

**Message 2018-DFIN-3
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la
Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat
(passage à la primauté des cotisations)**

[date en toutes lettres]

Le présent message est structuré de la manière suivante :

1	Nécessité du projet et travaux préparatoires	3
1.1	<i>Nécessité du projet</i>	3
1.1.1	Présentation générale de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg	3
1.1.2	Révision 2015 de la LCP – Bref rappel	3
1.1.3	Situation financière de la CPPEF au 31 décembre 2018	4
1.1.4	Contexte financier – Nécessité d'intervention du comité de la CPPEF	4
1.2	<i>Travaux préparatoires</i>	6
1.2.1	Rapport du 28 mars 2018 du comité de la CPPEF à l'intention du Conseil d'Etat	6
1.2.2	Pré-consultation des associations du personnel	6
1.2.3	Procédure de consultation	7
2	Comparaison intercantonale – Autres institutions de prévoyance de droit public cantonales (aperçu)	7
3	Changement de plan de prévoyance – Passage à la primauté des cotisations	8
3.1	<i>Généralités – Brève description du système actuel</i>	8
3.2	<i>Avantages d'un plan en primauté des prestations</i>	9
3.2.1	Transparence de l'objectif de rente	9
3.2.2	Prise en charge du risque financier par l'institution de prévoyance	9
3.3	<i>Avantages d'un plan en primauté des cotisations</i>	10
3.3.1	Aspects financiers	10
3.3.2	Amélioration de la gouvernance	10
3.3.3	Adéquation avec le système prévalant dans le monde du travail actuel	11
3.3.4	Transparence du procédé de capitalisation	11
3.3.5	Séparation claire des différentes rentes (fondées sur le système épargne/risque)	11
3.4	<i>Plan en primauté des cotisations proposé par le comité de la CPPEF</i>	12
3.4.1	Principes	12
3.4.2	Couverture des risques invalidité et décès	12
3.4.3	Capital d'épargne et échelle de bonifications	12
3.4.4	Impact du projet pour les assuré-e-s (sans mesures transitoires et compensatoires)	13
3.4.5	Evolution du degré de couverture	14
4	Mesures transitoires	15
4.1	<i>Généralités</i>	15
4.2	<i>Mesures transitoires au sens strict</i>	16
4.3	<i>Mesures compensatoires</i>	16

4.4	<i>Hypothèses retenues pour le calcul des mesures transitoires et compensatoires et impact de ces mesures</i>	17
4.5	<i>Répartition de la charge financière et modalités de paiement</i>	18
4.5.1	Charges financières selon les employeurs	19
4.5.2	Répartition partielle de la part des charges de l'Etat	19
5	Répartition de l'effort entre les assuré-e-s et les employeurs	20
6	Offre de trois plans à choix	21
7	Cas particulier des agents et agentes de la force publique	21
7.1	<i>Introduction</i>	21
7.2	<i>Compensation de la perte de rente découlant de l'application de facteurs actuariels (« rachat » actuariel)</i>	22
7.3	<i>Mesures transitoires</i>	23
8	Remboursement de l'avance AVS	23
9	Projet de la CPPEF en cas de non-aboutissement du présent projet	23
10	Conséquences financières	26
10.1	<i>Incidences financières liées au financement des mesures transitoires</i>	26
10.2	<i>Impacts sur les subventions</i>	27
10.3	<i>Autres incidences financières</i>	27
11	Incidences en matière de personnel	27
12	Influence sur la répartition des tâches Etat-communes et autres incidences	28
13	Référendum financier	28
14	Commentaire par articles	29

1 NÉCESSITÉ DU PROJET ET TRAVAUX PRÉPARATOIRES

1.1 Nécessité du projet

1.1.1 Présentation générale de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg

La Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (ci-après la CPPEF) est un établissement de droit public doté de la personnalité morale, dont le but est d'assurer des prestations en cas de retraite, d'invalidité et de décès, dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Les personnes salariées au service de l'Etat, y compris des établissements personnalisés de celui-ci, sont obligatoirement assurées auprès de la CPPEF. Avec l'accord du Conseil d'Etat, la CPPEF peut également assurer des personnes au service d'institutions externes.

La CPPEF est régie par la loi du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP ; RSF 122.73.1). Selon les dispositions de cette loi (art. 7), la CPPEF applique trois régimes de prévoyance différents : un régime principal fonctionnant en primauté des prestations, fondé sur la somme revalorisée des salaires assuré-e-s de carrière (régime de pensions), un régime subsidiaire fonctionnant en primauté des cotisations, auquel sont soumises les personnes non assurées dans le régime principal (régime LPP) et un régime complémentaire pour les cadres fonctionnant également en primauté des cotisations¹.

Le régime de pensions, soit le système ordinaire qui concerne 96 % du personnel de l'Etat, est soumis à un système financier mixte fonctionnant en capitalisation partielle. En vertu de la législation fédérale (cf. art. 72a ss LPP), le taux de couverture des engagements totaux de la CPPEF devra atteindre 80 % au moins le 1^{er} janvier 2052.

Les deux autres régimes fonctionnent en capitalisation intégrale. Ils ne sont pas concernés par le présent projet : leurs incidences sur le fonctionnement et le financement de la CPPEF sont insignifiantes.

1.1.2 Révision 2015 de la LCP – Bref rappel

La LCP est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Elle a fait l'objet d'une révision partielle en 2015. Cette modification avait pour objectif d'assurer le financement à long terme de la CPPEF et de lui permettre d'atteindre l'objectif d'un taux de couverture de 80 % en 2052, conformément aux exigences fédérales. A cette fin, une augmentation des cotisations prélevées sur les salaires a été prévue. La part de l'employeur est passée de 13 % à 15,24 % du salaire assuré, alors que celle des personnes assurées est passée de 9,5 % à 10,66 % de ce même salaire assuré. Actuellement, les cotisations dues à la CPPEF correspondent à 25,9 % du salaire assuré².

¹ Ce régime est applicable uniquement aux personnes assurées au régime de pensions dont le salaire déterminant AVS est supérieur au traitement maximal de l'échelle spéciale des traitements de l'Etat. Il ne concerne que certains médecins de l'HFR.

² « Le salaire assuré est égal au salaire déterminant, moins une déduction de coordination égale aux 87,5 % de la rente annuelle maximale et multipliée par le taux d'activité. Le salaire assuré maximal annuel en 2018 était de CHF 222'876.85 », cf. Rapport de gestion 2018 de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, p. 40.

1.1.3 Situation financière de la CPPEF au 31 décembre 2018

La situation financière de la CPPEF au 31 décembre 2018 est présentée dans le rapport annuel de gestion du 21 mars 2019 de cette institution. Il est accessible sur le site internet de la CPPEF (www.cppef.ch)³ :

La fortune nette (actifs de la CPPEF diminués des exigibles à court terme) se monte à :	4 465 472 307 francs
Les capitaux de prévoyance et les provisions techniques s'élèvent à :	<u>- 5 922 417 243 francs</u>
La garantie de l'Etat correspond ainsi au montant de :	- 1 456 944 936 francs

Au 1^{er} janvier 2019, le degré de couverture de la CPPEF n'atteignait pas le chemin de croissance défini par l'expert en matière de prévoyance professionnelle et approuvé par l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations. A cette date, le degré de couverture légal s'élevait en effet à 75,4 %, alors que le degré de couverture minimal auquel la CPPEF aurait dû se trouver est fixé à 76,3 % (cf. ci-dessous ch. 1.1.4 tableau).

On constate que, si aucune mesure n'est prise, les performances attendues de la CPPEF ne permettront pas de respecter le chemin de capitalisation (cf. ci-dessous ch. 1.1.4 tableau). Il est de la responsabilité de tous les organes compétents d'adopter un plan de financement qui permette de garantir structurellement la pérennité de la CPPEF.

1.1.4 Contexte financier – Nécessité d'intervention du comité de la CPPEF

La CPPEF, comme la majorité des institutions de prévoyance professionnelle, est, sur le long terme, confrontée à la difficulté de générer des revenus financiers suffisants pour couvrir son besoin de performance.

Rétrospectivement, il apparaît que les paramètres retenus lors de la dernière révision de la LCP (cf. ci-dessus ch. 1.1.2) étaient trop optimistes par rapport à l'évolution intervenue ces dernières années dans le domaine de la finance. En particulier, la décision de la Banque nationale suisse du 15 janvier 2015 de supprimer le taux plancher de 1,20 franc pour 1 euro a eu un fort impact sur les taux d'intérêts. Cet élément, parmi d'autres, notamment la baisse attendue des rendements dans le secteur immobilier, a contraint la CPPEF à procéder au réajustement à la baisse de son espérance de performance.

