

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

**Expertise actuarielle concernant la Caisse
fédérale de pensions (CFP)**

Résumé

Auteur : Andreas Schweizer

Août 1999

TABLE DES MATIÈRES

1	Introduction	3
2	Retraites anticipées en vertu de l'article 43 des Statuts de la CFP	3
3	Retraites flexibles sur ordre de l'employeur en vertu des articles 30 et suivants des Statuts de la CFP	4
4	Retraites pour raison médicale en vertu de l'article 38 des Statuts de la CFP	5
5	Équilibre financier à long terme	7
6	Concept du financement	8

1 Introduction

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

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

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

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

Recommandation :

Les conditions et les modalités doivent être réglées par le contrat de travail ou dans le cadre de plans sociaux. Les statuts comportent des dispositions sur le genre et l'ampleur des prestations ainsi que sur leur financement. En outre, les statuts doivent expressément prévoir que « l'employeur doit assumer tous les coûts occasionnés à la CFP par les départs à la retraite anticipée qu'il a ordonnés ».

Les départs à la retraite anticipée doivent être subordonnés à l'accord de la Commission de la caisse en tant qu'organe de gestion suprême. Ce n'est qu'à cette

condition que la caisse peut véritablement être en mesure de défendre ses intérêts de manière efficace.

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

Recommandation :

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

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

- 1. la réserve mathématique manquante, calculée sur la base de la réserve mathématique nette et*
- 2. un supplément de 4,5 % (état au 31 décembre 1998) sur la réserve mathématique manquante selon point 1 ci-dessus.*

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

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

En comparaison avec les coûts non couverts lors des retraites anticipées pour raisons administratives selon l'article 43, la charge financière découlant des retraites flexibles sur ordre de l'employeur est moins importante pour la CFP étant donné que ce genre de retraite est nettement moins fréquent. Pour la CFP, les coûts de ce type

de retraite se composent de la perte technique en raison d'un âge de départ à la retraite inférieur à l'âge normal ainsi que de la moitié de la rente transitoire. Contrairement à ce qui est le cas pour l'article 43, les coûts incombant à la CFA ne sont pas calculés avec suffisamment de transparence. Pour des raisons d'objectivité et en vertu du principe de l'égalité de traitement, le principe de l'imputation directe devrait également être appliqué dans de tels cas.

Recommandation :

Afin d'éviter les pertes techniques systématiques lors de retraites flexibles après 62 ans et de manière à assurer une égalité de traitement avec les assurés qui prennent leur retraite en vertu des dispositions de l'article 43 des Statuts de la CFP, il convient d'opérer une distinction entre recours à la retraite flexible en tant qu'élément d'un plan social et retraite flexible à la demande de l'affilié. En cas de départ à la retraite dans le cadre d'un plan social, il convient de respecter les dispositions de l'article 43. Les statuts qui, actuellement, ne font pas de distinction entre retraite flexible à la demande de l'affilié et retraite flexible sur ordre de l'employeur, doivent être adaptés.

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

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

Pour le risque d'invalidité, l'analyse de l'équilibre financier montre que les charges sont plus élevées d'environ 75 % par rapport aux bases CFP90 utilisées pour établir le budget. Par comparaison avec l'ensemble de tous les salaires assurés de 6'346'857'206 francs, ces coûts représentent environ 1.9 % des cotisations. Pour éviter les pertes systématiques, il faudrait trouver d'autres sources de financement pour la moitié de ce surplus, soit pour 0.8 % des cotisations.

Recommandation :

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

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

Recommandation :

Les responsabilités doivent être réglementées de manière à garantir une représentation plus efficace des intérêts de la caisse. D'une manière analogue à la mise en place de la future commission de placement, il faudra également instituer une commission responsable de l'examen et de la révision des cas d'invalidité. Cette dernière devra dépendre directement de l'organe de gestion suprême, c'est-à-dire de la Commission de la Caisse. À cet égard, il faut dissocier le rôle d'employeur, c'est-à-dire de responsable du personnel, et celui de direction de la caisse.

Recommandation :

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

Recommandation :

Au besoin, la définition actuelle de la notion d'invalidité qui, dans la pratique, permet d'y assimiler le manque de possibilités pour l'administration ou les autres employeurs de la Confédération d'occuper une personne, devrait être rédigée de manière plus restrictive. Il est notamment possible d'imaginer un rapprochement par rapport à la définition de la notion d'invalidité de l'assurance-invalidité, ce que la LPP exige de toute façon, ainsi que l'introduction de délais de carence ou d'autres conditions

préalables telles qu'âge minimum, appartenance à une catégorie professionnelle particulièrement exposée etc...

5 Équilibre financier à long terme

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

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

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

Recommandation :

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

Il faut s'attendre à une augmentation des résistances envers le système de la retraite anticipée tel qu'il est appliqué jusqu'ici et que la question d'un préfinancement des prestations supplémentaires sera posée. Toutefois, pour être en mesure d'aborder ces sujets, il faut que les modalités du départ à la retraite – comme l'âge de la retraite ordinaire et les modalités de rachat – soient connues.

6 Concept du financement

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

Recommandation :

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

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

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