la CFP.

### 1.2.1 Contexte

La période de direction de Monsieur Werner Schuler est révélatrice du peu d'intérêt porté à la CFA au début des années quatre-vingts. A l'époque, on admet que la prévoyance professionnelle est avant tout un domaine de spécialistes. L'importance de l'office dépend du seul aura de son directeur. La CFA, en tant qu'office fédéral, ne bénéficie d'aucune considération dans la hiérarchie administrative. La commission en veut pour preuve que personne ne se soucie que la CFA reste sans directeur durant quatre ans. Dans ces circonstances il devait être difficile pour qui que ce soit, après le décès de Monsieur Werner Schuler, de reprendre la direction de la CFA.

Au sein du DFF, la CFA n'intéresse personne durant des années. On laisse aller les choses. Ce sont en fait des événements extérieurs, notamment les interventions massives de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE), qui poussent finalement le chef du DFF à se préoccuper davantage de la CFA. Dans ce contexte, il était quelque peu illusoire de croire qu'une personne aussi peu douée en matière de gestion que Madame Ellen Hülsen parviendrait à changer le cours des choses et à asseoir la position de la CFA au sein de l'administration.

A ce climat d'indifférence s'est ajouté un manque de coordination entre les offices fédéraux concernés. Depuis la séparation de la CFA de l'OFPER, les relations entre ces deux offices se sont détériorées peu à peu notamment en raison de différends d'ordre personnel. Il est indéniable pourtant qu'une bonne collaboration entre la CFA et l'OFPER aurait été nécessaire pour permettre à la CFP de remplir ses tâches correctement. Quant au chef du DFF, le Conseiller fédéral Otto Stich, il n'a pas compris l'importance d'une telle collaboration.

Le constat est identique s'agissant des relations entre la CFA et l'OFO et entre la CFA et l'OFI. Pendant longtemps, ces deux offices se sont regardés en chiens de faïence. Cela a commencé avec les travaux de l'OFO pour remédier à l'organisation déficiente de la CFA. A l'époque, ces travaux n'ont pas été pris en considération par la direction CFA qui par ailleurs n'était pas en mesure de proposer d'autres solutions pour corriger les insuffisances de la caisse. En matière informatique, l'OFI a toujours considéré que les instances responsables à la CFA étaient incompetentes. De son côté, la CFA s'opposait à toute ingérence de l'OFI dans ses affaires. Il semble que les tensions entre ces deux offices étaient également dues à des animosités personnelles entre certains collaborateurs de la CFA et de l'OFI, animosités que le Conseiller fédéral Otto Stich n'a pas été à même de juguler.

Il sied également de rappeler le comportement fautif adopté par les bureaux des salaires, par l'Entreprise des PTT ainsi que par les organisations affiliées. Toutes ces organisations ne sont en effet jamais parvenues à livrer à la CFP les données salariales homogènes dont la caisse avait impérativement besoin. De plus les bureaux des salaires ainsi que d'autres offices semblent avoir cherché à maintenir, au niveau des systèmes salariaux, des particularités propres. Ces particularités ont grandement compliqué le travail de la CFP. Aucun de ces organes ne s'est soucié de savoir comment la CFP allait parvenir à maîtriser les différents systèmes de traitement des salaires, systèmes qui n'ont de commun que leurs innombrables exceptions. Quant au Conseil fédéral, il a laissé faire.

Il faut souligner enfin les relations conflictuelles entre la CFP et le CDF, organe de contrôle de la caisse selon l'article 53 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP). S'agissant du chef du DFF, il a toujours critiqué les constatations du CDF relatives à la conformité des comptes de la caisse et n'a eu cesse de mettre le CDF sous pression. Confronté à cette situation, le CDF a réagi et a fait contrôler ses rapports de révision par une fiduciaire externe, fait particulièrement rare pour un organe de contrôle étatique. De son côté, le CDF a, de manière involontaire, renoncé à offrir l'aide dont la caisse avait besoin pour régler ses problèmes.

Il convient finalement de mentionner le contexte politique qui a entouré toute l'affaire de la CFP. Plus les problèmes de la CFP empiraient, plus les discussions et les interventions se multipliaient au Parlement et dans les médias. En fixant des délais irréalistes pour l'assainissement de la caisse et en méconnaissant totalement la situation réelle, le chef du DFF a précipité la caisse dans sa dérive inexorable. De plus, les nombreux articles de presse, fort souvent négatifs, n'ont pas plus facilité le redressement de la caisse.

## **1.2.2 Responsabilités particulières**

### **1.2.2.1 Conseiller fédéral Otto Stich**

En guise de préambule, la commission tient à souligner que le Conseiller fédéral Otto Stich a, tout au long de sa carrière, fait preuve de qualités dans la gestion de nombreux dossiers. La tâche de la commission ne consistait cependant pas à apprécier l'intégralité des activités déployées par l'ancien chef du DFF, mais plutôt à examiner sa conduite de la CFP et de mettre en lumière les négligences commises. C'est dans cette perspective que la commission présente ses conclusions.

Le Conseiller fédéral Otto Stich porte la responsabilité principale de la situation catastrophique de la CFP. Sa responsabilité est d'autant plus importante que non seulement la CFP, mais également une grande partie des offices qui ont posé des problèmes à la CFP font partie du DFF ; à aucune reprise le Conseiller fédéral Otto Stich n'a cherché à améliorer la collaboration entre eux.

Le Conseiller fédéral Stich a commis d'abord une grave erreur d'appréciation en proposant Madame Ellen Hülsen comme directrice de la CFA. Certes, dans le contexte de l'époque, il était important de proposer une femme à un poste de direction. Mais ce critère à lui seul ne saurait justifier l'attitude du Conseiller fédéral Stich qui ne s'est renseigné à aucun moment sur les aptitudes à la conduite de Madame Ellen Hülsen. Dire, comme cela a été fait dans la proposition de nomination du DFF au Conseil fédéral du 23 mars 1984, que Madame Ellen Hülsen disposait de compétences de direction et du sens de la négociation frise la tromperie étant donné que le Conseiller fédéral Otto Stich ne disposait d'aucune information sur Madame Ellen Hülsen.

Ensuite, le Conseiller fédéral Otto Stich a eu un comportement inacceptable à l'égard du Parlement et de ses commissions de contrôle. Certes, la CEP CFP est persuadée que, au début du moins, le chef du DFF était de bonne foi lorsqu'il promettait de régler rapidement la situation de la CFP. En revanche, après l'introduction du système G&P et la mise en évidence de plusieurs dizaines de milliers d'erreurs, puis à la suite de l'introduction du système SUPIS, le Conseiller fédéral Otto Stich ne pouvait plus décemment promettre au Parlement le règlement prochain des problèmes de la CFP. A une reprise, il a même été jusqu'à donner de fausses informations à la CdG-CE, ce qu'il conteste par ailleurs. Tout dans le comportement du Conseiller fédéral Otto Stich à l'égard du Parlement et des commissions de contrôle confirme en réalité la faible estime que ce dernier portait à l'institution de la haute surveillance parlementaire.

Enfin le chef du DFF a pris une décision funeste lorsqu'il a décidé de proposer l'entrée en vigueur des nouveaux statuts au 1er janvier 1988 alors qu'aucune mesure organisationnelle n'avait été prise à l'intérieur de la caisse. Le fait que le Conseil fédéral ait annoncé - dans son message à l'attention des Chambres fédérales - que l'introduction des statuts n'aurait pour effet que d'entraîner un accroissement passager de l'effectif du personnel confirme l'idée que le DFF sous-estimait la gravité de la situation réelle à la CFP ou ne voulait rien en savoir. Au sein du DFF, personne n'était conscient des effets considérables que l'introduction des statuts aurait dans le domaine de l'organisation, du personnel et de l'informatique. A ce dernier sujet d'ailleurs, le DFF ne disposait alors pas des connaissances spécialisées nécessaires. Quant aux nombreuses mises en garde du Parlement, le chef du DFF les a toujours balayées d'un revers de main. Personne n'a émis non plus l'idée qu'il serait judicieux, pour réaliser l'introduction des statuts, de mandater un expert externe.

Etant donné la situation déplorable dans laquelle se trouvait la caisse à l'époque, la commission est d'avis que la mise en oeuvre des statuts au 1er janvier 1988 était une entreprise particulièrement hasardeuse dont la CFP paie encore un lourd tribut aujourd'hui. Le Conseiller fédéral Otto Stich porte la responsabilité principale de ce manque de prévoyance.

S'agissant des problèmes concrets de la CFP, le Conseiller fédéral Otto Stich a fait peu de cas de leur ampleur et de leur portée des années durant. Ce n'est apparemment que lorsque Madame Elisabeth Baumann, son ancienne collaboratrice personnelle, a repris la responsabilité de la CFP que le Conseiller fédéral Otto Stich a commencé à réaliser tout la gravité de la situation et qu'il a pris des mesures de réorganisation. Ces mesures se sont révélées toutefois insuffisantes dans la mesure où elles ont été prises trop tard et dans la précipitation. La commission ne s'explique pas davantage comment le Conseiller fédéral Otto Stich ait pu tolérer, plusieurs années durant, que les comptes de la caisse ne puissent pas être attestés par le CDF et pourquoi il n'a pas pris les mesures qui s'imposaient. Une réaction de sa part aurait été d'autant plus justifiée que le chef du DFF a toujours eu pour habitude de critiquer sévèrement les erreurs et les insuffisances commises par les autres départements dans le domaine des finances. La commission ne peut s'expliquer cette attitude que par le fait que le Conseiller fédéral Otto Stich a toujours considéré le travail du CDF en relation avec la CFP comme excessivement formaliste et trop sévère. Une telle attitude est d'autant plus inexplicable que le CDF est subordonné administrativement au chef du DFF et qu'il constitue l'un des instruments essentiels de la surveillance financière de la Confédération. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que le CDF se soit limité par la suite à ne contrôler que l'aspect comptable de la CFP et à laisser de côté le contrôle de gestion exigé par la LPP.

La commission ne comprend pas non plus pourquoi le Conseiller fédéral Otto Stich ne s'est pas préoccupé d'assurer une meilleure collaboration entre les offices de son propre département (CFA, OFPER, OFI). Ses interventions se sont limitées pour l'essentiel à arbitrer les conflits qui se sont présentés ici et là. D'ailleurs ces arbitrages se sont pratiquement toujours soldés par des décisions favorables à la CFA, sans tenir compte des intérêts parfois légitimes des autres offices. Il faut ajouter que la plupart des décisions prises en relation avec la CFP l'ont été sous la pression des événements, ce qui empêchait bien évidemment toute forme de collaboration entre la CFA d'une part et l'OFI et l'OFPER d'autre part. Pour la commission, une telle situation est intolérable et elle est à imputer aux lacunes de conduite du chef du DFF.