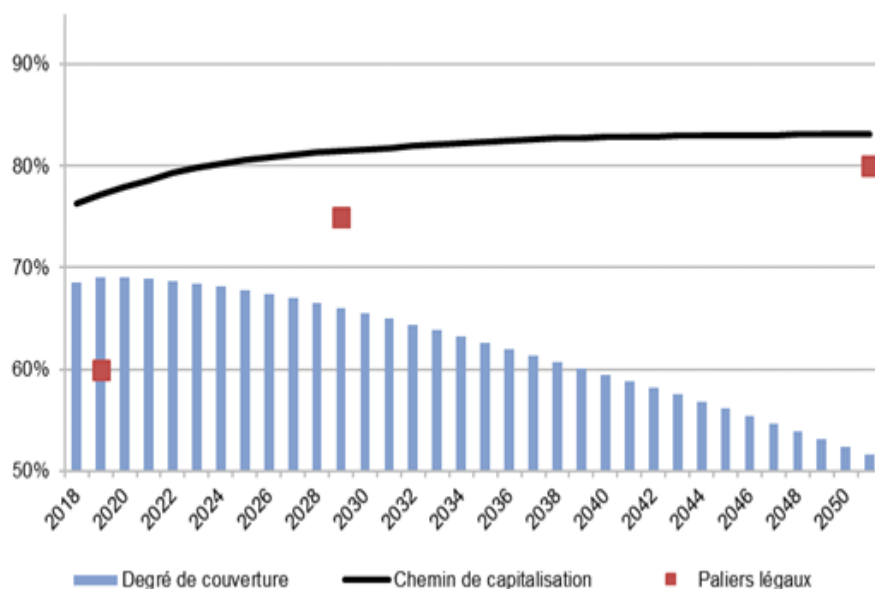
L'espérance de performance dépend de la structure des placements du portefeuille de chaque institution. En 2016, le comité de la CPPEF a chargé la société Willis Towers Watson de réaliser une analyse, fondée sur la réalité économique, de la situation spécifique de la CPPEF (Asset Liability Management). Sur la base des résultats de ladite étude, le comité a décidé d'abaisser l'espérance de performance de la CPPEF de 3,75 % à 2,8 %.

Du fait de la baisse attendue des performances, le taux d'intérêt technique appliqué par la CPPEF a dû être réévalué. Le comité, suivant la recommandation de l'expert en matière de prévoyance professionnelle de la CPPEF, a pris la décision d'abaisser ce taux, qui passera de 3,25 % à 2,25 % lors de l'entrée en vigueur du nouveau plan (cf. cependant à ce propos le ch. 9 ci-dessous). Cette baisse, fondée sur la réalité économique et validée aussi bien par les auditeurs de la CPPEF et par son expert en matière de prévoyance professionnelle que par l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations, répond aux principes de fixation du taux d'intérêt

³ Cf. Rapport de gestion 2018 de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, p. 59, ch. V.10.

technique déterminés par la Chambre suisse des experts en caisse de pension, dans sa directive technique « Taux d'intérêt technique » (DTA4).

Sur ces nouvelles bases, l'évolution du degré de couverture de la CPPEF jusqu'en 2052 se présenterait de la manière suivante si aucune mesure n'était prise et si les prestations actuelles étaient maintenues :



L'interprétation de ce schéma appelle les précisions suivantes.

Le schéma a été réalisé, de manière anticipée, sur la base d'un taux d'intérêt technique de 2,25 % (qui sera appliqué dans le futur selon décision du comité de la CPPEF), alors que le degré de couverture évoqué ci-dessus (75,4 % au 1^{er} janvier 2019) a pour sa part été calculé sur la base du taux d'intérêt technique de 3,25 % (encore appliqué actuellement). Il en résulte une forte augmentation des engagements des assuré-e-s actifs non provisionnée au bilan à fin 2018, ce qui induit une diminution sensible du degré de couverture.

En vertu de la législation fédérale (cf. art. 72a ss de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [LPP ; RS 831.40]), le taux de couverture des engagements totaux de la CPPEF devra atteindre 80 % au moins le 1^{er} janvier 2052 (3^e palier légal dans le tableau ci-dessus).

Le législateur fédéral a prévu un suivi de l'évolution du degré de couverture des institutions n'atteignant pas le degré de couverture minimal. Les dispositions transitoires de la LPP prescrivent à cet effet que les « institutions de prévoyance de corporations de droit public qui n'atteignent pas le taux de couverture minimal [...] soumettent tous les cinq ans à l'autorité de surveillance un plan visant à leur permettre de l'atteindre au plus tard [le 1^{er} janvier 2052] »⁴. L'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations attend la présentation d'un « plan de financement établi par l'expert en matière de prévoyance professionnelle et approuvé par le comité ». Si la CPPEF n'est pas en mesure de présenter le plan de financement requis, l'autorisation de fonctionner en capitalisation partielle pourrait être retirée (cf. art. 72a al. 2 LPP).

⁴ Dispositions transitoires de la modification du 17 décembre 2010 (Financement des institutions de prévoyance des corporations de droit public), lettre c.

Il ressort clairement du tableau qui précède que le statu quo n'est pas une solution envisageable. En effet, si aucune mesure n'est prise, le chemin de capitalisation ne pourra plus être respecté et la CPPEF ne satisfera plus aux exigences posées par la législation fédérale et par son autorité de surveillance.

En résumé, les moindres performances attendues sur les marchés de capitaux et dans le secteur immobilier ces prochaines années, ainsi que l'allongement de l'espérance de vie, nécessitent la prise de mesures structurelles en ce qui concerne le régime de pensions de la CPPEF. Ces mesures, soit le changement du plan de prévoyance, font l'objet du présent projet (cf. ci-dessous ch. 3). Les conséquences des mesures qui devraient être prises par le comité de la CPPEF pour garantir le respect des exigences fédérales en cas d'échec de ce projet sont décrites ci-dessous sous chiffre 9.

1.2 Travaux préparatoires

1.2.1 Rapport du 28 mars 2018 du comité de la CPPEF à l'intention du Conseil d'Etat

Conformément à l'article 52 LPP, les membres du comité de la CPPEF et l'expert en matière de prévoyance professionnelle assument la responsabilité de la bonne gestion de l'institution. Par ailleurs, en vertu de l'article 9 al. 5 LCP, lorsque « les calculs projectifs effectués par l'expert ou l'expert-e agréé-e font apparaître un déséquilibre structurel au niveau du financement de la Caisse, le comité de la Caisse (...) décide des mesures à prendre pour rétablir l'équilibre. Si ces mesures nécessitent une modification légale, le comité soumet des propositions au Conseil d'Etat, sur le préavis de l'expert ou l'experte agréé-e. Le Conseil d'Etat décide de la suite à donner et, le cas échéant, soumet un projet au Grand Conseil ».

Sur cette base, eu égard aux résultats des calculs projectifs précités (cf. ci-dessus ch. 1.1.4), le comité de la CPPEF a institué un groupe de travail, composé de manière paritaire et présidé par le président de la Fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg. Ce groupe de travail a été chargé d'analyser plusieurs variantes et de présenter des propositions visant le rétablissement de l'équilibre structurel de la CPPEF. Les travaux réalisés par le groupe de travail ont débouché sur le rapport du 28 mars 2018 adressé au Conseil d'Etat par le comité de la CPPEF.

Dans ce rapport, le comité de la CPPEF, après avoir présenté le coût du maintien du régime de la primauté des prestations – augmentation des cotisations de 5,7 points ou réduction des prestations individuelles de retraite offertes par la CPPEF de 18,8 % en moyenne – a envisagé deux mesures pour limiter la dégradation des conditions d'assurance et garantir l'équilibre structurel du financement de la CPPEF, tout en donnant à cette institution les conditions qui lui permettront de remplir les exigences légales posées par la LPP aux institutions de droit public en capitalisation partielle, soit la couverture des engagements à hauteur de 80 % au moins d'ici 2052. La première de ces mesures consistait à faire basculer la CPPEF du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations et, ainsi, à améliorer les possibilités de pilotage de la CPPEF ; la seconde préconisait de procéder à une recapitalisation partielle de la CPPEF à hauteur de 80 %, sans attendre l'année 2052, en prévoyant en sus une réserve de fluctuation de valeurs suffisante.

