



NATIONS UNIES

ASSEMBLEE
GENERALE



Distr.
LIMITEE
A/C.5/L.395
23 novembre 1956
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Onzième session
CINQUIEME COMMISSION
Point 47 de l'ordre du jour

CAISSE COMMUNE DES PENSIONS DU PERSONNEL DES NATIONS UNIES

Utilisation du capital de la caisse pour l'octroi
aux fonctionnaires de prêts au logement

En réponse à la demande exprimée à la 536^{ème} séance de la Cinquième Commission, les membres de la Commission trouveront ci-joint copie d'une lettre en date du 16 juillet 1956, adressée au Secrétaire général par le Directeur général du Bureau international du Travail sur la question de l'utilisation du capital de la Caisse de pensions pour l'octroi aux fonctionnaires de prêts au logement, et de la réponse du Secrétaire général.

Lettre adressée le 16 juillet 1956 par le Directeur général
du BIT au Secrétaire général

Le 16 juillet 1956

Monsieur le Secrétaire général,

Mon représentant à la septième session du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (New-York, mars/avril 1956), m'a informé de la décision prise par le Comité, à la suite d'un vote majoritaire, au sujet d'une proposition émanant de vous et aux termes de laquelle le capital de la Caisse commune pourrait être utilisé pour l'octroi aux participants de prêts au logement par l'entremise de l'organisation qui les emploie.

Je crois savoir qu'à la suite de la décision du Comité, cette proposition - dont le texte n'avait pas été distribué, du moins au BIT, avant l'ouverture de la session - sera soumise au Comité des placements et que, si ce dernier rend un avis favorable, le Comité permanent du Comité mixte de la Caisse pourra, en vertu des pouvoirs spéciaux qui lui ont été conférés, proposer à l'Assemblée générale un amendement à l'article XXXII des statuts de la Caisse qui permettrait aux participants de garantir les prêts au logement en cédant leurs droits à prestation.

En ce qui me concerne, j'éprouve la plus grande inquiétude à l'égard de la position prise par le Comité mixte. A la vérité, dès que le Comité a examiné cette question, mes représentants, ainsi que ceux de la Conférence internationale du Travail, ont constamment défendu les deux principes fondamentaux suivants:

1. Les fonds confiés à la Caisse ne devraient pas être utilisés pour d'autres placements que ceux qui peuvent être promptement réalisés au cas où la Caisse aurait soudainement à faire face à ses obligations envers les pensionnés ou les participants, comme cela s'est produit en 1939/1940 pour la Caisse des pensions du personnel de la Société des Nations.
2. Les participants ne devraient pas être autorisés à céder, **hypothéquer** ou engager de quelque manière que ce soit et à quelque fin que ce soit une partie quelconque des droits aux prestations que leur reconnaissent les statuts de la Caisse (d'où découlent bien entendu les droits des personnes qui sont à leur charge).

/...

Il est vrai que diverses Caisses nationales de sécurité sociale investissent actuellement une partie de leurs avoirs dans des logements, sous une forme ou sous autre. C'est le cas notamment de certains pays d'Amérique latine comme le Brésil, le Chili, l'Equateur et le Mexique, et, avant la guerre, de certaines caisses de sécurité sociale d'Europe centrale, en Tchécoslovaquie et en Allemagne par exemple. Deux méthodes sont possibles: l'organisme de sécurité sociale participe lui-même à la construction de logements, ou il collabore avec d'autres institutions publiques s'intéressant aux questions de logement. Mais il convient de faire observer qu'il existe des différences importantes entre l'action de ces caisses de sécurité sociale dans le domaine du logement et la proposition examinée par le Comité mixte de la Caisse commune des pensions.

Les caisses de sécurité sociale en question ou bien ont elles-mêmes fait construire des logements et les possèdent en toute propriété, ou bien ont prêté des fonds aux salariés moyennant une hypothèque qui donne au prêteur le droit de prendre possession de l'immeuble, si l'emprunteur fait défaut. Au contraire, la proposition envisagée ici reviendrait à octroyer un prêt personnel aux acheteurs de maisons pour leur permettre de faire le versement initial. Les intéressés pourraient probablement obtenir des établissements de crédit ordinaires des pays où ils résident un prêt hypothécaire normal correspondant au solde du prix d'achat.