Il convient de rappeler ici que le Conseiller fédéral Otto Stich n'était pas seulement le chef hiérarchique de la CFP, mais qu'il en était aussi l'autorité de surveillance au titre de la LPP et de l'ordonnance du 29 juin 1983 sur la surveillance et l'enregistrement des institutions de prévoyance professionnelle (OPP 1) (article 3, al. 2). La commission ne s'explique pas comment le Conseil fédéral a pu opter pour un tel cumul des rôles, même si le DFF l'avait expressément sollicité. La commission a pu se rendre compte par ailleurs que la surveillance de la CFP, exigée par le législateur pour toutes les institutions de prévoyance du pays, n'a jamais été exercée par le chef du DFF. Une telle situation n'aurait jamais pu se produire pour toute autre caisse de pensions sans déclencher une intervention de l'autorité de haute surveillance. Dans l'affaire de la CFP, l'autorité de surveillance (le chef du DFF) et l'autorité de haute surveillance (le Conseil fédéral) sont restées muettes.

Face à toutes ces erreurs, la commission s'est demandée si la Confédération ne devrait pas tenter une action en responsabilité contre l'ancien chef du DFF, le Conseiller fédéral Otto Stich. La CEP, CFP n'est cependant pas un organe judiciaire et il ne lui appartient donc pas de juger la question sur le plan juridique. En revanche, sur le plan politique, il ne fait aucun doute que les conséquences de l'affaire de la CFP sont d'une toute autre nature. La commission est d'avis que si le Conseiller fédéral Otto Stich était encore en fonction aujourd'hui elle devrait sérieusement envisager l'éventualité de demander sa démission.

### 1.2.2.2 Madame Ellen Hülsen

Les investigations de la commission ont montré que Madame Ellen Hülsen n'avait jamais été capable de jouer son rôle de directrice de la CFA. Elle était dépassée par les problèmes et n'était pas en mesure d'anticiper les difficultés de fonctionnement de la caisse.

Madame Ellen Hülsen a été directrice de la CFA, et par conséquent responsable de la CFP, à un moment crucial de son existence. Après une vacance de direction de quatre ans durant laquelle aucune décision importante n'a été prise, la directrice aurait dû décider, dès son entrée en fonction, tout un nombre de mesures dans les domaines de

l'informatique, de l'organisation, de la mise en oeuvre de la LPP et de la révision des statuts. Mais elle n'en a rien fait.

Madame Ellen Hülsen est l'exemple classique d'une personne qui n'était pas à sa place comme directrice de la CFA. Dès le début, le Conseiller fédéral Otto Stich ne pouvait pas l'ignorer. La CdG-CE l'a ensuite bien vite constaté et est intervenue pour exiger le départ de cette directrice manifestement incompétente.

En qualité d'ancienne directrice de la CFA, Madame Ellen Hülsen porte une part importante de la responsabilité des dysfonctionnements majeurs de la CFP, dysfonctionnements dont elle n'avait, semble-t-il, pas moindre conscience. Lors de son audition par la CEP CFP, Madame Ellen Hülsen a paru apprendre pour la première fois que la régularité des comptes 1987 et 1988 de la caisse n'avait pas été confirmée par le CDF. Ce fait était pourtant connu bien au-delà de la caisse. Il serait toutefois trop commode de faire porter la responsabilité pour les événements catastrophiques qui se sont déroulés de 1984 à 1989 uniquement à Madame Ellen Hülsen. Pour la commission, les personnes qui l'ont proposée et choisie au poste de directrice de la CFA sont tout aussi responsables de la dérive de la caisse. Ces personnes sont également responsables de l'avoir maintenue à son poste alors que son incompétence était notoire. Ce n'est que grâce à l'action énergique de la CdG-CE que le Parlement a pu porter l'estocade à cette situation insatisfaisante.

### 1.2.2.3 Madame Mierta Chevroulet

Il ne fait en revanche aucun doute que Madame Mierta Chevroulet disposait des connaissances professionnelles nécessaires à la direction de la CFA. En tant que responsable de la section « Assurances du personnel » de la direction générale des CFF, elle bénéficiait d'une réputation incontestée en matière de prévoyance professionnelle.

Contrairement à Madame Ellen Hülsen, Madame Mierta Chevroulet a réalisé très vite l'urgence de la situation. Elle a, en conséquence, pris un certain nombre de mesures énergiques. Ces mesures n'ont toutefois pas toutes été couronnées de succès et certaines ont eu des effets négatifs qui se manifestent aujourd'hui encore.

C'est notamment le cas dans le domaine de la comptabilité où les efforts entrepris n'ont pas eu le succès escompté, particulièrement en raison de mauvais choix en matière de personnel. Malgré les critiques répétées du CDF, Madame Mierta Chevroulet a laissé la comptabilité de la CFP, qu'elle décrivait d'ailleurs à la CdG-CE comme son « enfant à problèmes », dans les mains de personnes qui ne connaissaient peu ou rien à la comptabilité. Au lieu de remédier à ces insuffisances en recourant, par exemple, à des mandataires externes, elle a toléré cette situation en arguant du fait que les conditions salariales de la Confédération ne permettait pas d'engager du personnel plus capable. Ce n'est qu'en 1994 que la CFP a fait appel à des spécialistes externes pour assainir la comptabilité et qu'en 1996 un comptable compétent a été engagé. Si de telles mesures avaient été prises en 1990 déjà, il est probable que la situation ne serait pas celle qu'elle est aujourd'hui. Il faut rappeler que le CDF a, de nombreuses reprises, attiré l'attention sur les points faibles de la comptabilité de la CFP. Il semble que Madame Mierta Chevroulet n'ait pas osé prendre de sanctions à l'égard du chef comptable de l'époque. La CFP paie encore aujourd'hui un lourd tribut à ce manque de détermination.

En matière d'informatisation, Madame Mierta Chevroulet a rapidement reconnu qu'il y avait urgence. Dans le chapitre consacré aux systèmes informatiques, la commission a montré toutes les erreurs qui ont été commises dans ce domaine et dont Madame Mierta Chevroulet doit porter l'entière responsabilité. En revanche, il n'a pas été possible pour la commission de déterminer si le chef du DFF avait cherché à influencer de quelque manière que ce soit les décisions que l'ancienne directrice a prises en matière informatique.

Malgré toutes ces erreurs, la commission tient à rappeler le contexte tourmenté dans lequel Madame Mierta Chevroulet a dû diriger la CFA. L'office ne disposait pas de suffisamment de personnel qualifié, ni, au début du moins, de systèmes informatiques dignes de ce nom. Les données sur les assurés se trouvaient dans un état lamentable et les retards s'accumulaient. A cette situation insatisfaisante sont venues s'ajouter des relations difficiles avec l'OFI, c'est à dire avec l'office responsable de l'informatique à la Confédération. Malgré ces problèmes, le chef du DFF a laissé faire. Il n'est donc pas

exagéré d'affirmer que Madame Mierta Chevroulet a été en quelque sorte victime des circonstances. En choisissant, avant tout pour des raisons d'ordre financier, de passer du système G&P au système SUPIS, puis en constatant les problèmes insurmontables que cette décision a générés, Madame Mierta Chevroulet a dû se rendre à l'évidence que la tâche était trop lourde pour elle. Fin 1992, elle a demandé l'aide du chef du DFF, mais ce dernier ne l'a pas prise au sérieux. Madame Mierta Chevroulet n'a pas non plus disposé de l'appui des bureaux des salaires qui, année après année, ont appliqué à leur guise les statuts de la caisse. Les bureaux des salaires ont en revanche bénéficié de l'appui de la CFP lorsqu'il s'est agi de corriger les quelque 40'000 erreurs mises à jour par le système G&P dans le calcul des cotisations. En outre, la commission reproche à Madame Mierta Chevroulet de n'avoir pas exigé davantage de personnel auprès du chef du DFF, et notamment de personnel qualifié.

L'ancienne directrice porte la responsabilité pour l'ensemble des décisions erronées qu'elle a prises ainsi que pour les conséquences qui en ont résulté. Pour la commission, Madame Chevroulet n'a pas échoué par manque d'aptitudes, mais plutôt en raison des circonstances défavorables qui exigeaient des compétences de gestion particulièrement élevées dont Madame Mierta Chevroulet ne disposait pas.

La commission a également constaté que, en tant que femme et en tant que romande ne parlant pas le dialecte suisse-allemand, Madame Mierta Chevroulet a eu quelques difficultés à se faire accepter dans l'administration fédérale. Ce fait est gravement préoccupant et appelle des mesures correctrices de la part du Conseil fédéral.

Finalement, la commission se doit de souligner que le cas de Madame Mierta Chevroulet comporte également une dimension personnelle pénible. Faute du soutien nécessaire, elle a été atteinte dans sa santé par ses années de direction à la CFA.

#### **1.2.2.4 Monsieur David Gerber**

Monsieur David Gerber, auparavant adjoint à l'Administration fédérale des finances, a été durant plus de sept ans vice-directeur puis directeur suppléant de la CFA. Pendant près d'une année, il a dirigé la CFA *ad interim* en raison des absences de Madame Mierta Chevroulet.

Il ressort des constatations de la commission que Monsieur David Gerber n'est jamais parvenu, que se soit seul ou avec la directrice, à donner à la CFP les impulsions dont la caisse avait cruellement besoin pour sortir de sa situation difficile. Tout montre que Monsieur David Gerber n'était pas satisfait par sa fonction à la CFA et qu'il n'avait de cesse d'attendre qu'un poste plus intéressant ne se libère dans l'administration. La commission ne peut cependant pas affirmer qu'une personne qui aurait eu un profil de chef plus prononcé aurait pu imprimer l'élan voulu à la CFP.

#### **1.2.2.5 Madame Elisabeth Baumann**

La directrice actuelle, responsable de la CFA depuis plus d'une année, était auparavant à la tête de la CFP. A ce poste, elle a développé une intense activité et a pris des mesures énergiques. Malgré cela, la situation de la CFP ne s'est pas améliorée pour autant. *La directrice est encore persuadée que lorsque SUPIS fonctionnera, tous les problèmes de la CFP pourront être résolus. Tout à son désir d'atteindre ce but, Madame Elisabeth Baumann estime que tout autre ordre de priorités est impensable. Pour la commission, il serait indispensable que la CFP dispose d'une stratégie à long terme, claire et réaliste, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.*

Au cours de ses recherches, la commission a plusieurs fois dû constater que le style de conduite de Madame Elisabeth Baumann de même que sa tendance à modifier constamment les priorités en matière d'exécution du travail étaient sujet à critiques.

La commission ne doute pas que la directrice actuelle ait la ferme volonté de rétablir la situation de la CFP. La CEP CFP estime cependant que pour ce faire, Madame Elisabeth Baumann devrait être à l'écoute des critiques à son endroit. L'avenir montrera si elle parviendra à rétablir la situation de la caisse. Mais la commission doute fort qu'elle y parvienne. Cela étant, la CEP CFP espère que le groupe de travail, mis récemment en place par le Conseiller fédéral Kaspar Villiger, permettra de remédier au déficit actuel de gestion stratégique de la caisse.