1.2.2 Pré-consultation des associations du personnel

Afin de présenter de manière transparente ces propositions et de permettre aux associations du personnel de poser les questions y relatives, la délégation du Conseil d'Etat pour les questions de personnel et le comité de la CPPEF ont organisé quatre séances de pré-consultation. Ont participé à ces séances, des représentants et représentantes de l'Association des cadres supérieurs et des magistrats et magistrates de l'Etat de Fribourg, de l'Association fribourgeoise des magistrats de l'ordre judiciaire (deux premières séances uniquement), de la Fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg et du Syndicat des services publics – Fribourg.

Au terme des quatre séances, seul le Syndicat des services publics – Fribourg s’est opposé fermement au changement de plan de prévoyance proposé par la CPPEF. L’Association des cadres supérieurs et des magistrats et magistrates de l’Etat de Fribourg et la Fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg en ont accepté le principe. Ces deux organisations ont toutefois formulé certaines revendications : pour la première, principalement une meilleure prise en compte des intérêts des collaborateurs et collaboratrices âgés de 40 à 50 ans, et pour la seconde, une répartition équitable des efforts financiers entre les partenaires sociaux. Par ailleurs, suivant une revendication de la Fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg, les associations de personnel ont demandé au Conseil d’Etat d’établir et de mettre en consultation une variante comportant une échelle de bonifications croissantes.

1.2.3 Procédure de consultation

Prenant au mieux en compte les demandes des associations du personnel, le Conseil d’Etat a mis en consultation un avant-projet de loi, accompagné d’un rapport explicatif, comprenant trois variantes, concrétisant dans leur ensemble et dans la mesure du possible les diverses revendications émises.

La procédure de consultation s’est déroulée du 28 novembre 2018 au 15 mars 2019. En parallèle, la CPPEF a mis à disposition des assuré-e-s un calculateur de l’impact des différentes variantes sur les pensions de retraite attendues.

Si le principe du changement de primauté a été en très grande majorité approuvé par les participants à la consultation, il n’est pas possible de tirer des lignes claires s’agissant des mesures à prendre pour mettre en œuvre ce changement. Un consensus ne peut en particulier être trouvé ni quant à la variante à retenir, ni quant à l’âge à partir duquel des mesures transitoires devraient être accordées. Les avis quant à une éventuelle recapitalisation de la CPPEF sont également partagés. En bref, les principales critiques visent les réductions de rentes jugées trop importantes, le traitement inégal des assurés-e-s des différentes catégories d’âges et l’importance du coût de l’opération pour l’Etat.

Le Conseil d’Etat a pris en considération les remarques et élaboré de nouvelles variantes limitant et nivelant l’impact du changement de plan sur les prestations offertes par la CPPEF, dans la mesure du possible compte tenu des contraintes financières. Ces variantes ont été débattues avec les associations du personnel. Au terme des discussions, après avoir analysé près de trente variantes, les partenaires sociaux en ont retenu deux. Il a été demandé au Conseil d’Etat de procéder à certaines adaptations de ces variantes avant de prendre sa décision. Sur cette base, le Conseil d’Etat a opté pour la solution présentée dans le présent projet.

A noter que, au vu des réserves formulées, notamment par les entités directement concernées et appelées à participer au financement de cette opération, le Conseil d’Etat a renoncé à procéder à la recapitalisation partielle de la CPPEF envisagée précédemment.

Par ailleurs, comme les avis exprimés dans la consultation et, principalement, dans les discussions avec les associations du personnel sont nettement en faveur d’une échelle de bonification croissante, le plan proposé repose sur une telle échelle, en dépit de la conviction du Conseil d’Etat selon laquelle une échelle constante serait préférable dans une vision à moyen et long termes (stabilité financière de la CPPEF, réduction des risques de discrimination à l’embauche et perspectives de rentes plus favorables sur une carrière complète).

2 COMPARAISON INTERCANTONALE – AUTRES INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE DE DROIT PUBLIC CANTONALES (APERÇU)

Les paragraphes qui suivent reprennent les informations contenues dans le rapport du 14 mai 2019 de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle sur la situation financière des

institutions de prévoyance⁵, dans l'étude de Swisscanto Prévoyance SA sur les caisses de pension en Suisse⁶, ainsi que dans l'analyse 2017 des caisses de pension publiques romandes élaborée par les Retraites populaires et publiée en octobre 2018⁷.

De manière générale, on constate que, pour faire face aux défis que représentent, d'une part, la diminution des perspectives de rendement des placements financiers et, d'autre part, l'augmentation constante de l'espérance de vie des assuré-e-s, les institutions de prévoyance de droit public abaissent leur taux d'intérêt technique et prennent certaines mesures structurelles et d'assainissement.

La baisse des taux d'intérêts techniques, amorcée il y a une dizaine d'années, se poursuit, aussi bien dans les institutions de droit public que dans celles de droit privé. Dans les institutions fonctionnant selon la primauté des cotisations, les taux moyens appliqués dans les caisses de droit privé sont passés de 3,51 % en 2009 à 1,92 % en 2018 et, dans les caisses de droit public, la réduction constatée dans le même laps de temps est de 3,64 % à 2,19 %, soit un recul moyen de plus de 40 %. Dans les institutions fonctionnant en primauté des prestations, les valeurs pour les caisses de droit privé se situent à 1,58 % et pour les caisses de droit public à 2,41 %⁸. La part des institutions de prévoyance ayant des taux d'intérêts techniques inférieurs à 2 % représente 32 % des institutions privées et 24 % de celles de droit public⁹.

De la même manière, le nombre d'institutions de prévoyance fonctionnant en primauté des prestations diminue progressivement au profit des institutions en primauté des cotisations. De 2007 à 2016, le nombre des institutions de droit privé en primauté des prestations a diminué de 77 %. Selon les statistiques 2016 de l'Office fédéral de la statistique, seules 17 % des institutions de droit public sont encore en primauté des prestations (contre 20 % à la fin 2015) ; dans le domaine privé, elles ne sont plus que 2,5 %¹⁰.

Parmi les institutions de prévoyance de droit public cantonales, seules la CPPEF, la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève et la Caisse de pension de l'Etat de Vaud fonctionnent encore en primauté des prestations. A noter que Publica, l'institution de prévoyance du personnel de la Confédération, fonctionne en primauté des cotisations.

3 CHANGEMENT DE PLAN DE PRÉVOYANCE – PASSAGE À LA PRIMAUTÉ DES COTISATIONS

3.1 Généralités – Brève description du système actuel

Comme indiqué ci-dessus (cf. ch. 1.1.4), sans mesures structurelles, la CPPEF ne respectera plus à terme les exigences légales.

Le régime de pensions de la CPPEF est actuellement soumis au régime de la primauté des prestations. Le maintien de ce régime aurait des conséquences extrêmement sévères pour les assuré-e-s (cf. ci-dessous ch. 9). Pour éviter la dégradation des conditions d'assurance et garantir l'équilibre structurel du financement de la CPPEF tout en lui donnant les conditions qui lui permettront de remplir les exigences légales posées par la LPP aux institutions de droit public en capitalisation partielle, soit la

⁵ Rapport sur la situation financière des institutions de prévoyance en 2018 (cité Commission de haute surveillance).

⁶ Etude sur les caisses de pension en Suisse en 2019 (cité Swisscanto).

⁷ Caisses de pension publiques romandes – Analyse des résultats 2017, 12^e édition (cité Retraites populaires).

⁸ Swisscanto, p. 57 ; selon le rapport de la Commission de haute surveillance, p. 26, le taux moyen appliqué en 2018 par les institutions avec garantie étatique était de 2,54 %.

⁹ Swisscanto, p. 58.

¹⁰ Retraites populaires, p. 16.

couverture des engagements à hauteur de 80 % au moins d'ici 2052, le présent projet propose de faire basculer la CPPEF du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations.

La primauté des prestations correspond à un plan dans lequel on détermine en premier lieu les prestations dues aux assuré-e-s par l'institution de prévoyance. A la CPPEF, les prestations sont établies sur la base d'un pourcentage déterminé (1,6 % entre 60 et 62 ans¹¹) de la somme revalorisée des salaires assurés de carrière¹². Ensuite, les cotisations doivent être fixées de sorte que, avec les intérêts attendus correspondant au taux d'intérêt technique, elles atteignent cet objectif. Dans les plans fonctionnant selon le principe de la primauté des prestations, lorsque les rendements des placements financiers effectués par l'institution de prévoyance sont inférieurs au taux d'intérêt technique, c'est l'institution, et par conséquent les assuré-e-s dans leur globalité, voire l'employeur, qui en supportent le risque de par la baisse du degré de couverture. Il en va de même en cas d'augmentation des engagements de l'institution liée à l'allongement de la longévité. En contrepartie, lorsque les rendements dépassent le taux d'intérêt technique, l'institution en profite. Dans un tel système, il incombe à l'institution de prévoyance de veiller à ce que les cotisations de l'employeur et des employé-e-s, auxquelles s'ajoutent les revenus des placements, financent les prestations offertes à tous les assuré-e-s.