Les fonds de la Caisse des pensions seraient donc utilisés exclusivement pour les catégories de prêts immobiliers qui sont les plus aléatoires, et que les établissements de crédit ordinaires refusent de consentir. De plus, les délais de remboursement envisagés pourraient atteindre dix ans. Si un emprunteur a acheté à un prix excessif une propriété surévaluée et s'il ne peut ensuite faire face à ses obligations, la liquidation forcée de la propriété à un prix réduit permettra peut-être de rembourser les prêts hypothécaires mais non le versement initial financé par un prêt personnel de la Caisse des pensions. Cette dernière mise de fonds pourrait ainsi se trouver entièrement perdue. En d'autres termes, les prêts destinés à régler un versement initial, qui sont essentiellement des prêts personnels, constituent un investissement beaucoup plus hasardeux et aléatoire que les opérations immobilières des caisses nationales de sécurité sociale.

/...

On notera qu'en 1938 un Comité d'experts de l'OIT, qui a établi les principes fondamentaux devant régir le placement des fonds des organismes d'assurances sociales, a insisté sur la nécessité d'obtenir une première hypothèque lorsque les fonds sont directement prêtés au propriétaire immobilier.

Il y a lieu de noter en outre que la Caisse des pensions des Nations Unies est plus proche, par sa structure financière et technique, d'une caisse privée que d'une caisse nationale. Contrairement aux caisses de sécurité sociale citées plus haut, il ne s'agit pas d'une institution créée par un Etat en vue d'y affilier obligatoirement tout un secteur de la population active du pays. On peut fort bien concevoir que, dans des cas de ce genre, l'Etat cherche à lier la sécurité sociale à la réalisation d'autres plans sociaux dont l'objet est d'élever le niveau de vie de la population. L'Etat crée une caisse de sécurité sociale dans le cadre de sa politique nationale et peut, s'il le juge bon, s'efforcer de la gérer de manière à seconder d'autres entreprises telle que sa politique du logement. De plus, l'Etat a toujours la possibilité d'utiliser l'impôt pour venir en aide à la caisse de sécurité sociale si celle-ci connaît des difficultés financières.

Le système des pensions des Nations Unies au contraire est un système autonome à participation restreinte et il n'est pas garanti par le pouvoir illimité de taxation de l'Etat. De plus, on ne saurait lui attribuer des objectifs "sociaux" autres que celui de garantir ses participants contre les risques de vieillesse, d'invalidité et de décès. C'est donc à tort que l'on chercherait une analogie entre sa politique de placement et l'action des caisses nationales de sécurité sociale en faveur du logement.

L'OIT, en conseillant les gouvernements sur leur programme de sécurité sociale, a toujours insisté sur le fait que les prestations prévues par la sécurité sociale doivent représenter un droit absolu dont le bénéficiaire peut toujours se prévaloir lorsque surviennent les circonstances contre lesquelles il s'est assuré. En d'autres termes, l'OIT est attaché au principe de l'inaliénabilité du droit à prestation de la part du bénéficiaire éventuel, quelles que soient les circonstances. L'expérience a prouvé qu'il était indispensable d'interdire la cession des droits à prestation afin de protéger les assurés qui pourraient, peut-être par imprévoyance, y renoncer prématurément. Une caisse de pensions ne peut garantir une entière sécurité de revenus s'il existe des dispositions qui permettent à ses

membres de céder, même partiellement, leurs droits. La proposition que nous examinons est donc en contradiction avec l'un des grands principes de la sécurité sociale, principe admis depuis longtemps.

Il est un autre point de la proposition qui appelle une remarque: les garanties de remboursement que devront donner les emprunteurs seront fournies non à la Caisse des pensions elle-même, mais à des tiers. On ne saurait voir dans cette partie de la proposition un moyen en soi d'accroître la sécurité de la Caisse en ce qui concerne les prêts qu'elle consentirait. En règle générale, on n'estime d'ailleurs pas que le fait de consentir des prêts aux employeurs de ses participants soit pour une caisse de pensions privée une saine opération.