### 1.3 L'affaire de la CFP n'est-elle qu'un problème de personnes ?

L'affaire de la CFP est, en raison de sa durée, de l'accumulation des problèmes et de la multiplication des décisions malheureuses, un cas unique dans les annales de l'administration fédérale. Mais cette affaire comporte également des éléments qui ont un rapport étroit avec notre système de gestion publique.

Tout le monde sait qu'en matière de choix de personnel, l'exigence de placer la meilleure personne au meilleur endroit reste souvent, dans l'administration fédérale et ailleurs, un vœu pie. En cela, l'exemple de Madame Ellen Hülsen est particulièrement représentatif. Mais il en existe d'autres au sein de la CFA et de la CFP. Le système actuel de nomination des hauts fonctionnaires, notamment pour les décisions qui sont de la compétence du Conseil fédéral, a pour effet que les aptitudes des candidats passent souvent au second plan et que des critères peu pertinents sont pris en considération. Lorsqu'un chef de département soumet au Conseil fédéral la candidature d'une personne qui n'a visiblement pas les compétences exigées par le poste, aucun des membres du collège gouvernemental n'a souvent le courage ni la volonté de lutter contre une telle proposition. Pour éviter de prendre le principe de la collégialité en défaut, le Conseil fédéral renonce souvent à discuter dans le détail les candidatures proposées.

La commission a également identifié un autre dysfonctionnement particulièrement criant. Il s'agit de la création de postes « sur mesure » qui, de provisoires, deviennent définitifs. Cela a été le cas lors de la création de la CFA en 1975. Estimant qu'il n'était pas possible pour Monsieur Werner Schuler de travailler sous les ordres d'un ancien collègue, le Conseil fédéral lui a créé son propre office fédéral. Un deuxième exemple de poste *ad personam* est celui de chef de la division « Questions fondamentales » de la CFA. A l'époque, ce poste a été créé pour le directeur suppléant de la CFA et contre l'avis de Madame Mierta Chevroulet. Après le départ du directeur suppléant, et malgré une tentative avortée de repourvoir le poste (la personne concernée l'a quitté de son propre gré durant la période d'essai), la division en question existe toujours aujourd'hui. Apparemment, il n'y a aucun mécanisme au sein de l'administration fédérale qui empêche de telles absurdités.

Parmi les problèmes, la commission a également relevé le manque de coopération entre les offices fédéraux. En effet, on serait en droit d'attendre que les offices fédéraux se prêtent mutuellement assistance. Il apparaît néanmoins qu'une telle attente est illusoire. En effet, à moins qu'un chef de département n'intervienne personnellement, les offices ont pour habitude, au mépris du principe de la coordination, de régler chacun pour soi les problèmes qu'ils rencontrent

Un tel constat n'est d'ailleurs pas étonnant lorsque l'on examine la manière avec laquelle le Conseil fédéral a géré le dossier de la CFP. Jusqu'en 1994, ce dernier ne s'est en effet jamais préoccupé des problèmes de la CFP, et ce bien qu'il soit à la fois autorité de haute surveillance de la CFP au titre de la LPP et autorité régulière de surveillance de l'administration. Au contraire, le Conseil fédéral a délibérément abandonné la gestion du dossier de la CFP aux bons soins du Conseiller fédéral Otto Stich qui en a fait son affaire personnelle. A chaque fois que le Conseil fédéral a demandé des renseignements au chef du DFF, il a obtenu des réponses vides de tout contenu. L'exemple de la CFP montre que le système collégial ne peut pas fonctionner lorsqu'il s'agit de confronter un membre du collège à des questions ou à une situation peu agréables. Dans le cas de la CFP, le Conseil fédéral, par ailleurs très surchargé, s'est très opportunément retranché derrière le Conseiller fédéral Otto Stich plutôt que de prendre les choses en main.

L'affaire de la CFP n'est pas donc seulement une affaire de personnes, elle est aussi un problème lié à notre système de gestion publique.

## **2**    **Appréciation finale**

Au chapitre précédent, la commission s'est longuement penchée sur les responsabilités des acteurs principaux de la débâcle de la Caisse fédérale de pensions (CFP). Si la commission y revient ici, ce n'est pas pour répéter ce qui a déjà été dit, mais pour apprécier la question des responsabilités à l'aune des tâches de surveillance et de haute surveillance dévolues au Conseil fédéral et au Parlement. La commission tient cependant à souligner que cette mise en perspective n'a pas pour objet d'atténuer les appréciations qui ont été faites ailleurs, ni d'exempter les personnes concernées de toute responsabilité.

L'épopée malheureuse de la CFP au cours de ces quinze dernières années est le fruit d'une conjonction inégalée d'erreurs : mauvaises estimations des problèmes, surestimation des capacités à résoudre les difficultés, improvisations multiples et décisions erronées nombreuses, passivité incompréhensible des organes de direction, de contrôle et de surveillance, insouciance et manque de discernement malgré de nombreux signes avant-coureurs, espérances aveugles en des solutions informatiques nouvelles.

Il faut rendre hommage au Parlement d'avoir été, en relation avec la CFP, de loin l'institution la plus active tant bien même le Conseil fédéral et le Département fédéral des finances (DFF), mais aussi la direction de la caisse, se sont refusés des années durant à prendre conscience du cours dangereux des événements. Faute d'instruments incisifs, le Parlement n'a cependant pas pu éviter la dérive inexorable de la CFP. En effet, avec les armes émoussées qui sont les siennes, la haute surveillance parlementaire n'a pas pu imposer sa raison à un chef du DFF qui rechignait à prendre des mesures, mais qui disposait aussi de l'appui tacite de l'ensemble du collège gouvernemental. Lorsque le Conseil fédéral ou l'un des ses membres n'est plus prêt à discuter d'un problème avec les membres du Parlement, déniaient à ces derniers toutes connaissances de la chose, c'est que la culture du dialogue indispensable à notre système politique est en danger. La haute surveillance parlementaire qui respecte par principe les compétences décisionnelles du Gouvernement n'est pas instrumentée pour s'appliquer à un conseiller fédéral peu ou prou réceptif. Il est vrai aussi qu'en attendant si longtemps avant de refuser formellement d'approuver les comptes de la CFP, le Parlement a lui aussi commis une erreur importante.

Dans le drame de la CFP, le Conseil fédéral aurait dû jouer un double rôle : celui d'organe de surveillance de l'administration fédérale et celui d'autorité de haute surveillance au sens de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP). Le Conseil fédéral n'a exercé ni l'un, ni l'autre. Ce n'est que bien tard, et sous l'insistance permanente du Parlement, que le Gouvernement s'est soudainement ressaisi. Mais les mesures prises sont restées bien modestes. Dans l'affaire de la CFP, le Conseil fédéral n'a surveillé ni

le DFF, ni la caisse d'une manière digne de ce nom. Il est vrai aussi que le système collégial présente des faiblesses intrinsèques qui rendent difficile l'exercice de la surveillance du Conseil fédéral sur les activités des chefs de département.

En ce qui concerne la haute surveillance au sens de la LPP, elle a été totalement inexistante comme en témoigne cette déclaration de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), bras séculier de la haute surveillance : « Il ne nous est pas possible de répondre à cette question dans la mesure où nous n'avons pas connaissance des modalités d'exercice de la surveillance du DFF sur la CFP. » C'est à se demander si les membres du Gouvernement sont conscients que le Conseil fédéral est l'autorité de haute surveillance en matière de prévoyance professionnelle et, qu'à ce titre, ils ont des responsabilités à l'égard de centaines de milliers d'assurés dans tout le pays. Un constat demeure acquis : dans l'affaire de la CFP le Conseil fédéral n'a pas assumé sa tâche.

La confiance que les citoyens portent à nos institutions réside notamment dans la conviction que l'administration fédérale est soumise à une surveillance constante et systématique de la part de l'autorité exécutive supérieure de la Confédération, soit le Conseil fédéral (article 4, al. 3, de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration [LOA]). Cela étant, il est à espérer que le cas de la CFP, où la CEP CFP n'a pas trouvé la moindre trace de surveillance gouvernementale, constitue un exemple unique. Si tel ne devait pas être le cas, il faudrait alors se demander si notre Etat fonctionne encore sur des bases démocratiques.

Qui aurait pu éviter que la CFP ne prenne la pente fatale sur laquelle elle s'est engagée ? Si la CFP avait été une caisse de pensions privée, l'autorité de surveillance et l'organe de contrôle de la caisse auraient été poussés à réagir. Or, dans le cas de la CFP, l'autorité de surveillance se confond avec l'organe hiérarchique supérieur de la caisse, c'est-à-dire avec la personne qui porte la responsabilité principale de la débâcle de la CFP : le Conseiller fédéral Otto Stich. Quant à l'organe de contrôle, le Contrôle fédéral des finances (CDF), il est subordonné administrativement à l'autorité de surveillance et a été partiellement victime des intimidations du chef du DFF. Cela étant, le CDF n'a pas osé informer le Conseil fédéral du tragique de la situation, craignant d'indisposer ainsi le chef du DFF. Les critiques sont donc restées confinées au DFF.

Voilà une construction pour le moins boiteuse. Dans une caisse de pensions privée, il ne fait aucun doute qu'une telle construction aurait été très largement critiquée. A la Confédération, rien de tout cela. C'est à la demande expresse du DFF que cette mécanique compliquée a été mise en place en 1983. L'OFAS justifie cette solution aujourd'hui encore. Dans un rapport adressé à la CEP CFP, il souligne : « A ce jour, nous n'estimons pas non plus nécessaire de déroger (aux structures qui existent). » Que l'OFAS continue de justifier un système qui place le monopole des leviers de direc-

tion, de contrôle et de surveillance dans les mains du chef du DFF laisse la commission plutôt perplexe. Loin d'elle de penser qu'à la Confédération les choses fonctionnent mieux et plus sûrement du fait que ce sont des autorités et des fonctionnaires qui s'en occupent. Dans une caisse de pensions privée, une situation comme celle de la CFP n'aurait jamais pu se produire. En effet, dans un tel cas, il y a fort à croire que l'organe de contrôle aurait pris rapidement des mesures énergiques pour éviter d'éventuelles prétentions en responsabilité selon l'article 52 LPP. L'affaire de la CFP est un exemple qui montre que dans le domaine de la prévoyance professionnelle, il y a tout à gagner à vouloir soumettre les institutions de droit public à des règles de contrôle et de surveillance aussi strictes que celles qui sont appliquées aux institutions de droit privé.