L'alternative au plan en primauté des prestations est le plan en primauté des cotisations, dans lequel ce sont les cotisations qui sont fixées en premier lieu. Dans ce système, la cotisation d'épargne (aussi appelée bonification d'épargne) est créditée pour chaque assuré-e sur un compte d'épargne individuel, rémunéré par un intérêt annuel, variant en fonction de la performance des placements de l'institution de prévoyance et de la santé financière de celle-ci. Au moment de la retraite, le capital accumulé est transformé en rente à l'aide d'un taux de conversion, déterminé de manière actuarielle. Ainsi, le montant de la rente de chaque assuré-e n'est pas exactement déterminable à l'avance ; il dépend du capital accumulé (salaire, intérêts, retraits et apports) et du taux de conversion appliqué. Il en résulte que le risque de placement est assumé en premier lieu par les assuré-e-s.

3.2 Avantages d'un plan en primauté des prestations

3.2.1 Transparence de l'objectif de rente

Dans le régime de la primauté des prestations, l'objectif de rente est connu des assuré-e-s, pour autant que les paramètres du plan soient maintenus.

3.2.2 Prise en charge du risque financier par l'institution de prévoyance

Comme indiqué ci-dessus (cf. ch. 3.1), le risque lié à de mauvaises performances des placements effectués par l'institution de prévoyance est, dans un système en primauté des cotisations, assumé par les personnes assurées. En cas de baisse des rendements, les intérêts crédités sur les comptes d'épargne individuels sont simplement réduits, l'opération étant neutre pour l'institution de prévoyance elle-même. En revanche, en primauté des prestations, les prestations dues aux assuré-e-s sont déterminées à l'avance. C'est l'institution qui assume les risques en cas d'insuffisance des rendements.

¹¹ Lorsque la retraite est prise avant l'âge de 60 ans, le taux appliqué est réduit pour chaque année d'anticipation ; il est augmenté, également pour chaque année supplémentaire d'activité, lorsque la retraite est prise après l'âge de 62 ans.

¹² La CPPEF applique le principe de la primauté des prestations calculé sur le salaire assuré moyen de carrière revalorisé et non sur le dernier salaire avant la retraite.

3.3 Avantages d'un plan en primauté des cotisations

3.3.1 Aspects financiers

On constate, à la lecture des pronostics effectués par l'expert en matière de prévoyance professionnelle, que le futur de la CPPEF n'est pas assuré avec le plan de prévoyance actuel fondé sur la primauté des prestations (cf. ci-dessus ch. 1.1.4). Compte tenu de l'évolution intervenue sur les marchés financiers, il serait risqué de tabler sur des rendements des placements financiers qui s'écartent des prévisions établies par les spécialistes mandatés¹³ ; des mesures préventives doivent être prises pour assurer la viabilité de la CPPEF et garantir des prestations de retraite, d'invalidité et de décès acceptables pour les assuré-e-s. La primauté des cotisations améliore la stabilité financière des institutions de prévoyance (pour une représentation graphique de la situation de la CPPEF, cf. ci-dessus ch. 3.4.5).

En outre, les prestations d'épargne acquises durant l'année étant individuelles, les fluctuations de financement nécessaires induites par la solidarité entre les assuré-e-s jeunes et les plus âgé-e-s, présente en primauté des prestations, sont supprimées.

3.3.2 Amélioration de la gouvernance

La primauté des cotisations permet une meilleure capacité de pilotage de la situation financière et du degré de couverture.

Selon la législation fédérale (art. 50 al. 2 LPP), dans le cas des institutions de droit public, les corporations de droit public peuvent édicter soit les dispositions applicables aux prestations, soit celles applicables au financement. Dans le canton de Fribourg, les règles sur le financement sont ancrées dans la LCP, le comité ayant la responsabilité de définir les prestations. Pour ce faire, il est important pour la CPPEF de disposer de marges de manœuvre, notamment si la performance financière des placements est insuffisante. Dans le plan actuel, les marges de manœuvre se limitent au taux de revalorisation et à l'éventuelle indexation des pensions. Or, dans le contexte actuel des taux d'intérêts proches de zéro, voire négatifs, ces deux paramètres sont déjà fixés à zéro dans les évaluations récentes. Dès lors, la CPPEF ne dispose d'aucun levier aisément mobilisable pour piloter le plan de prévoyance. Ainsi, l'institution aggrave son déficit à chaque fois que le rendement ne permet pas de couvrir le taux d'intérêt technique.

Dans un régime en primauté des cotisations en revanche, l'intérêt servi sur les comptes d'épargne de vieillesse des assuré-e-s actifs peut être adapté chaque année notamment en fonction du rendement effectif et, si des mesures d'assainissement sont nécessaires, même être suspendu. Ainsi, le taux d'intérêt crédité sur les comptes d'épargne individuels peut être modulé d'année en année, suivant l'évolution des résultats obtenus (variable d'ajustement). L'organe suprême de l'institution de prévoyance professionnelle dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour gérer ladite institution et est ainsi mieux à même d'assumer la responsabilité importante qui lui incombe.

Finalement, le passage à la primauté des cotisations présente également l'avantage de réduire les répercussions d'éventuelles futures modifications du taux d'intérêt technique sur les exigences en matière de financement. En effet, concrètement, dans un plan en primauté de prestations, la baisse du taux d'intérêt technique a des impacts sur les montants des engagements concernant les personnes bénéficiant d'une rente et les assuré-e-s actifs. En revanche, dans un plan en primauté des cotisations, le taux d'intérêt technique n'a d'incidence que sur le montant des engagements relatifs aux

¹³ Asset Liability Management réalisé par la société Willis Towers Watson.

bénéficiaires de rentes ; il n'a aucun effet sur le montant des engagements concernant les assuré-e-s actifs ou actives, chacun d'eux constituant sa prévoyance en accumulant un capital d'épargne.

3.3.3 Adéquation avec le système prévalant dans le monde du travail actuel

Même si le système actuel se base sur la somme des salaires assurés de la carrière, un plan en primauté des prestations induit de la solidarité entre les assuré-e-s des jeunes générations et les assuré-e-s plus âgé-e-s. La capitalisation est faible pour les jeunes assuré-e-s et croît fortement dans les dernières années avant la retraite.

En revanche, en primauté des cotisations, la solidarité n'existe pas, à tout le moins s'agissant du volet « prévoyance vieillesse », chaque assuré-e constituant de manière individuelle son propre capital d'épargne de vieillesse. Ce système est plus favorable pour les jeunes assuré-e-s que la primauté des prestations.

Autrefois, le choix de la primauté des prestations avait du sens, car il était courant qu'une personne accomplisse la totalité de sa carrière professionnelle au sein de la même entreprise. Sous réserve de certaines professions particulières, notamment dans les domaines de l'enseignement et de la police, on constate actuellement de manière générale une augmentation de la rotation du personnel. Dès lors, dans ce contexte, il est essentiel que certains employé-e-s ne profitent pas du système alors que d'autres seraient prétérités en raison de la structure des différents plans de prévoyance. La solidarité des jeunes générations envers les plus âgés n'est plus en adéquation avec la réalité du monde du travail actuel.

3.3.4 Transparence du procédé de capitalisation

En primauté des cotisations, la capitalisation pour les prestations de retraite suit un simple processus d'épargne bancaire, sans tenir compte d'aucune probabilité, ni de l'escompte du rendement. L'assuré-e constitue son capital en versant sur son compte individuel de retraite les apports uniques à l'entrée, les bonifications d'épargne et les rachats volontaires, auxquels s'ajoutent les intérêts. La prestation de libre passage est simple à déterminer : elle correspond au capital d'épargne accumulé au moment de la sortie.

En revanche, le calcul des prestations de sortie versées dans un plan en primauté des prestations, qui garantit des prestations de sortie déterminées selon un barème tenant compte de l'espérance de rendement et des probabilités actuarielles, est particulièrement opaque et n'est que difficilement, voire pas du tout, compréhensible pour les assuré-e-s.