Enfin, si j'ai noté qu'aux termes de la proposition, chaque organisation affiliée demeurerait libre de faire bénéficier ou non son personnel des dispositions relatives aux prêts, il est à craindre néanmoins que la réalisation d'un tel projet ne donne lieu à de graves difficultés avec les fonctionnaires d'une institution qui refuserait à son personnel la possibilité d'emprunter alors que les participants à la Caisse commune des pensions du personnel, employés par d'autres organisations, pourraient en bénéficier.

Pour toutes ces raisons, je verrais avec une très grande appréhension l'adoption d'un principe qui ferait des prêts un élément de la politique de placement de la Caisse et l'adoption des dispositions qui en découlent.

J'ai pensé que l'expérience et la responsabilité particulières de l'OIT en matière de sécurité sociale m'autorisaient à attirer votre attention personnelle sur cette question.

Veillez agréer, etc.

Signé: David A. MORSE

M. Dag Hammarskjöld
Secrétaire général de
l'Organisation des Nations Unies
Organisation des Nations Unies
42nd Street
New York 17, N.Y.

/...

Lettre adressée le 22 octobre 1956 par le Secrétaire général
au Directeur général du BTP

Monsieur le Directeur général,

Je regrette de n'avoir pu répondre plus tôt aux questions que vous avez soulevées dans votre lettre du 16 Juillet 1956, au sujet de la proposition tendant à utiliser une partie du capital de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies pour accorder des prêts au logement aux fonctionnaires, par l'intermédiaire de l'organisation qui les emploie, proposition qui a été faite sur mon initiative. Je vois qu'en accusant réception de votre lettre, le Directeur de mon Cabinet vous a fait part de mon intention d'étudier soigneusement les questions que vous avez soulevées et de vous faire connaître mes vues à leur sujet le plus tôt possible. Malheureusement, ce n'est que tout récemment que j'ai pu réexaminer, à la lumière de vos observations, le plan qui avait été soumis dans le courant de l'année au Comité mixte, puis au Comité des placements, et dont je me sens tenu de recommander l'adoption à l'Assemblée générale, maintenant que ces deux organismes l'ont approuvé.

Les principales objections que vous formulez et les craintes que vous exprimez semblent dues, dans une large mesure, au fait que vos représentants au Comité mixte n'ont peut-être pas bien compris quels étaient exactement la nature et les buts des propositions de l'ONU. J'espère donc qu'un nouvel examen de ces propositions, qui figurent dans le projet de rapport que je compte soumettre à la Cinquième Commission de l'Assemblée générale, à la prochaine session, et dont un exemplaire est joint à la présente lettre, vous convaincra que la position adoptée par le Comité mixte ne peut valablement donner lieu à de sérieuses inquiétudes. Je voudrais cependant m'efforcer de vous rassurer complètement en vous communiquant les observations complémentaires suivantes.

Tout d'abord, la sécurité du capital de la Caisse des pensions et la possibilité pour les fonctionnaires de céder tout ou partie de leurs droits aux prestations de la Caisse sont évidemment des questions d'importance primordiale et elles sont, je crois, implicitement reconnues comme telles dans la proposition que j'ai présentée au Comité mixte. Il en a toujours été tenu compte, pendant les deux années où la possibilité d'utiliser les fonds de la Caisse des pensions pour l'octroi aux fonctionnaires de prêts au logement a été étudiée par le Secrétariat, par le Comité

/...

mixte lui-même et par le Comité des placements. Etant donné l'importance que j'attache à vos vues sur ce point, il m'a paru indispensable, avant de répondre à votre lettre, d'examiner à nouveau très soigneusement nos propositions, avec tous ceux qui s'y intéressent sur le plan administratif, pour me convaincre de leur valeur et de leur bien-fondé.