C'est à cause d'une structure aberrante qu'une telle situation a pu se produire. En plus des décisions malheureuses et de certains manquements graves et durables - quelle caisse de pensions peut se permettre de fonctionner sans que la régularité de ses comptes ne puisse être certifiée ? - ce sont également les mécanismes de contrôle, déficients et mal conçus, qui sont responsables de la débâcle de la CFP.

En examinant la CFP, la commission n'a pas eu pour seul objectif de mettre les responsabilités des principaux acteurs en lumière. Elle a aussi tenu à exposer les déficiences graves des structures et des processus mis en place dans les domaines de la haute surveillance, de la surveillance, du contrôle, et dans ceux de l'organisation de la CFP. Ces structures et ces processus doivent être réformés de toute urgence.

Dans le cas de la CFP, la commission estime que la Confédération a donné un bien mauvais exemple. Il importe maintenant de tout mettre en oeuvre pour remédier au plus vite aux imperfections constatées. Si, avec son rapport, la CEP CFP a permis de donner le signal de départ à cette nécessaire réforme et ainsi à contribuer à esquisser les pistes à suivre, alors la commission estimera avoir fait oeuvre utile.

### 3 Vue d'ensemble des recommandations de la commission (pro memoria)

#### Partie I Introduction

##### Chapitre 1 Mandat, organisation et procédure de la commission

**Recommandation 1** La commission recommande que, en matière d'administration des preuves, les compétences des experts mandatés par une commission d'enquête parlementaire soient clairement réglées dans la loi sur les rapports entre les conseils et que les devoirs des personnes interrogées par des experts soient précisés.

**Recommandation 2** La commission recommande d'établir, dans la loi sur les rapports entre les conseils, une base légale claire qui permette d'astreindre les personnes entendues par une commission d'enquête parlementaire à garder un silence absolu sur leur audition.

#### Partie II Résultats de l'enquête

##### Chapitre 3 Systèmes informatiques

**Recommandation 3** La commission recommande que les travaux exécutés sur SUPIS CFA soient limités à la conservation des données et au fonctionnement du système en tant que maillon de la chaîne de traitement des salaires (en non pas consacrés au développement de nouvelles fonctions pour le traitement du 2<sup>e</sup> pilier comme c'est le cas actuellement et comme le nouveau contrat avec Datamind le prévoit). Cela signifie aussi qu'aucune nouvelle fonction ne sera ajoutée

sans avoir subi au préalable une procédure de tests complète.

**Recommandation 4** La commission recommande d'assainir les interfaces de toute urgence. Les systèmes de traitement des salaires doivent être rendus responsables de la qualité des données qu'ils fournissent à la CFP. La responsabilité en matière de 2<sup>e</sup> pilier doit également être transférée là où elle doit être assumée, c'est-à-dire auprès des supérieurs hiérarchiques (y compris auprès de l'Office fédéral du personnel).

**Recommandation 5** La commission recommande de poursuivre de toute urgence l'« action 120'000 ». S'il faut contrôler 100'000 dossiers, chaque minute gagnée est importante : en effet 100'000 minutes représentent pratiquement une année de travail d'une personne. Il faut accélérer le rythme de cette action en facilitant et en accélérant l'accès aux données nécessaires, notamment :

**Recommandation 6** en remplaçant la procédure écrite par un accès direct pour l'obtention des données de l'AVS;

**Recommandation 7** en permettant à tous les collaborateurs de la CFP d'utiliser un maximum de données depuis leur PC, le cas échéant, il faudra copier ces dernières ;

**Recommandation 8** en mettant assez de moyens techniques à disposition (par exemple des appareils pour la lecture des fiches) ;

**Recommandation 9** en faisant en sorte que SUPIS CFA puisse disposer d'un maximum de données anciennes en mode d'accès direct ;

**Recommandation 10** en instituant un contrôle périodique afin d'assurer que toutes les vérifications et corrections éventuelles ont été effectués à partir de sources fiables et en employant des règles de calcul irréprochables.

**Recommandation 11** La commission recommande que les données des divers systèmes des salaires et leur traitement soient répartis sur plusieurs ordinateurs (probablement deux). Ainsi, il sera possible de limiter les effets indésirables de la grande taille de la base de données SUPIS (accès direct aux données des années précédentes) et de diminuer les effets des traitements séquentiels. Les cas d'affiliés qui, pour cause de rapports de service multiples, sont présents dans plusieurs systèmes doivent être traités manuellement. Il faut en particulier vérifier si le traitement des données de l'Entreprise des PTT qui, sur le plan du personnel, comprend près de 100'000 saisies (dont seulement 40'000 employés permanents)

ne pourrait pas tourner sur un ordinateur indépendant.

**Recommandation 12** La commission recommande de ne procéder aux engagements et aux mutations qu'en début de mois.

**Recommandation 13** La commission recommande que les rapports de services multiples à l'intérieur d'un même service soient imputés aux divers centres de coûts par le service concerné (les EPF par exemple). Celui-ci ne doit transmettre à la CFP qu'un seul salaire par personne engagée. Les salaires et les retenues annoncées en retour doivent être répartis sur les centres de coûts de manière interne.

**Recommandation 14** La commission recommande que les données inutiles soient effacées de la base de données SUPIS. L'assainissement des interfaces doit être poursuivi en parallèle afin d'éviter l'introduction automatique de nouvelles données inutiles.

**Recommandation 15** La commission recommande, en ce qui concerne le 2<sup>e</sup> pilier des CFF, de renoncer à la fusion des données et des procédures déjà décidée par le Conseil fédéral. Il faut continuer d'exploiter SUPIS CFF au moyen d'une application autonome.

**Recommandation 16** La commission recommande de se séparer le plus rapidement des organisations affiliées (il y en a plus de 100). Le cas échéant, il faudra régler la question de la responsabilité de

l'apurement des données et décider l'état dans lequel ces données seront transmises aux organisations concernées.

**Recommandation 17** La commission recommande que soit prévue, dans le cadre de la réforme de l'Entreprise des PTT, l'autonomisation de sa caisse de pensions tant au niveau des données que de leur traitement. Dans ce cas également, il faut régler de manière claire la question de l'apurement des données.

**Recommandation 18** La commission recommande qu'en cas de transferts de certaines parties de la caisse (cf. recommandations 14 et 15), ces dernières disposent de diverses options : traitement séparé des données sous la responsabilité commune de la CFA, remise de SUPIS CFA aux unités transférées, libre choix des statuts (simplifiés) et des logiciels, privatisation complète, etc.

**Recommandation 19** La commission recommande de mettre sur pied un système de contrôle de gestion efficace qui permette de traiter de manière égale et uniforme les employés des organisations qui ne sont pas, respectivement plus intégrées à la CFP, mais qui appliquent encore les statuts et règlements de la caisse.

**Recommandation 20** La commission recommande, sur la base de la pratique actuelle, de répertorier les règles régissant le traitement des informations, les structures des données et les flux de données tant pour le système des affiliés que pour celui des bénéficiaires de rentes de la CFP.

**Recommandation 21** Ce faisant, la commission recommande de tenir compte des motifs justifiant la pratique actuelle ainsi que des règlements et des futurs statuts. La construction normative et la pratique doivent être adaptées à l'utilisation future de logiciels standards et doivent être simplifiées. Il faut en outre renoncer à développer des logiciels à l'interne.

**Recommandation 22** La commission recommande dans ce cadre d'élaborer des critères de réception pour les parties de logiciels que Datamind s'est contractuellement engagé à livrer.

**Recommandation 23** La commission recommande de créer une direction de projet nantie des droits et devoirs appropriés et qui soit responsable du projet SUPIS CFA dans toute sa sphère d'influence.

**Recommandation 24** La commission recommande que les entités concernées par le projet SUPIS CFA - services, départements, organisations affiliées etc. - soient appelées à se soumettre à la direction du projet pour tout ce qui concerne le projet SUPIS CFA. Les entités gardent naturellement la possibilité d'intervenir au niveau de la haute direction du projet.

**Recommandation 25** La commission recommande que, au moment de l'élaboration du cahier de charges du système destiné à remplacer SUPIS, il soit créé un savoir de base commun en matière de transfert et de traitement de données. Ce savoir doit couvrir l'intégralité du domaine d'influence du futur logiciel.

**Recommandation 26** La commission recommande que la prochaine révision des statuts de la CFP soit réalisée conjointement à l'introduction d'un nouveau système informatique. Avant que ces statuts n'entrent en vigueur, il faudra scrupuleusement contrôler et garantir qu'ils puissent être traités sur le plan informatique. Le Parlement devra être informé du résultat de ces démarches.

**Recommandation 27** La commission recommande de transférer à l'avenir la responsabilité du calcul des retenues salariales statutaires aux divers bureaux des salaires. Ce calcul devra être contrôlé par un organe idoine. La CFP doit se limiter à la gestion du 2<sup>e</sup> pilier.

**Recommandation 28** La commission recommande au Conseil fédéral de garantir que les structures, les responsabilités et les procédures définies dans l'OINFAF et ses règlements apparentés soient mises en oeuvre dans la pratique. Le Conseil fédéral est invité à faire en sorte que les projets informatiques supradépartementaux soient davantage axés sur l'efficacité.

**Recommandation 29** La commission recommande d'élaborer de toute urgence une stratégie fédérale en matière d'informatique et de définir, dans ce cadre, l'avenir de l'Office fédéral de l'informatique (OFI) et de la Conférence informatique de la Confédération (CIC). Il faut notamment examiner le rôle de l'OFI et de la CIC en tant que centres de compétences en matière informatique et, le cas échéant, exiger d'eux qu'ils remplissent leur mission bien mieux qu'aujourd'hui.

**Recommandation 30** La commission recommande que soient introduits, dans le domaine de l'informatique, un contrôle de gestion et un système d'assurance de la qualité qui soient orientés sur l'efficacité.

Chapitre 4    Domaine des finances

**Recommandation 1** La commission recommande - une fois que les lacunes des systèmes informatiques auront été comblées et que les origines des cas en suspens auront été réglés - de boucler tous les comptes à problèmes et de répartir leurs soldes sur deux comptes : l'un pour les cas en suspens (compte .1), l'autre pour les cas qui peuvent être justifiés (compte .2). Une telle présentation permettra d'améliorer fondamentalement la transparence des comptes de la CFP.

**Recommandation 2** La commission recommande de documenter systématiquement tous les dommages rencontrés lors de l'apurement des dossiers, ceci afin qu'il soit possible de procéder a posteriori à une évaluation chiffrée des dommages subis. Elle propose que les Commissions de gestion et la Délégation parlementaire des finances soient informées dans le détail deux fois par an sur les dommages constatés ainsi que sur les contrôles menés en parallèle par le service de révision de la CFA.

**Recommandation 3** La commission recommande à ce que les responsabilités du service de comptabilité de la CFP soient mieux adaptées à ses compétences.

Elle propose également que le service de comptabilité soit renforcé sur le plan qualitatif et que sa position hiérarchique soit adaptée au volume des transactions.