3.3.5 Séparation claire des différentes rentes (fondées sur le système épargne/risque)

En primauté des cotisations, en règle générale, les prestations d'invalidité sont temporaires et leur financement ne dépend pas de l'épargne accumulée. Elles sont financées par une cotisation annuelle de risque. A l'âge ordinaire de la retraite, la rente d'invalidité est remplacée par la rente de retraite. Celle-ci est financée en créditant, durant la période d'invalidité, les cotisations d'épargne réglementaires sur le capital d'épargne. Le coût de ces cotisations est inclus dans la cotisation de risque.

En cas de décès avant la retraite, la différence entre le capital décès nécessaire et le capital accumulé est également financée par une cotisation annuelle de risque.

Il y a ainsi une séparation presque totale dans le financement des prestations de retraite et des prestations de risque (sauf s'agissant de l'utilisation du capital d'épargne existant pour le financement des prestations de décès).

3.4 Plan en primauté des cotisations proposé par le comité de la CPPEF

3.4.1 Principes

Dans son rapport du 28 mars 2018, le comité de la CPPEF préconise de faire le pas du passage au plan en primauté des cotisations. Les grandes lignes du plan proposé sont les suivantes.

Dans le système en primauté des cotisations retenu, la pension de retraite de chaque assuré-e correspond au montant résultant de la conversion de son capital d'épargne, comprenant les intérêts crédités, en pension annuelle de retraite, à l'aide du taux de conversion. Ce taux est déterminé de manière actuariellement neutre, c'est-à-dire de manière à ne générer aucun gain ou aucune perte pour l'institution de prévoyance au moment de la mise à la retraite. Le montant du taux de conversion dépend de l'espérance de vie et de l'espérance de rendement des placements financiers retenue. Le taux de conversion du plan en primauté des cotisations est de 4,73 % à l'âge de 60 ans et de 5,25 % à l'âge de 64 ans¹⁴. Dans le plan en primauté des prestations actuellement en vigueur, le taux de conversion équivalent, évalué au moyen des bases techniques applicables actuellement, est de 5,95 % à l'âge de 64 ans. Ramené au taux de pension applicable dans le plan actuel (1,664 % à l'âge de 64 ans et 1,6 % à l'âge 60 ans), le taux de conversion équivalent à 60 ans dans le plan actuel serait de 5,72 %.

La couverture des risques invalidité et décès est fixée, directement (pour la rente d'invalidité) ou indirectement (pour les rentes de conjoint survivant et d'enfants), sur la base de pourcentages déterminés du montant du salaire assuré.

3.4.2 Couverture des risques invalidité et décès

Les prestations accordées en cas de réalisation des risques invalidité et décès sont les suivantes dans le plan de prévoyance proposé :

- 1° La *pension d'invalidité* temporaire correspond à 57,5 % du salaire assuré. La pension d'invalidité est versée jusqu'à ce que l'assuré-e ait atteint l'âge de la retraite. A ce moment, la pension d'invalidité s'éteint et est remplacée par une pension de vieillesse.
- 2° La *pension de conjoint survivant* se monte à 60 % de la pension d'invalidité assurée¹⁵.
- 3° Les *pensions d'enfants* se montent à 20 % de la pension concernée.

3.4.3 Capital d'épargne et échelle de bonifications

Le capital d'épargne est constitué au fil du temps par l'addition du montant des cotisations mensuelles versées par l'assuré-e et par l'employeur, déduction faite des montants affectés à la couverture des risques invalidité et décès, à celle des frais administratifs et à la recapitalisation, et augmenté des intérêts. Pour désigner la part de cotisation consacrée à l'épargne, on parle de bonifications d'épargne. Concrètement, le taux de cotisation total actuel, qui a été adapté le 1^{er} janvier 2017, se monte à 25,9 % du salaire assuré. Sur cette base, la bonification d'épargne se monte à 21,0 % (25,9 % [cotisation totale] – 1,9 % [risques et frais] – 3,0 % [recapitalisation]). La part mise à la charge des assuré-e-s se monte à 8,64 %.

Pour donner suite à la demande des associations de personnel et d'un nombre important de participants et participantes à la procédure de consultation, le futur plan de prévoyance de la CPPEF

¹⁴ Application des tables actuarielles VZ 2015 (P 2017), taux d'intérêt technique de 2,25 %.

¹⁵ Le partenaire non marié d'un assuré décédé se voit quant à lui allouer, à certaines conditions, un capital décès égal à 50 % de l'avoir accumulé par le défunt.

est basé sur une échelle de bonifications croissante et tient compte d'une augmentation des cotisations employés et employeurs d'un point de cotisation pour chacune des parties en moyenne.

L'échelle des bonifications est la suivante :

Classe d'âges	Bonification employés	Bonification employeur	Bonification totale
22-34 ans	8 %	9,5 %	17,5 %
35-44 ans	8 %	10,5 %	18,5 %
45-54 ans	10,9 %	14 %	24,9 %
55-70 ans	11 %	18,5 %	29,5 %

3.4.4 Impact du projet pour les assuré-e-s (sans mesures transitoires et compensatoires)

Le projet actuel n'aura aucune incidence sur les rentes des personnes qui bénéficient déjà d'une rente de vieillesse, de conjoint survivant, d'invalidité ou d'orphelin (protection des droits acquis).

Les mesures à prendre pour garantir la stabilité financière de la CPPEF auront en revanche un impact pour les assuré-e-s actifs ou actives. L'impact sur les rentes de vieillesse sera surtout marqué pour les personnes les plus âgées. A cet égard, il est toutefois essentiel de noter que l'impact effectif dépendra du taux d'intérêt réel que le comité de la CPPEF sera en mesure de créditer sur le capital d'épargne de chaque assuré-e, en fonction des résultats des placements financiers de l'année en cours.

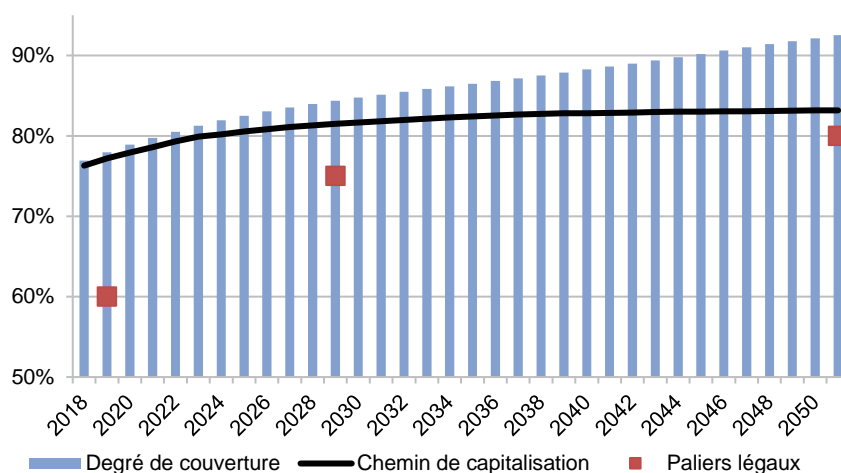
Selon les estimations réalisées, sur la base d'un taux d'intérêt attendu de 2,5 %, les pertes subies par les assuré-e-s présents seraient les suivantes, en l'absence de mesures transitoires et compensatoires :

Paramètres	
Taux crédité pour projection	2.50%
Echelle de bonifications	croissante
Taux de bonification employeur	9.5/10.5/14/18.5 %
Taux de bonification employé	8/8/10.9/11 %
Taux de bonification total	17.5/18.5/24.9/29.5 %
Cotisation pour risques et frais	1.90%
Cotisation de recapitalisation	3.00%
Cotisation totale	22.4/23.4/29.8/34.4 %
Limitation de perte de pension	-
Age début limitation de perte	-
Coût mesures transitoires et compensatoires (MCHF)	-
Impact sur la pension de retraite projetée sans mesures (en moyenne)	
20-24	11.9%
25-29	7.5%
30-34	2.3%
35-39	-3.0%
40-44	-6.6%
45-49	-11.1%
50-54	-15.0%
55-59	-18.9%
60-64	-19.4%
65-70	-11.2%
Global	-6.7%

En raison de l'adoption d'une échelle de bonifications à caractère croissant, le projet pourra avoir un impact sur les salaires nets des assuré-e-s, positif ou négatif en fonction de leur âge. En effet, le prélèvement actuel de 8,64 % du salaire assuré pour la part des cotisations du deuxième pilier consacrée à l'épargne vieillesse passera à 8 % pour les assuré-e-s de 22 à 44 ans, de 10,9 % pour les assuré-e-s de 45 à 54 ans et de 11 % pour les assurés de 55 ans et plus.