Pour ce qui est de la première question, celle de la sécurité et de la liquidité du capital de la Caisse, vous comprendrez qu'en ma qualité d'Administrateur des avoirs de la Caisse, je m'en préoccupe tout spécialement. J'ai d'ailleurs déclaré dans la communication que j'ai adressée au Comité mixte à sa dernière session : "Quel que soit le système de prêts envisagé, il va de soi qu'il doit d'abord être conçu de façon à sauvegarder la sécurité du capital et des revenus de la Caisse des pensions." Je suis convaincu que les conditions dans lesquelles les prêts seraient accordés, qui sont exposées dans le document présenté au Comité mixte et dans le projet de rapport de la Cinquième Commission, répondent pleinement à ces exigences. Ces conditions sont les suivantes :

- i) L'emprunteur céderait au prêteur ses droits à prestation de départ, et ne pourrait recevoir un prêt supérieur à ladite prestation;
- ii) L'emprunteur ferait verser au prêteur une fraction de son traitement pour rembourser l'emprunt, intérêt et principal;
- iii) L'emprunteur souscrirait, moyennant le versement d'une prime unique, une assurance temporaire dégressive contre les risques de décès ou d'invalidité (ou une assurance de couverture équivalente) destinée à couvrir le solde non remboursé du principal et à en garantir le remboursement, même lorsque la pension est versée sous forme de pension de veuve ou d'enfant;
- iv) L'organisation affiliée garantirait le remboursement des prêts qu'elle consentirait à ses fonctionnaires;
- v) Les autres conditions concernant le montant maximum et la durée des prêts individuels, ainsi que le remboursement intégral des prêts un certain nombre d'années avant l'âge réglementaire de la retraite, etc...

En ce qui concerne la liquidité des avoirs de la Caisse - c'est-à-dire la possibilité de réaliser les placements en cas d'urgence - je crois que l'on dispose

de toutes les garanties du fait que la Caisse consentirait des prêts aux organisations affiliées, contre garantie de remboursement par ces dernières. Je ne veux pas m'attarder à ce qui arriverait dans le cas hypothétique où il faudrait liquider immédiatement tout le portefeuille de la Caisse, mais je tiens à souligner que le produit d'une telle liquidation, dépendrait naturellement des conditions du marché à ce moment là.

A ce propos, il semblerait que l'inquiétude que vous exprimez dans votre lettre provient surtout du fait que, à votre avis, les fonds de la Caisse "seraient donc utilisés exclusivement pour les catégories de prêts immobiliers qui sont les plus aléatoires et que les établissements de crédit ordinaires refusent de consentir"; et que "si un emprunteur a acheté à un prix excessif une propriété surévaluée et s'il ne peut ensuite faire face à ses obligations, la liquidation forcée de la propriété à un prix réduit permettra peut-être de rembourser les prêts hypothécaires mais non le versement initial financé par un prêt personnel de la Caisse des pensions. Cette dernière mise de fonds pourrait ainsi se trouver entièrement perdue."

Il ressort clairement, je l'espère, de ce que j'ai dit, que cette hypothèse n'est pas fondée. Il est vrai, en effet, que les prêts seraient accordés aux fonctionnaires à seule fin de leur permettre d'acquérir un logement permanent, mais il n'en résulte pas, et ce n'est certainement pas notre intention, que la Caisse des pensions ou l'organisation prêteuse participent, directement ou indirectement, à des opérations immobilières qui sont certainement aléatoires. Du point de vue de l'organisation prêteuse, le prêt est garanti par la portion du salaire affectée au remboursement, l'assurance que l'emprunteur doit souscrire pour couvrir le solde non remboursé du prêt et la valeur de son éventuelle prestation de départ; la garantie n'est nullement constituée par la part du fonctionnaire dans le bien immobilier que le prêt l'a aidé à acheter.

Certes, on peut reconnaître - comme je l'ai fait moi-même quand je me suis adressé au Comité mixte et à l'Assemblée générale - que les autorités chargées de se prononcer sur les demandes de prêt devraient veiller, dans toute la mesure possible, à ce que les emprunteurs n'assument pas des obligations trop lourdes. Mais c'est là une tâche qui incombe à l'organisation prêteuse dont le seul souci doit être, en l'espèce, d'agir dans l'intérêt du fonctionnaire et pour sa protection.