**Recommandation 4** La CFP assume ses obligations en tant qu'institution de prévoyance et exerce également des fonctions patronales qui font partie du domaine de compétence de la Confédération en tant qu'employeur. Ce cumul est en contradiction avec l'exigence fondamentale de la séparation des fonctions. La commission recommande de faire assumer les intérêts patronaux de la Confédération dans le domaine de la prévoyance professionnelle par une instance juridiquement indépendante de la CFP.

**Recommandation 5** La commission recommande au Conseil fédéral de procéder au plus vite à l'élaboration de l'ordonnance destinée à régler la question de la répartition du découvert technique des entreprises d'armement et des organisations affiliées engendré par la loi sur le libre passage.

**Recommandation 6** La commission recommande au Conseil fédéral d'informer le Parlement sur les conséquences financières qu'aura pour la Confédération le passage du régime de prévoyance C 25 d'un système de répartition des dépenses à un système de capitalisation.

**Recommandation 7** La commission recommande que les commissions de contrôle du Parlement

examinent la légalité et l'opportunité du régime de prévoyance C 25 des PTT.

**Chapitre 5**    **Conduite et organisation**

**Recommandation 1** La commission recommande au DFF de se doter d'un système de contrôle de gestion interne qui lui permette de surveiller systématiquement et de gérer les activités de la CFA en relation avec la CFP.

**Recommandation 2** La commission recommande au chef du DFF de renoncer, dans sa forme actuelle, à la fonction de préposé spécial pour les affaires de la CFA

**Recommandation 3** La commission recommande au Conseil de faire en sorte qu'à l'avenir l'octroi de mandats à la même personne respectivement à la même société ne conduise pas à des conflits d'intérêts préjudiciables à la réalisation des mandats.

**Recommandation 4** La commission recommande à ce que la surveillance LPP sur la CFP soit retirée au DFF et transférée à une autorité qui ne soit pas liée hiérarchiquement à la caisse.

**Recommandation 5** La commission recommande au chef du DFF de renoncer dorénavant à faire effectuer des prélèvements sur les rentes versées par la CFP à moins que ceux-ci ne soient prescrits légalement.

**Recommandation 6** La commission recommande que la mise en oeuvre de la prévoyance professionnelle de la Confédération soit axée davantage sur les besoins

en matière d'information et de conseils des assurés.

**Recommandation 7** La commission recommande au Conseil fédéral d'instituer, pour une période appropriée, un médiateur (*ombudsman*) auquel les personnes qui ont des problèmes avec la CFP pourront s'adresser gratuitement pour toute question liée à leur prévoyance professionnelle.

**Recommandation 8** La commission recommande, outre la solution actuelle, d'examiner les solutions organisationnelles suivantes pour la CFP :

- a) l'institution d'une fondation de droit privé à laquelle la Confédération conférerait un mandat de prestations ;
- b) mise sur pied d'un institut autonome de droit public disposant de la personnalité juridique et auquel la Confédération conférerait un mandat de prestations ;

Dans tous les cas, les activités de conduite et d'appui dans le domaine de la prévoyance professionnelle doivent être concentrées à la CFP (*back office*) et les tâches d'exécution, d'information et de conseils aux assurés être attribuées aux départements et offices fédéraux (*front offices*).

**Partie IV**    **Rôle du Conseil fédéral et du Parlement**

Chapitre 1    Rôle du Conseil fédéral

**Recommandation 1** La commission recommande de compléter la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle, survivants et invalidité (LPP) de manière à créer une base légale qui permette, à l'instar de l'article 52 LPP, de faire supporter aux autorités de surveillance instituées par l'art. 61 LPP le dommage causé à une institution de prévoyance professionnelle.

**Recommandation 2** La commission recommande que la haute surveillance sur les autorités de surveillance LPP (art. 64 LPP) qui est exercée aujourd'hui par le Conseil fédéral, et partiellement déléguée à l'Office fédéral des affaires sociales, soit transférée à une autorité qui soit à même d'exercer cette fonction de manière efficace.

**Recommandation 3** La commission recommande de supprimer la subordination administrative du CDF au DFF et de prévoir une nouvelle subordination qui garantisse au CDF la plus grande indépendance possible.

**Recommandation 4** La commission recommande au Conseil fédéral de revoir fondamentalement la double fonction du CDF en relation avec la CFP. Une solution serait de retirer au CDF le rôle d'organe de contrôle de la CFP selon l'article 53 LPP et de confier cette tâche à un organe extérieur complètement indépendant de la Confédération.

**Recommandation 5** La commission recommande que l'organe de contrôle LPP de la CFP présente à l'avenir son rapport de révision sur le compte spécial de la CFP avant l'adoption du compte d'Etat par les Chambres fédérales.

Chapitre 2 Haute surveillance du Parlement

**Recommandation 1** Pour améliorer la coordination entre les organes de haute surveillance parlementaires, la commission recommande que la loi sur les rapports entre les conseils (LREC) soit complétée de la manière suivante:

**3. Coordination entre les commissions de contrôle**

**Art. 51 LREC**

**Conférence des présidents des commissions de contrôle**

<sup>1</sup>Les présidents des commissions de gestion, des commissions des finances et de la délégation des finances des Chambres fédérales définissent en commun les investigations de leurs commissions qui doivent être confiées à des groupes de travail communs ou qui doivent être exécutées par une commission élargie à d'autres membres. Ils règlent les compétences des commissions en matière de décision.

<sup>2</sup>Après avoir entendu le Conseil fédéral, les commissions de contrôle peuvent transmettre leurs droits de demander des renseignements et

*d'obtenir des documents officiels à des groupes de travail communs.*

**Recommandation 2** Afin d'assurer la continuité des activités des organes de haute surveillance parlementaire, la commission recommande de modifier le règlement du Conseil des Etats de la manière suivante:

**Art. 10, al. 6<sup>bis</sup> RCE**

*Les membres de la Commission des finances et de la Commission de gestion sont rééligibles.*

**Recommandation 3** La commission recommande de modifier la loi sur les rapports entre les conseils (LREC) de manière à permettre aux commissions de contrôle d'identifier suffisamment tôt les problèmes qui se posent au sein de l'administration et de contrôler la mise en oeuvre de leurs suggestions. La commission propose la formulation suivante:

**Art. 47<sup>quater</sup> al. 1<sup>bis</sup> et 2 LREC**

*1bis Il convient en particulier de lui assurer l'accès aux données de gestion et de contrôle des départements. Elle peut charger l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration d'en prendre connaissance.*

*2 ... ou par égard à une décision administrative imminente ou dans l'attente d'une décision sur*

*recours ... (à la place de: ... ou lorsqu'une  
procédure n'est pas encore close...)*

**Art. 50 al. 7<sup>bis</sup> LREC**

*7bis Il convient en outre de lui assurer l'accès  
aux données de gestion et de contrôle des  
départements. Il peut charger le contrôle  
fédéral des finances d'en prendre connaissance.*

#### **4      Propositions de la commission**

##### **4.1      En ce qui concerne la Caisse fédérale de pensions (CFP) et le régime de prévoyance C 25 de l'Entreprise des PTT**

###### **4.1.1      Dans le domaine informatique**

###### **Postulat n° 1**

Le Conseil fédéral est invité à mettre en oeuvre, le plus rapidement possible, les vingt-huit recommandations que la Commission d'enquête parlementaire relative à la Caisse fédérale de pensions (CEP CFP) a élaborées afin de permettre une amélioration durable et rapide de l'informatique de la Confédération en général et de la Caisse fédérale de pensions (CFP) en particulier. Le Conseil fédéral est invité à présenter au Parlement dans les plus brefs délais les simplifications correspondantes des statuts de la CFP ainsi que d'éventuelles modifications législatives.

###### **4.1.2      Dans le domaine financier**

###### **Postulat n° 2**

Le Conseil fédéral est invité à réaliser au plus vite les recommandations 1 à 6 que la CEP CFP a élaborées dans le chapitre « Domaine des finances » ainsi que la recommandation 5 du chapitre « Rôle du Conseil fédéral ».

###### **4.1.3      Dans le domaine de la conduite et de l'organisation**

###### **Postulat n° 3**

Le Conseil fédéral est invité à réaliser au plus vite les recommandations 1 à 3 et 5 à 6 que la CEP CFP a élaborées dans le chapitre « Conduite et organisation ».

#### 4.1.4 Statut organique de la Caisse fédérale de pensions

##### Postulat n° 4

Le Conseil fédéral est prié de soumettre au Parlement dans les meilleurs délais un rapport qui indique :

- a) les possibilités de donner plus d'autonomie et de compétences à la Caisse fédérale de pensions ;
- b) les possibilités de rendre la Caisse fédérale de pensions indépendante sur le plan juridique conformément aux modèles de plusieurs caisses de pensions d'administrations cantonales ;
- c) les possibilités de transférer la compétence de gestion de la fortune de la caisse de la Confédération à la Caisse fédérale de pensions.

Dans son rapport, le Conseil fédéral évaluera notamment les trois solutions organisationnelles esquissées par la CEP CFP dans son rapport final (fondation de droit privé avec mandat de prestations, institut autonome de droit public avec mandat de prestations, maintien des structures actuelles et délégation d'exécution aux départements et offices fédéraux) et montrera les avantages et les inconvénients de chacune de ces solutions.

#### 4.1.5 Mesures destinées à rétablir la confiance des assurés

##### Motion n° 1

Le Conseil fédéral est chargé d'instituer, pour une période appropriée, un médiateur (*ombudsman*) auquel les personnes qui ont des problèmes avec la Caisse fédérale de pensions (CFP) pourront s'adresser gratuitement pour toute question liée à leur prévoyance professionnelle.

## **4.2 Modifications institutionnelles, surveillance et responsabilité**

### **4.2.1 Modification de la législation sur la prévoyance professionnelle, survivants et invalidité**

#### **Motion n° 2**

La législation sur la prévoyance professionnelle, survivants et invalidité doit être modifiée dans le sens suivant :

1. La haute surveillance sur les autorités de surveillance LPP, qui est exercée aujourd'hui par le Conseil fédéral - et déléguée partiellement à l'Office fédéral des affaires sociales -, doit être transférée à une autorité qui soit à même de garantir l'exercice efficace de la haute surveillance prévue à l'article 64 LPP.
2. La surveillance que le Département fédéral des finances exerce sur la Caisse fédérale de pensions et sur les autres institutions de prévoyance de la Confédération doit être transférée à une autorité qui n'est en aucune manière liée hiérarchiquement aux institutions de prévoyance à surveiller (article 3, al. 2, OPP 1).
3. Le contrôle sur la Caisse fédérale de pensions selon l'article 53 LPP doit être retiré au Contrôle fédéral des finances et confié à un autre organe de contrôle. Ce nouvel organe de contrôle doit satisfaire pleinement aux exigences légales en matière d'indépendance et de compétences professionnelles. Il est envisageable de recourir également à un organe qui soit extérieur à l'administration fédérale (article 63, 1<sup>er</sup> al., statuts CFP).