3.4.5 Evolution du degré de couverture

Le tableau suivant présente l'évolution du degré de couverture des engagements de la CPPEF attendue avec le nouveau plan en primauté des cotisations :



Ces projections, qui prennent en compte les mesures transitoires et compensatoires proposées dans le présent projet (cf. ci-dessous ch. 4), démontrent que le plan proposé contient une marge de sécurité, dès lors que, en 2052, le taux de couverture de la CPPEF serait supérieur à 80 %. Cette marge de sécurité présente l'avantage que, dans le futur, il ne devrait pas être nécessaire de revoir le plan de prévoyance à chaque baisse de l'espérance de rendement. Elle sauvegarde ainsi les intérêts des générations futures.

4 MESURES TRANSITOIRES

4.1 Généralités

La mise en œuvre des mesures indispensables envisagées pour garantir l'équilibre financier de la CPPEF se traduira par une réduction significative des expectatives de prestations de retraite pour un nombre important d'assuré-e-s.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral¹⁶ et conformément au principe de la bonne foi, l'application de nouvelles dispositions péjorant la situation des intéressé-e-s doit, selon les circonstances, faire l'objet de mesures transitoires. Les mesures transitoires doivent permettre aux assuré-e-s de s'adapter à la nouvelle réglementation ou leur permettre de maintenir les dispositions qu'ils ou elles ont prises de bonne foi en fonction de l'ancienne réglementation et sur lesquelles il ne leur est pas facile de revenir. Dans un arrêt ATF 134 I 23, considérant 7.6.2, le Tribunal fédéral a en particulier jugé, dans un cas valaisan, qu'une période transitoire de cinq ans peut être considérée comme justifiée et qu'elle respecte le principe de la proportionnalité.

La détermination du cercle des bénéficiaires des mesures transitoires est une opération délicate. Une approche trop restrictive n'est pas souhaitable d'un point de vue social et sous l'angle d'une bonne gestion des ressources humaines. En conséquence, le projet étend l'application des mesures transitoires aux personnes âgées de plus de 45 ans. Il prend ainsi en compte une période de 20 années avant l'âge limite de la retraite, âge fixé à 65 ans selon l'article 38 al. 1 du règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RSF 122.70.11).

Pour tenir compte de manière optimale de la situation des différentes catégories de personnes concernées, une distinction est opérée entre les assuré-e-s âgés de 45 à 54 ans (mesures compensatoires, cf. ci-dessous ch. 4.3) et les assuré-e-s de 54 ans et un mois à 64 ans (mesures

¹⁶ ATF 134 I 23 et arrêt non publié du Tribunal fédéral du 15 janvier 2008, 9C_78/2007.

transitoires au sens strict, cf. ci-dessous ch. 4.2). Chaque assuré-e appartenant au cercle des bénéficiaires des mesures transitoires verra son avoir de vieillesse crédité du montant des mesures – transitoires au sens strict ou compensatoires – le plus élevé des deux, compte tenu de sa situation personnelle, à condition d’être entré en fonction auprès d’un employeur affilié avant le 31 décembre 2018 (cf. art. 29c al. 1 let. b) .

A noter que les montants apportés par l’employeur (mesures transitoires au sens strict, mesures compensatoires, ainsi que « rachats » actuariels s’agissant des agent et agentes de la force publique, cf. ci-dessous ch. 7.2) ne doivent pas être considérés comme des rachats au sens des articles 79a ss LPP et ne seront pas soumis à des limitations d’ordre fiscal et réglementaire.

4.2 Mesures transitoires au sens strict

Le cercle des bénéficiaires des mesures transitoires au sens strict est composé des personnes âgées de 54 ans et un mois à 64 ans, soit une tranche d’âges de dix années, lors de l’entrée en vigueur du nouveau plan¹⁷. Il correspond à 20 % des assuré-e-s actifs dans le régime des pensions environ.

Les mesures transitoires au sens strict consistent à attribuer à chaque assuré-e concerné-e, de manière dégressive à raison de 10 % par année, un montant, calculé lors du changement de plan, destiné à compenser la différence entre la pension de retraite calculée selon l’ancien et le nouveau plan.

Plus concrètement, la compensation est totale pour les assuré-e-s de 64 ans et plus (en pratique, le changement de plan n’a pas d’incidence financière pour cette catégorie de personnes) ; elle est inexistante pour les assuré-e-s de 54 ans et moins ; les assuré-e-s âgés de 54 ans et un mois à 64 ans bénéficient d’une compensation linéaire, 1/120^e étant acquis chaque mois¹⁸ (cette compensation a pour effet de diminuer de 10 %, pour chaque année d’âge, la perte de rente découlant du changement de plan).

4.3 Mesures compensatoires

Les mesures compensatoires visent à améliorer la situation d’un cercle plus étendu d’assuré-e-s.

Les seules mesures transitoires ne sont pas suffisantes. En effet, les incidences du changement de plan de prévoyance sont également difficilement supportables sous l’angle financier pour les personnes âgées de 45 ans à 64 ans. La solution proposée consiste en ce que les assuré-e-s de plus de 45 ans (y compris ceux âgés de 54 ans et un mois à 64 ans) se voient attribuer un capital correspondant au montant nécessaire, fixé lors du changement de plan, pour limiter la perte subie à un pourcentage déterminé de l’expectative de pension de retraite à 64 ans calculée selon le plan actuel. A noter que le critère d’acquisition des mesures compensatoires est simplement l’âge atteint à la date de l’entrée en vigueur du changement de primauté¹⁹.

Il est important de noter ici que la perte ainsi limitée ne constitue pas une perte moyenne, mais qu’il s’agit d’une limite maximale individuelle pour tous les assuré-e-s de plus de 45 ans, pour autant que le taux d’intérêt crédité sur les comptes d’épargne soit au moins de 2,5 % en moyenne sur la période concernée. Par ailleurs, les montants crédités ne constituent pas une garantie du niveau des rentes et sont indépendants de l’évolution future du niveau des prestations.

¹⁷ Pour le cas particulier des agents de la force publique, cf. ci-dessous ch. 7.

¹⁸ La personne née en décembre 1967 et qui sera donc âgée de 54 ans et un mois à l’entrée en vigueur du changement de primauté aura 1/120^e des mesures, celle née en novembre aura 2/120^e de ces mesures et ainsi de suite jusqu’à 100 % pour la personne née en décembre 1957 et qui aura atteint l’âge de 64 ans à la date du changement de plan.

¹⁹ La personne ayant atteint l’âge minimal requis bénéficiera de l’ensemble des mesures, alors que la personne qui n’a pas atteint cet âge ne recevra aucune mesure compensatoire.

Pour information, la catégorie des personnes âgées de 45 à 54 ans correspond à 27 % des assuré-e-s actifs dans le régime de pensions.

4.4 Hypothèses retenues pour le calcul des mesures transitoires et compensatoires et impact de ces mesures

Les calculs ont été réalisés sur la base de l'effectif des assuré-e-s actifs présent à la date du 31 décembre 2018, avec projection des prestations du plan actuel au 31 décembre 2021.

Les projections ont été effectuées sur la base d'un taux d'intérêt hypothétique crédité sur les avoirs de vieillesse de 2,5 %.

La base de comparaison pour le maintien des prestations est la pension de retraite projetée à 64 ans (60 ans pour les agents et agentes de la force publique).

Les mesures transitoires au sens strict ont été prises en compte s'agissant des assuré-e-s actifs âgés de 54 ans et un mois à 64 ans (50 ans et un mois à 60 ans pour les agents et agentes de la force publique).

L'âge limite des mesures compensatoires est fixé à 45 ans. Pour les personnes âgées de plus de 45 ans, la perte en termes de pension de retraite est limitée à 9,50 %, au moment du changement de plan (limite absolue).

L'apport de l'employeur s'élève à 380 millions de francs au titre des mesures transitoires et compensatoires. A noter que le coût lié à l'apport de l'employeur se base ici sur des données au 31 décembre 2016 ; données utilisées tout au long du processus d'élaboration et de négociations du projet. Une actualisation de ce coût a toutefois été réalisée et figure plus loin dans le document.