Au reste, il convient de ne pas oublier qu'à New-York tout au moins, en raison du montant exagérément élevé des loyers, un nombre assez considérable de fonctionnaires se trouve déjà dans une situation que l'adoption des mesures que j'ai proposées, à condition bien entendu qu'elles soient mises en oeuvre avec prudence, pourrait contribuer à améliorer sensiblement.

Il va de soi que le Comité des placements s'est demandé si les prêts consentis par la Caisse des pensions aux organisations affiliées, au moyen desquels lesdites organisations consentiraient à leur tour des prêts à leurs fonctionnaires, pouvaient être considérés comme des placements au sens des statuts de la Caisse. Ce Comité a répondu par l'affirmative, à condition que ces prêts soient libellés et remboursables en dollars des Etats-Unis; il a recommandé, en outre, de fixer le plafond des avances à un million de dollars au début. Tout comme le Comité mixte, j'accorde le plus grand prix à l'avis du Comité des placements, en ce qui concerne le placement des avoirs de la Caisse et je n'aurais certainement pas insisté si le Comité avait estimé que la proposition pouvait présenter des inconvénients pratiques du point de vue de la stabilité de la Caisse.

J'attache également la plus grande importance à la deuxième question que vous soulevez dans votre lettre - le point de savoir si l'on peut autoriser un participant à céder tout ou partie de ses droits. Comme a dû vous l'indiquer le représentant de votre Organisation, le Comité mixte a examiné cette question de manière assez approfondie et a approuvé le plan que je lui avais soumis à une forte majorité. Malgré l'appui de cette majorité, je n'irais pas plus avant si j'avais l'impression que ma proposition allait à l'encontre du principe que vous mentionnez selon lequel l'assuré ne devrait pas être autorisé à renoncer à ses droits prématurément et peut-être par imprévoyance.

Des divergences d'opinions peuvent certes se manifester sur la question de savoir si ma proposition viole ou non ce principe; il n'en reste pas moins qu'à mon avis deux facteurs essentiels sont à prendre en considération :

- a) La cession porte non sur le droit à pension mais sur le droit à la prestation de départ;
- b) Les pensions versées à la veuve et aux enfants et la pension invalidité ne sont pas diminuées car l'assurance que l'emprunteur aurait à souscrire couvre le remboursement du prêt.

Le dernier point n'appelle aucune explication complémentaire. Quant au premier, il est prévu que les prêts devraient être remboursés bien avant l'âge réglementaire de la retraite; le droit de l'emprunteur à une pension de retraite ne serait donc nullement compromis. La cession porte uniquement sur la prestation de départ. D'après l'article X des statuts de la Caisse, le participant qui cesse d'appartenir au personnel d'une organisation affiliée a le droit de demander le versement de la prestation de départ qui lui est due à la cessation de ses fonctions sous la forme d'une somme en capital; ni la Caisse ni l'organisation affiliée dont il faisait partie ne peuvent protéger ni lui ni sa famille, contre une utilisation inconsidérée de la prestation ainsi versée. Dans ces conditions, je ne suis pas sûr que la prestation de départ présente un caractère social tel que le principe dont vous faites mention doive lui être appliqué.

Vous ne doutez pas, j'en suis certain, que la proposition dont j'ai saisi le Comité mixte à la dernière session n'a pas été mise au point, ces dernières années, sans beaucoup de réflexion et sans un examen approfondi des questions que vous avez soulevées dans votre lettre. Nous avons eu pour souci d'élaborer un plan qui permettra, dans une certaine mesure, de résoudre les difficultés auxquelles le personnel doit faire face à New-York et qui aura également cet avantage de s'appliquer, plus généralement, au personnel de l'Organisation des Nations Unies ou des institutions spécialisées en poste dans d'autres lieux d'affectation où se posent des problèmes analogues.

Veillez agréer...

Le Secrétaire général
Signé : Dag Hammarskjöld

M. David A. Morse,
Directeur général du
Bureau international du Travail,
154 rue de Lausanne,
Genève, Suisse.