#### **Postulat n° 5**

Le Conseil fédéral est invité à élaborer un rapport qui réponde à la question de savoir si la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle, survivants et invalidité (LPP) est à compléter de manière à créer une base légale qui permette, à l'instar de l'article 52 LPP, de faire supporter aux autorités de surveillance instituées par l'article 61 LPP la responsabilité du dommage causé à une institution de prévoyance professionnelle.

#### **4.2.2 Modification de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances**

##### **Motion n° 3**

La loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances est à modifier de manière à ce que le Contrôle fédéral des finances puisse exercer son mandat dans la plus grande indépendance sans qu'il en soit empêché par sa subordination administrative.

#### **4.3 Procédure des commissions d'enquête parlementaire**

##### **Initiative parlementaire n° 1**

En vertu de l'article 93, 1<sup>er</sup> al., de la Constitution fédérale et de l'article 21<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), la CEP CFP propose l'initiative parlementaire suivante sous la forme d'une demande conçue en termes généraux :

La loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC) est à compléter de manière :

- a) à ce qu'en matière d'administration des preuves, les compétences des experts mandatés par une commission d'enquête parlementaire soient clairement réglées, et ce notamment à l'égard des personnes entendues ;
- b) à créer une base légale claire qui permette d'astreindre les personnes entendues par une commission d'enquête parlementaire à conserver le silence sur leur audition.

#### **4.4      Renforcement de la haute surveillance parlementaire**

##### **Initiative parlementaire n° 2**

En vertu de l'article 93, 1<sup>er</sup> al., de la Constitution fédérale et de l'article 21<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), la CEP CFP propose l'initiative parlementaire suivante sous la forme d'une demande conçue en termes généraux :

La Constitution fédérale ainsi que la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC) doivent être modifiées ou complétées afin que, dans les domaines de compétences qui relèvent du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale puisse donner au Gouvernement des mandats qui ont la forme de directives.

La nouvelle disposition sera formulée de manière à augmenter les compétences de haute surveillance du Parlement sur les activités du Conseil fédéral tout en garantissant l'indépendance décisionnelle de ce dernier.

##### **Initiative parlementaire n° 3**

En vertu de l'article 93, 1<sup>er</sup> al., de la Constitution fédérale et de l'article 21<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), la CEP CFP propose l'initiative parlementaire suivante sous la forme d'une demande conçue en termes généraux :

La loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC) doit être modifiée ou complétée afin que les Commissions de gestion puissent, sous une forme adéquate, avoir accès aux données de gestion et de contrôle des départements ainsi qu'aux dossiers de procédures qui ne sont pas encore closes.

#### **Initiative parlementaire n° 4**

En vertu de l'article 93, 1<sup>er</sup> al., de la Constitution fédérale et de l'article 21<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), la CEP CFP propose l'initiative parlementaire suivante sous la forme d'une demande conçue en termes généraux :

La loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC) doit être modifiée ou complétée de manière à assurer une meilleure coordination entre les commissions de contrôle (par exemple par une conférence des présidents) et à régler l'engagement de groupes de travail conjoints ainsi que le droit de ces derniers à demander des renseignements et à obtenir des documents officiels.

#### **Initiative parlementaire n° 5**

En vertu de l'article 93, 1<sup>er</sup> al., de la Constitution fédérale et de l'article 21<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils, la CEP CFP propose l'initiative parlementaire suivante sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces :

Le règlement du Conseil des Etats du 24 septembre 1986 (RCE) est à compléter comme il suit :

##### ***Art. 10 al. 6<sup>bis</sup> RCE***

*Les membres de la Commission des finances et de la Commission de gestion sont ré-éligibles.*

## **5 Un mot à l'intention des affiliés et des bénéficiaires de rentes de la Caisse fédérale de pensions (CFP)**

### **5.1 Prendre les problèmes au sérieux - dissiper les craintes**

Le rapport de la Commission d'enquête parlementaire présente sans fard les problèmes de la Caisse fédérale de pensions (CFP). Il ne manquera pas de susciter des questions et de provoquer des inquiétudes chez les affiliés et les bénéficiaires de rentes. Dans le présent chapitre, la commission tient à présenter aux assurés les résultats de son enquête sur la caisse. La commission montre ainsi qu'elle prend au sérieux les soucis des assurés et elle tient à leur donner quelques conseils sur le comportement à adopter afin qu'ils puissent garantir leurs droits. La commission veut également dissiper certaines craintes infondées et préserver la CFP d'un raz de marée de demandes d'assurés.

### **5.2 Quelle est l'assurance concernée ?**

Le premier pilier des employés de la Confédération, soit l'assurance vieillesse et survivants (AVS) ainsi que l'assurance-invalidité (AI), est du ressort de la Caisse fédérale de compensation. A l'instar de la CFP, cette dernière est également intégrée à la Caisse fédérale d'assurance mais, comme la commission a pu le constater dans le cadre de son enquête, elle ne fait l'objet d'aucun grief. Le premier pilier des employés de la Confédération n'est donc pas du tout concerné par la situation de la CFP. Les problèmes constatés par la commission concernent exclusivement le deuxième pilier (prévoyance professionnelle) des employés de la Confédération. Le deuxième pilier est géré par la CFP sur mandat de la Confédération.

### **5.3 Qui est assuré auprès de la Caisse fédérale de pensions ?**

La CFP est responsable de la prévoyance professionnelle des quelque 120'000 agents de l'administration générale de la Confédération et des entreprises publiques (à l'exception des Chemins de fer fédéraux) ainsi que ceux de nombreuses organisations affiliées (cf. liste des organisations affiliées à l'annexe 2). La CFP gère les comptes

des agents en activité ainsi que ceux des bénéficiaires de rentes de la Confédération. Les problèmes de la caisse ne concernent que ces personnes.

#### **5.4 Manquerait-il de l'argent à la Caisse fédérale de pensions ?**

Sous l'angle des assurés, la réponse à cette question est clairement non. Il est toutefois établi qu'à cause d'erreurs de facturation, la Confédération et les organisations affiliées n'ont pas toujours payé toutes leurs contributions statutaires. La comptabilité de la caisse est actuellement dans un état de délabrement tel qu'il est impossible d'évaluer le montant de ces factures impayées. Mais une chose est acquise: vis-à-vis de ses assurés la Confédération répond de tous les engagements de la caisse. Les assurés ne peuvent donc subir aucun préjudice, même si certains montants impayés ne peuvent plus être perçus en raison notamment de l'écoulement du délai de prescription.

#### **5.5 Que se cache-t-il derrière le « déficit de 11 milliards » de la CFP ?**

Ces derniers temps, les médias ont régulièrement avancé que la CFP ne disposait pas d'une couverture suffisante. Certains médias ont même parlé d'un déficit de quelque 11 milliards de francs à la CFP. En fait, il ne s'agit pas véritablement d'un déficit au sens propre du terme. Dans le contexte de la CFP « découvert » signifie en fait que, en tant qu'employeurs, la Confédération et les cantons ne sont pas obligés de capitaliser la totalité des sommes dont leurs caisses de pensions publiques devraient disposer pour pouvoir être à tout moment en mesure de remplir l'ensemble de leurs obligations envers leurs assurés.

Ces dispositions légales ont été édictées dans l'intérêt des comptes d'Etat, donc du contribuable. Ainsi, une partie importante de l'épargne obligatoire ainsi obtenue peut être utilisée pour des tâches d'intérêt public au lieu de devoir être placée par les caisses de pensions. Pour ces montants dus, la caisse de pensions reçoit naturellement un intérêt. Ainsi, les montants non versés ne représentent pas un déficit mais un prêt sans échéance de la caisse aux pouvoirs publics. Ce découvert est tout à fait légal et il s'explique aisément. Les assurés ne doivent en aucun cas se faire de soucis à ce sujet.

## 5.6 Quels sont les problèmes de la Caisse fédérale de pensions ?

Bien que sa solvabilité ne soit pas en cause, la CFP connaît de nombreux problèmes. « L'argent est bien là, mais la caisse ne sait pas toujours à qui il appartient. » Cette phrase décrit bien le coeur du problème. Mais qu'est-ce que cela signifie dans le détail ?

La CFP souffre depuis plus de dix ans de nombreux dysfonctionnements: mauvaise gestion des dossiers d'affiliés, systèmes informatiques pas assez performants, employés surchargés et dépassés, absence de conduite. Tous ces dysfonctionnements ont créé au cours du temps une quantité importante d'affaires en suspens qui grèvent les travaux courants. Pour les affiliés, les carences de la CFP ont deux conséquences désagréables :

- pour un grand nombre d'assurés, la caisse ne dispose pas de toutes les données nécessaires et
- la caisse n'est pas en mesure d'informer correctement et régulièrement ses assurés.

Ces insuffisances et ces erreurs peuvent avoir des incidences aussi bien en faveur des affiliés qu'à leur détriment. Il arrive parfois que la CFP ne sache pas si un affilié a versé une somme de rachat ou s'il a procédé à un rachat d'années d'assurance. Faute de ces informations, la caisse crédite le compte de l'assuré en question d'un avoir insuffisant et, partant, la rente qui sera versée après la retraite ne correspondra pas aux prestations que l'affilié serait en droit de percevoir. Au contraire, il arrive aussi que la CFP crédite une somme de rachat sans qu'il y ait eu de versement correspondant de la part de l'affilié; ce dernier percevra ainsi, lors de sa retraite, une rente indûment élevée.

La caisse essaie actuellement de corriger ce genre d'erreurs et d'éliminer tous ses défauts. Au cours des prochaines années, elle va contrôler chaque dossier d'assuré dans le cadre de l' « action 120'000 ». Les données seront complétées et les sommes créditées ou débitées seront comparées avec les pièces comptables. Tous les calculs

seront effectués de manière indépendante par deux employés. Un tel contrôle est déjà de règle lorsqu'un affilié change d'employeur ou qu'il part à la retraite.

## **5.7 Comment les assurés peuvent-ils garantir leurs droits ?**

Tant que la situation de la CFP n'aura pas été normalisée, la commission invite les personnes concernées à ne pas charger la caisse avec des demandes inutiles. La commission conseille d'adopter la règle suivante :

- Si vous ne changez pas d'employeur, si vous ne partez pas à la retraite ou si vous n'avez pas absolument besoin d'un décompte pour d'autres raisons, alors ne demandez pas d'éclaircissements à la CFP, que ce soit par écrit ou par téléphone. L'apurement des dossiers grâce à l'« action 120'000 » ne peut se dérouler convenablement que si le personnel de la CFP peut travailler dans le calme.