Le tableau qui suit synthétise les paramètres retenus pour les calculs projectifs et l'impact sur les pensions de retraite :

Paramètres	
Taux crédité pour projection	2.50%
Echelle de bonifications	Croissante
Taux de bonification employeur	9.5/10.5/14/18.5%
Taux de bonification employé	8/8/10.9/11%
Taux de bonification total	17.5/18.5/24.9/29.5%
Cotisation pour risques et frais	1,90%
Cotisation de recapitalisation	3%
Cotisation totale	22.4/23.4/29.8/34.4%
Limitation de perte de pension	9.50%
Age du début de la limitation de perte	45 ans
Coût mesures transitoires et compensatoires (MCHF)	380
Impact sur la pension de retraite projetée (en moyenne)	
20-24	11.9%
25-29	7.5%
30-34	2.3%
35-39	-3.0%
40-44	-6.6%
45-49	-7.7%
50-54	-8.8%
55-59	-8.9%
60-64	-4.3%
65-70	0.0%
Global	-3.3%

4.5 Répartition de la charge financière et modalités de paiement

Le coût total des mesures transitoires au sens strict et des mesures compensatoires doit être réparti entre les différents employeurs dont le personnel est affilié auprès de la CPPEF, soit entre l'Etat et les autres employeurs affiliés (cf. art. 4 al. 2 LCP), conformément à l'article 28 du règlement de la CPPEF du 22 septembre 2011 concernant l'affiliation des institutions externes à la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. Par ailleurs, une partie des coûts imputables à l'Etat doit être répartie selon les principes de financement applicables pour certaines tâches de l'Etat (enseignement primaire et secondaire notamment, offices régionaux de placement) ou encore vis-à-vis de certains établissements de l'Etat financièrement autonomes (ci-après établissements).

4.5.1 Charges financières selon les employeurs

La part due par chaque employeur est fonction du coût des mesures en cause engendré par les assurés de chacun d'entre eux. Pour permettre à la CPPEF de déterminer les parts dues par chaque employeur et informer suffisamment tôt les débiteurs des montants à verser, les calculs seront effectués sur la base de la situation en vigueur au 1^{er} janvier de l'année précédant l'entrée en vigueur du nouveau plan, soit en principe le 1^{er} janvier 2021.

Cela étant, le montant qui sera effectivement pris en charge par l'Etat et par les divers affiliés externes au titre des mesures transitoires au sens strict et des mesures compensatoires n'est pas précisément chiffrable actuellement. A titre indicatif et selon les projections réalisées par la CPPEF et son actuaire, sur la base de la situation prévalant au 31 décembre 2018 – les estimations utilisées durant l'entier du processus d'élaboration du projet se basaient sur les données au 31 décembre 2016 –, le montant total à charge des employeurs affiliés s'élèverait à 385,4 millions de francs. La répartition se présenterait de la manière la suivante :

Employeurs	Coûts des mesures transitoires	
Etat	349,4	90,7%
Autres employeurs affiliés	36,0	9,3%
TOTAL (MCHF)	385,4	100,0%

S'agissant des modalités pratiques du versement de la part due par chaque employeur, le projet donne la possibilité aux employeurs affiliés de verser un montant unique, s'ils en ont la possibilité et la volonté, ou de payer la part due par tranches, en contractant un prêt auprès de la CPPEF. Le prêt sera accordé sur une durée maximale de cinq années, afin de garantir que, le moment venu, les moyens nécessaires au paiement des mesures transitoires et compensatoires soient à disposition de la CPPEF. Le projet prévoit que le prêt soit rémunéré au taux du marché. Pour le surplus, le montant du prêt et les modalités de celui-ci feront l'objet d'un accord entre la CPPEF et les employeurs qui le souhaiteraient.

S'agissant de l'Etat, il est prévu qu'il recoure à la formule du prêt. La CPPEF lui accordera ainsi un prêt dont le montant dépendra des calculs qui seront effectués 12 mois avant l'entrée en vigueur du projet de loi. D'entente avec la CPPEF, il est convenu que l'Etat verse sa part, qui représente environ 91 % du total, de manière échelonnée dans le temps afin d'éviter un afflux massif de capitaux vers la CPPEF, afflux qui pourrait s'avérer problématique au vu notamment de la situation prévalant sur le front des taux d'intérêts. La dette qui en découlera sera remboursée sur une durée maximale de cinq années. Compte tenu de la situation actuelle sur le marché des capitaux, un tel emprunt de l'Etat à ce jour s'opérerait à un taux négatif. Au vu de la situation et compte tenu du décalage temporel d'ici à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales, il est tenu compte ici d'un taux à 0 %, en particulier en ce qui concerne la détermination des coûts à charge de l'Etat.

4.5.2 Répartition partielle de la part des charges de l'Etat

En vertu des règles de financement applicables à certains domaines de tâches de l'Etat ou en fonction des modes de financement de certains établissements, l'Etat refacturera une partie des charges lui incombant.

Les communes sont concernées pour ce qui a trait à leur participation légale au financement paritaire concernant les frais de traitement du corps enseignant des niveaux primaires et secondaires et des

charges y relatives (cf. notamment l'art. 67 al. 1 let. a de la loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire ; RSF 411.0.1). Le tableau suivant renseigne sur les montants concernés, étant considéré la situation au 31 décembre 2018.

	Répartition du coût des centres de charge de l'Etat-employeur	
Etat	317,8	91,0%
Communes	31,6	9,0%
TOTAL (MCHF)	349,4	100,0%

La créance de la CPPEF envers les employeurs affiliés naîtra au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi. Dans le but de ne pas provoquer un effet trop brusque de la récupération auprès des communes en application des dispositions légales, il y aura lieu de déterminer une période durant laquelle seront étalés tant la comptabilisation que le paiement de ces montants dus.

En ce sens, le projet prévoit d'ores et déjà que les communes pourront, individuellement et en cas de besoin, bénéficier d'un prêt de la part de l'Etat, afin de financer la part qui leur revient. L'Association des communes fribourgeoise a demandé que les éventuels prêts en faveur des communes portent sur un maximum de 10 ans et qu'ils soient libres de rémunération. Au vu de la diversité des situations qui se présenteront, le présent projet propose de laisser au Conseil d'Etat le soin de régler les modalités de ces prêts.

La Confédération pour sa part contribue au financement des charges salariales de tout ou partie de certains secteurs de l'Etat, tel les offices régionaux de placement (ORP), intégrés dans le Service public de l'emploi, ou encore aux charges salariales de certains secteurs de l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS) et de la Caisse publique de chômage. Dans le même ordre d'idée, le Service intercantonal d'entretien des autoroutes (SIERA) sera mis à contribution. Les statuts de cet établissement intercantonal prévoient en effet que ce dernier contribue au financement des mesures d'assainissement pour le personnel des différents cantons qu'il emploie. Pour l'ECAS enfin, les secteurs autofinancés (caisse AVS et caisse ALFA notamment), un remboursement sera également demandé. Chacune de ces situations fera l'objet d'un examen de détail sitôt les chiffres connus, de manière à entreprendre les démarches nécessaires en vue des récupérations possibles. Deux principes seront à respecter : premièrement, le personnel de ces établissements, qui est également soumis à la législation sur le personnel de l'Etat, doit être traité comme le reste du personnel étatique et, deuxièmement, la participation des établissements sera proportionnellement identique à la participation de l'Etat-employeur.

5 RÉPARTITION DE L'EFFORT ENTRE LES ASSURÉ-E-S ET LES EMPLOYEURS

La quantification des efforts financiers des employeurs et des assuré-e-s en lien avec la révision du plan de prévoyance de la CPPEF est un exercice difficile. Il ne peut pas se résumer au résultat mathématique d'un rapport entre un coût total et une contribution des employeurs et des assuré-e-s. En effet, la plupart des termes du rapport sont sujets à hypothèses et en partie à estimations. Il n'y a donc pas une réponse unique, simple et mathématique. A cela s'ajoute, dans le cas du présent projet, une difficulté supplémentaire, à savoir le passage d'un plan en primauté des prestations à un plan en primauté des cotisations.

Malgré ces difficultés mais avec des réserves, on peut tenter de faire une estimation de cette répartition des efforts.

La fixation du montant total de l'effort financier est l'élément le plus délicat de ce calcul. Le montant retenu ici est celui qui correspond à la somme à injecter dans la CPPEF, à la date du changement de plan, permettant de maintenir le même niveau d'expectative de rente de retraite que celui du plan de prévoyance actuel dans le nouveau plan proposé, pour les assurés présents au moment du changement de plan. Il s'agit en fait de chiffrer le coût du maintien des conditions actuelles de retraite dans le futur plan.

Selon les estimations initiales, le coût total de l'effort a été évalué à 1,4 milliard de francs (sur la base d'un taux d'intérêt crédité sur les avoirs de vieillesse des assuré-e-s de 2,5 % ; montant arrondi).