La commission recommande aux assurés de suivre les conseils suivants :

- Conservez avec soin toutes les pièces qui ont un lien quelconque avec votre prévoyance professionnelle.
- Contrôlez si les pièces en votre possession vous permettent de reconstituer votre situation en matière de prévoyance professionnelle. Procurez-vous en particulier toutes les pièces concernant les sommes de rachat, les paiements effectués ainsi que les sommes de libre passage versées par vos employeurs précédents. Le cas échéant, vos supérieurs, votre banque, la poste ou votre ancienne caisse de pensions précédente peuvent vous aider en vous fournissant certaines des pièces nécessaires.
- Si vous quittez le service de la Confédération ou celui d'une organisation affiliée, ou si vous prenez votre retraite pour quelque motif que ce soit (âge, santé, etc.):
  - Contrôlez soigneusement le décompte que la CFP vous remet.
  - Demandez des explications à la CFP si les indications de votre décompte ne vous semblent pas correctes ou si elles ne correspondent de toute évidence pas avec les pièces en votre possession. Ceci est aussi valable pour les personnes qui perçoivent déjà une rente.

- Si, malgré vos demandes, la CFP ne peut pas vous donner de réponse ou si elle ne vous donne pas de réponse satisfaisante, adressez-vous alors à un spécialiste afin qu'il puisse étudier votre situation de manière approfondie.

La commission va par ailleurs proposer au Conseil fédéral de mettre sur pied un médiateur (*ombudsman*) auquel les employés et les retraités, membres ou anciens membres de la caisse, pourront s'adresser gratuitement en cas de difficultés avec la CFP. Tenez-vous donc au courant des développements dans ce domaine.

## Table des abréviations

### A

ACF	Arrêté du Conseil fédéral
AdI	Alliance des indépendants
AF	Arrêté fédéral
AFF	Administration fédérale des finances (rattaché au DFF)
AI	Assurance-invalidité
al.	Alinéa
art.	Article
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
AVS	Assurance-vieillesse et survivants

### B

BNS	Banque nationale suisse
BO	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale (CE: Conseil des Etats, CN: Conseil national)

### C

CAP	Projet informatique "Caisses d'assurance du personnel de la Confédération"
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907, RS 210
CCF	Contrôle administratif du Conseil fédéral
CDF	Contrôle fédéral des finances (rattaché administrativement au DFF)
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-CE	Commission de gestion du Conseil des Etats
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CEP CFP	Commission d'enquête parlementaire relative à la Caisse fédérale de pensions
cf.	<i>confere</i>
CFA	Office fédéral de la Caisse fédérale d'assurance
CFE	Chemins de fer fédéraux
CFP	Caisse fédérale de pensions
ch.	Chiffre
CIC	Conférence informatique de la Confédération
CNA	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (livre cinquième du droit des obligations), RS 220
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937, RS 311.0

## Table des abréviations

---

CPS Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux  
cst. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, RS 101

### **D**

DDC Direction du développement et de la coopération  
DFAE Département fédéral des affaires étrangères  
DFF Département fédéral des finances  
DFI Département fédéral de l'intérieur  
DFJP Département fédéral de justice et police  
DGA Directives du Conseil fédéral du 28 août 1974 sur la gestion des affaires administratives de la Confédération  
DMF Département militaire fédéral

### **E**

EPF Ecoles polytechniques fédérales

### **F**

FF Feuille fédérale

### **J**

JAAC Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération

### **L**

LFC Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération, RS 611.0  
LEPL Loi fédérale du 17 décembre 1993 sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle, RS 831.41  
LF Loi fédérale  
LFLP Loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Loi sur le libre passage), RS 831.42  
lit. Lettre  
LOA Loi fédérale du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (Loi sur l'organisation de l'administration), RS 172.010

## Table des abréviations

---

LOGA	Loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et l'administration
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, RS 831.40
LRCF	Loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité), RS 170.32
LREC	Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils), RS 171.11
LSA	Loi fédérale du 23 juin 1978 sur la surveillance des institutions d'assurances privées (loi sur la surveillance des assurances), RS 961.01

## O

O	Ordonnance
OFAP	Office fédéral des assurances privées (rattaché au DFJP)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales (rattaché au DFI)
OFC	Ordonnance du 11 juin 1990 sur les finances de la Confédération, RS 611.01
OFI	Office fédéral de l'informatique [créé le 1 <sup>er</sup> septembre 1990] (rattaché au DFF)
OFJ	Office fédéral de la justice (rattaché au DFJP)
OFO	Office fédéral de l'organisation [supprimé le 30 septembre 1990] (anciennement rattaché administrativement au DFF)
OPPER	Office fédéral du personnel (rattaché au DFF)
OFS	Office fédéral de la statistique (rattaché au DFI)
OINFAF	Ordonnance du 11 décembre 1989 portant création de l'Office fédéral de l'informatique et réglant la coordination de l'informatique au sein de l'administration fédérale, RS 172.010.58
<i>op. cit.</i>	opus cité
OPP 1	Ordonnance du 29 juin 1983 sur la surveillance et l'enregistrement des institutions de prévoyance professionnelle, RS 831.435.1
OPP 2	Ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, RS 831.441.1

## P

PDC	Parti démocrate-chrétien
PEP	Parti évangélique populaire
PS	Parti socialiste
PTT	Entreprise des postes, téléphones et télégraphes

## Table des abréviations

---

### **R**

RCE	Règlement du Conseil des Etats du 24 septembre 1986, RS 171.14
RCN	Règlement du Conseil national du 22 juin 1990, RS 171.13
RO	Recueil officiel des lois fédérales
RS	Recueil systématique du droit fédéral

### **S**

SCC	Services de caisse et de comptabilité (division de l'Administration fédérale des finances)
SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision
StF	Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927, RS 172.221.10

### **T**

TED	Traitement électronique des données (informatique)
-----	--

## Glossaire

ABACUS	Logiciel informatique de comptabilité utilisé par la CFP depuis novembre 1993.
Accès direct (informatique)	Synonyme : mode de fonctionnement « on line » ou mode conversationnel. Mode de fonctionnement en relation directe et continue avec le système informatique (par opposition au traitement par lots).
Actif de la CFP (bilan)	L'actif - l'un des éléments du bilan de la CFP - est constitué du compte courant auprès de la Confédération, des prêts hypothécaires, des créances de la caisse, de la partie non versée de la réserve mathématique découlant de l'incorporation du renchérissement dans les rentes ainsi que du découvert technique.
Actifs (groupe de personnes)	Synonyme : assurés actifs ou affiliés. Les salariés qui cotisent à la CFP.(par opposition aux bénéficiaires de rentes).
Action 120'000	Apurement systématique des quelque 120'000 dossiers des assurés de la CFP.
Affiliés	Synonyme : assurés actifs ou actifs. Les salariés qui cotisent à la CFP (par opposition aux bénéficiaires de rentes).
Application (informatique)	Ensemble de logiciels mis en oeuvre pour accomplir les tâches d'un domaine donné.
Assurance de la qualité (informatique)	Synonyme : assurance qualité. Ensemble d'activités nécessaires pour assurer qu'un produit ou service satisfait des exigences données en matière de qualité.
Assurés	Les affiliés de la CFP ainsi que les anciens affiliés au bénéfice de rentes allouées par cette caisse.
Base de données	Synonyme : banque de données. Ensemble de données logiquement reliées entre elles et accessibles au moyen d'un logiciel spécialisé.
Bilan actuariel (prévoyance)	Le bilan actuariel permet de constater si la fortune d'une caisse, selon son bilan commercial et selon les cotisations et les intérêts attendus, lui permet, à une date donnée, de constituer des réserves et de faire face à tous ses engagements, notamment en matière d'assurance.
Cahier des charges (informatique)	Dans le domaine informatique, le cahier des charges décrit les objectifs que l'on désire atteindre avec la solution informatique prévue ainsi que les exigences et désirs envers le futur système. Il fixe la forme de soumission ainsi que la démarche à suivre et, complété des conditions contractuelles générales, sert de base aux appels d'offres.

## Glossaire

Caisse fermée (prévoyance)	Les calculs actuariels effectués dans une caisse fermée ne peuvent tenir compte que des assurés existant ainsi que des sorties pour cause de décès, d'invalidité ou de départ à la retraite ; ils ne peuvent pas tenir compte en revanche des nouvelles affiliations. La LPP prescrit que, pour garantir son équilibre financier, une institution de prévoyance qui assume elle-même la couverture des risques ne peut garantir son équilibre financier qu'en se basant sur l'effectif du moment des assurés et des rentiers (par opposition au principe de la caisse ouverte).
Caisse ouverte (prévoyance)	Outre les sorties pour cause de décès, d'invalidité, de départ à la retraite ou de départ du service, les calculs actuariels effectués dans une caisse ouverte peuvent tenir compte des nouvelles affiliations (par opposition au principe de la caisse fermée).
Capacité de stockage des données	Espace disponible pour l'enregistrement des données, cet espace est déterminé par la taille des mémoires de masse du matériel.
Critères de réception (informatique)	Synonyme : critères d'acceptation. Critères qu'un produit doit remplir afin de passer un test de réception défini par l'utilisateur ou pour répondre aux exigences envers le produit final.
Découvert technique (prévoyance)	La différence à un jour de référence donné entre la réserve mathématique dont la caisse devrait disposer pour pouvoir être à tout moment en mesure de remplir toutes ses obligations envers ses assurés et la réserve mathématique apparaissant effectivement au bilan comptable. En 1995, le découvert technique de la CFP se montait à 10,8 milliards de francs. Selon les statuts de la CFP, il est réparti entre la Confédération, ses établissements en régie dotés d'une comptabilité en propre et les organisations affiliées en fonction du nombre de leurs assurés actifs et de leurs bénéficiaires de rentes.
Degré de couverture (prévoyance)	Rapport entre la fortune disponible et la réserve mathématique calculée en fonction du mode de financement choisi. A long terme, la CFP doit être gérée avec un degré de couverture de deux tiers. Les prestations sont garanties à long terme à raison de deux tiers par le capital et à raison d'un tiers par la garantie de l'Etat.

## Glossaire

Documentation (informatique)	Comprend tous les documents qui décrivent le projet ainsi que le système. Les documents sont en même temps des supports de travail. Sans documentation, il n'est pas possible à des tiers de se renseigner sur l'évolution du projet. On fait la distinction entre documentation de projet, documentation système et documentation pour l'utilisateur.
Documentation pour les utilisateurs (informatique)	Ensemble des documents décrivant un logiciel informatique et son système de support pour les utilisateurs d'un logiciel.
Evaluation (informatique)	Mise au concours de moyens matériels, produits finis ou prestations de service sur la base d'un cahier des charges, suivie d'une appréciation des offres.
Excédent de recettes (prévoyance)	Solde entre dépenses et recettes. L'excédent de recettes de la CFP figure dans le compte financier de la Confédération. Fondamentalement il doit permettre de couvrir les deux tiers de l'augmentation annuelle de la réserve mathématique afin que l'équilibre financier à long terme exigé par les statuts de la Caisse de pensions soit assuré. En 1995, l'excédent de recettes de la CFP s'est élevé à 1,2 milliards de francs.
EXCEL (informatique)	Tableur standard utilisé par la CFP pour contrôler les données et les calculs actuariels (par exemple dans le cadre de l'« action 120'000 »).
Filtre (informatique)	Logiciel de tri permettant, à l'aide de critères, d'extraire d'une base de données celles qui sont nécessitées par un traitement ultérieur.
Fonction (informatique)	Par fonction on comprend le déroulement automatique et standardisé d'une tâche. Dans le cas de SUPIS les fonctions comprennent des fonctions standard ainsi que des fonctions additionnelles programmées sur la base d'exigences spécifiques de la CFP.
Garantie d'intérêt	La CFP est partiellement gérée selon le principe de la capitalisation. Selon ses statuts, le calcul de ses obligations actuarielles doit se faire avec un taux d'intérêt technique de 4 pour cent et un taux de couverture à long terme de deux tiers. Sur la part de la réserve mathématique non couverte (découvert technique), la Confédération, les entreprises et les organisations affiliées versent un intérêt annuel appelé garantie d'intérêt. Cet intérêt s'élève à 4 pour cent et est versé en proportion des parts au découvert technique de la CFP. Il sert à garantir le rendement actuariel nécessaire à la CFP.
Gestion de projet (informatique)	Ensemble des tâches, de l'organisation, des techniques et des moyens de gestion utilisés pour mener à bien un projet dans le domaine informatique.
Gigabyte (abréviation: GB)	Synonyme : Gigaoctet. Terme utilisé en informatique, équivaut à un milliard d'octets, l'octet étant un groupe comprenant huit

## Glossaire

(informatique)	éléments binaires (bits) permettant de stocker une information. Permet d'exprimer la taille de la mémoire de masse d'un système. La base de données SUPIS est limitée à 4 GB soit 4 milliards de signes.
Intérêts servis sur les avoirs de la CFP (prévoyance)	Les avoirs de la CFP sont placés auprès de la Confédération à un taux correspondant à la rentabilité moyenne des obligations de cette dernière, mais au minimum au taux de 4 pour cent.
Interface (informatique)	Frontière conventionnelle entre deux systèmes ou deux unités, permettant des échanges d'informations.
Logiciel (informatique)	Synonyme : software (anglicisme). Ensemble des programmes, procédés et règles, et éventuellement de la documentation, relatifs au fonctionnement d'un ensemble de traitement de l'information.
Logiciel standard (informatique)	Logiciel commercial qui a été développé à l'origine pour un secteur d'activité ou un type d'application bien défini. Produit de masse par opposition à une solution individuelle (logiciel sur mesure) développée spécifiquement pour un seul utilisateur.
Matériel (informatique)	Synonyme : hardware (anglicisme). Nom générique de tous les constituants physiques d'un système informatique. Désigne souvent tout ou partie de l'équipement technique d'un tel système.
Passif de la CFP (bilan)	Le passif - l'un des éléments du bilan de la CFP - est constitué de la réserve mathématique qui correspond aux engagements de la CFP, des réserves pour la caisse de déposants et pour l'incorporation des allocations de renchérissement dans les rentes.
Pérennité (prévoyance)	Principe actuariel selon lequel les départs d'une caisse de pensions sont toujours au moins compensés par l'engagement de nouveaux employés. Pour les caisses des communes, des cantons et de la Confédération (entre autres pour la CFP et la CPS) on considère que cette condition de pérennité actuarielle est une donnée. Une caisse qui remplit le principe de pérennité n'a donc pas besoin d'avoir à disposition en permanence la totalité de ses moyens pour faire face à toutes ses obligations. Elle doit faire en sorte que les flux financiers résultant des réserves soient assurés.
PERIBU	Système de gestion des salaires et du personnel de l'administration fédérale.
PERICO	Système de gestion des salaires et du personnel des PTT.
PERIDAS	Système de gestion des salaires et du personnel des CFF.
Primauté des cotisations (prévoyance)	Dans le système à primauté des cotisations, le montant des cotisations, généralement défini en pour cent du salaire assuré, est fixé à l'avance. Les prestations perçues découlent du capital ainsi épargné. La primauté des cotisations assure la transparence du financement. L'assuré supporte le risque de la dévaluation de ses prestations.

Primauté des prestations (prévoyance)	Dans le système à primauté des prestations, les prestations sont déterminées selon un pourcentage fixe du salaire assuré. Le financement est assuré à l'aide de contributions ordinaires et extraordinaires. Pour le financement des augmentations de salaire, il faut avoir recours à des contributions variant chaque année. Dans le système de la primauté des prestations, c'est la caisse de pensions et l'employeur qui supportent un risque de financement.
Principe de la capitalisation (prévoyance)	Système selon lequel chaque groupe d'âge d'assurés épargne un capital permettant de financer les éventuelles prestations de prévoyance. Selon ses statuts, la CFP doit être gérée selon le principe de la capitalisation.
Rachat, somme de rachat (prévoyance)	Les caisses de pension qui appliquent la primauté des prestations (la CFP entre autres) doivent percevoir des sommes de rachat lorsque des nouveaux affiliés d'un certain âge doivent/veulent s'assurer pour obtenir les prestations maximales. Lorsque les sommes de rachat ne sont que partiellement versées, il y a réduction des prestations. Les prestations de libre passage sont utilisées à titre d'acompte pour les sommes de rachat.
Réserve mathématique (prévoyance)	Capital permettant à une caisse de pensions de remplir ses obligations légales [en tenant compte des cotisations réglementaires et des autres recettes attendues (intérêts)].
Réserve mathématique, méthode de calcul prospective (prévoyance)	La réserve mathématique à l'âge X calculée selon la méthode prospective correspond à la différence entre la valeur actuelle des prestations futures (engagements) et celle des cotisations futures (recettes). En comparaison avec les prestations de sortie, la réserve mathématique calculée selon la méthode prospective donne des valeurs trop basses, en particulier pour les jeunes assurés. Au 31 décembre 1994, la réserve mathématique de la CFP calculée selon la méthode prospective s'élevait à 30,6 milliards de francs. Jusqu'à fin 1994, la CFP calculait sa réserve mathématique selon cette méthode. Depuis le 1 <sup>er</sup> décembre 1995, elle applique la méthode rétrospective.
Réserve mathématique, méthode de calcul rétrospective (prévoyance)	La réserve mathématique à l'âge X calculée selon la méthode rétrospective correspond au capital épargné jusqu'à l'âge X (constitué des cotisations et des intérêts sur les montants ainsi épargnés). Elle correspond à la valeur des prétentions déjà acquises. Avec l'introduction au 1 <sup>er</sup> janvier 1995 de la loi fédérale sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, la CFP est passée de la méthode prospective à la méthode rétrospective. La réserve mathématique de la CFP calculée selon cette nouvelle méthode a augmenté de 2,4 milliards de francs pour passer à 32,9 milliards de francs.

Salaire assuré	Le salaire assuré correspond au salaire brut moins le montant de la rente simple maximale de l'AVS (appelé salaire coordonné). Le salaire assuré est la dimension déterminante pour le calcul des cotisations, des sommes de rachat ainsi que pour toutes les prestations de la CFP.
Salaire coordonné	Correspond au montant de la rente maximale simple de l'AVS.
Services spécialisés	Unités organisationnelles de la CFP qui sont chargées de l'application des statuts de la CFP (par opposition par exemple au service de comptabilité).
Solution individuelle (informatique)	Logiciel élaboré en fonction des besoins spécifiques d'un utilisateur (par opposition à un logiciel standard).
Spécifications (informatique)	Toutes les exigences (des utilisateurs) envers un système informatique ou des parties d'un système, l'architecture prévue, le comportement fonctionnel prévu ou d'autres propriétés (qualitatives).
Système SUPIS CFA(informatique)	Logiciel standard développé par Sulzer (Sulzer Personalinformationssystem [SUPIS]) adapté aux besoins spécifiques de la Caisse fédérale de pensions afin de gérer les assurés actifs. En service depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 1993
Système de la répartition	Système selon lequel la valeur des nouvelles rentes est répartie entre les cotisations du moment.
Système des rentes	Application fonctionnant en mode de traitement par lots utilisé par la CFP pour le traitement des rentes.
Système G&P	Système informatique introduit à la CFP en 1991 afin de gérer les affiliés. A été remplacé en 1993 par le système SUPIS.
Test (informatique)	Méthode de contrôle dynamique d'un produit dans le but de constater les déviations du comportement effectif par rapport au comportement prévu et de pouvoir prendre des mesures correctives.
Traitement électronique des données (TED)	Synonyme : informatique ou traitement électronique de l'information. Traitement de données/informations au moyen de systèmes électroniques (ordinateurs).
Traitement par lots (informatique)	Synonyme : traitement par paquets. Désigne un mode d'exploitation d'un ordinateur dans lequel les programmes devant être exécutés ou les données devant être traitées sont traitées en différé (Par opposition à un mode de fonctionnement « on line » ou en accès direct, c'est-à-dire un fonctionnement en relation directe et continue).
Valeur actuelle (prévoyance)	La valeur actuelle à un moment donné correspond à la valeur à laquelle un capital rapportant des intérêts doit se monter afin de pouvoir être, en mesure de remplir les obligations de paiement attendues.

## Glossaire

---

La réalisation du système informatique de la Caisse de pensions a été confiée entre autres aux entreprises suivantes :

G&P Versicherungs-Informatik AG	Mandataire ayant installé le système G&P à la CFA/CFP pour la gestion des assurés actifs. Le système a été mis en route en 1991.
Gebr. Sulzer AG	En 1991, la société Gebrüder Sulzer AG (Sulzer Informatik) a fait une offre pour un système de gestion des rentes et des assurés actifs de la Confédération basé sur SUPIS.
Sulzer Informatik AG	Société fondée le 1 <sup>er</sup> janvier 1993 et appartenant en totalité à Gebr. Sulzer AG. Mandataire pour l'introduction de SUPIS auprès de la CFA/CFP. Au 1 <sup>er</sup> septembre 1994, IBM Suisse a repris le 70 pour cent du capital de cette société.
Datamind Services AG	Société fondée le 1 <sup>er</sup> janvier 1995 (76 pour cent IBM Suisse, 24 pour cent Sulzer AG). A repris les travaux sur SUPIS.
Lexa Consulting GmbH	Société fondée en 1994. Du 1 <sup>er</sup> juin 1994 au 28 février 1995, cette société a réalisé les travaux sur SUPIS en sous-traitance pour Datamind Services AG.

**Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi que le rôle du Département fédéral des finances en relation avec la CFP du 7 oc...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.067
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.12.1996
Date	
Data	
Seite	133-470
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 834

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.