Le Conseil d'Etat propose une contribution équitable des employeurs affiliés à la prise en charge de ce montant.

6 OFFRE DE TROIS PLANS À CHOIX

En application de l'article 1d de l'ordonnance fédérale du 14 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.441.1 ; OPP2), il est prévu que, à l'avenir, la CPPEF propose aux personnes assurées dans le régime de pensions plusieurs plans de prévoyance à choix. La réglementation fédérale limite à trois le nombre de plans offerts.

L'adoption des plans à choix ne relève pas du financement, mais des prestations offertes par l'institution de prévoyance. Elle est par conséquent de la compétence de celle-ci. La CPPEF prévoit d'instituer deux plans complémentaires au plan « standard »: un plan « étendu » et un plan « optimum ». Les personnes qui le souhaitent auront ainsi la possibilité d'améliorer, sur une base volontaire, leurs conditions de retraite en acceptant de payer une cotisation plus élevée que la cotisation du plan « standard » (cf. également ci-dessous commentaires ad art. 7 et 13).

Les assuré-e-s peuvent opter chaque année pour l'une ou l'autre formule. Les changements de plan doivent simplement être annoncés à l'employeur au plus tard le 30 septembre de l'année précédant leur entrée en force.

Cette possibilité offerte aux assuré-e-s est particulièrement intéressante pour les personnes âgées de 40 à 50 ans qui bénéficient de relativement bons salaires et dont le capital de vieillesse pourra être sensiblement augmenté en fonction du taux d'intérêt qui pourra être crédité chaque année par la CPPEF.

7 CAS PARTICULIER DES AGENTS ET AGENTES DE LA FORCE PUBLIQUE

7.1 Introduction

Conformément à l'ordonnance du 29 novembre 2011 concernant les conditions de retraite des agents et agentes de la force publique (RSF 122.70.83), les agents et agentes de la force publique (agents de police, agents de détention et gardes-faune) sont tenus de prendre leur retraite à l'âge de 60 ans révolus.

Dans le système actuel en primauté des prestations, le taux de pension de 1,6 % sur la somme des salaires assurés est uniforme pour tous les assuré-e-s entre 60 et 62 ans, contrairement aux règles actuarielles qui dicteraient une diminution de ce taux (sur la pratique actuelle de la CPPEF quant à la fixation des rentes, cf. également ci-dessous ch. 9). Tous les assuré-e-s dans ce groupe d'âge, toutes fonctions confondues – y compris les agents et agentes de la force publique – obtiennent la même rente pour la même somme des salaires assurés. A la différence des autres collaborateurs et

collaboratrices, les agents et agentes de la force publique obtiennent une prestation compensatoire, financée par l'Etat-employeur, de 237 francs par mois entre 60 et 65 ans au titre de l'avance AVS. Cette prestation, qui compense l'obligation de la prise de la retraite à 60 ans, correspond à la différence entre le 90 % et le 100 % de l'avance AVS (100 % = 2370.- par mois).

7.2 Compensation de la perte de rente découlant de l'application de facteurs actuariels (« rachat » actuariel)

Dans le nouveau système de la primauté des cotisations, le taux de conversion sera strictement actuariel (dégressif par groupe d'âge). La perte de rente pour les assuré-e-s ayant 60 ou 61 ans sera donc accentuée par rapport à la situation actuelle. Pour les agents et agentes de la force publique, cette situation pose un problème particulier compte tenu de leur obligation de prendre leur retraite au plus tard à 60 ans. Du fait de cette obligation, leur rente sera, comme c'est déjà le cas actuellement, réduite sans qu'ils aient la possibilité – dont disposent les autres employé-e-s – de travailler plus longtemps pour compenser cette perte. Cette dernière résulte de trois facteurs (baisse du taux de conversion, absence de bonification créditée ainsi que d'intérêt crédité). Actuellement, la prestation compensatoire de 237 francs par mois évoquée ci-dessus est exclusivement liée à la baisse du taux de conversion, les deux autres facteurs ne font l'objet d'aucune compensation.

Le Conseil d'Etat propose de conserver la même approche et de ne compenser que les pertes découlant de l'utilisation de facteurs actuariels pour le calcul des rentes, à l'exclusion de celles résultant de l'absence de bonifications et d'intérêts crédités. Cette compensation sera réalisée par le biais d'un « rachat » actuariel opéré au moment du départ à la retraite de chaque agent ou agente.

Le montant dudit « rachat » correspondra au capital qui devra être versé sur le compte de chaque agent ou agente concerné pour compenser l'application du taux de conversion correspondant à l'âge de 60 ans (soit 4,73 %) au lieu du taux appliqué aux personnes âgées de 65 ans (5,40 %). Ce capital sera financé par l'Etat et par chaque bénéficiaire dans une proportion qui devra encore faire l'objet de discussions avec les associations de personnel des personnes concernées. Dans la mesure où la perte découlant de l'utilisation de facteurs actuariels pour le calcul des rentes sera compensée par le biais du « rachat », le remboursement aux agents et agentes de la force publique des 10 % de l'avance AVS supplémentaires, soit 2844 francs par année (12 x 237 francs) (cf. ci-dessus ch. 7.1), pour le rachat complet de l'avance AVS devrait être supprimé.

Si l'Etat finançait les « rachats » actuariels à raison de 50 %, le coût total non escompté de ces « rachats » sur une période de 30 ans pour l'ensemble des agents et agentes présents à la fin 2018 (727 personnes) se monterait à 27,6 millions de francs. Le coût annuel variera fortement d'année en d'année (allant parfois du simple au double) en fonction des départs effectifs à la retraite de chaque année. Sur la base de l'effectif actuel (31 décembre 2018) et en prenant en considération les départs envisagés sur la période 2029 à 2054 (jusqu'en 2029, ce sont les mesures transitoires et compensatoires qui sont déterminantes, cf. ci-dessous ch. 7.3), on peut estimer que la charge annuelle moyenne sera de l'ordre de 1,2 million de francs (non actualisés).

Cette proposition du Conseil d'Etat a été accueillie favorablement par les représentants du personnel concerné. Elle devra néanmoins être affinée lorsque le projet actuel sera définitif, au terme du processus législatif. Les adaptations législatives concernant les agents et agentes de la force publique étant de niveau réglementaire, le Conseil d'Etat procédera aux modifications nécessaires de telle sorte que ces adaptations puissent entrer en vigueur à la même date que la modification de la LCP.

A noter que les montants apportés par l'employeur au titre du « rachat » actuariel, à l'instar des montants apportés pour le financement des mesures transitoires et des mesures compensatoires, ne

doivent pas être considérés comme des rachats au sens des articles 79a ss LPP et ne seront pas soumis à des limitations d'ordre fiscal et réglementaire.

7.3 Mesures transitoires

Les principes exposés ci-dessus (cf. ch. 4) sont appliqués dans le projet aux agents et agentes de la force publique comme au personnel « ordinaire », à l'exception des mesures transitoires. Les mesures transitoires au sens strict sont calculées sur une durée de 10 ans. Les agents et agentes de la force publique étant tenus de prendre leur retraite à l'âge de 60 ans révolus, il est justifié que les agents et agentes âgés de 50 et un mois à 59 ans bénéficient desdites mesures. Le coût de la prise en compte d'un âge différent pour cette catégorie de personnel est estimée à environ 30 millions de francs. Ce montant est déjà compris dans le coût des mesures transitoires et compensatoires total.

Les mesures transitoires et compensatoires ainsi calculées devraient permettre de compenser totalement la perte découlant de l'application de facteurs actuariels, à tout le moins en cas de répartition paritaire de la prise en charge du « rachat » actuariel entre les agents et agentes de la force publique concernés et l'employeur. Pour éviter une double compensation, les agents et agentes de la force publique bénéficiaires de ces mesures ne profiteraient pas du « rachat » actuariel opéré au moment du départ à la retraite.

A noter que le versement des mesures transitoires est une mesure ponctuelle, dont la durée de validité s'éteindra dix ans après l'entrée en vigueur de la modification légale. En revanche, la compensation de la perte de rente découlant de l'application de facteurs actuariels est une mesure pérenne ayant vocation à perdurer aussi longtemps que les bénéficiaires subiront un préjudice du fait de l'obligation qui leur est faite de partir à la retraite de manière anticipée par rapport aux autres collaborateurs et collaboratrices de l'Etat.

8 REMBOURSEMENT DE L'AVANCE AVS

Conformément à l'article 50 al. 4 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers ; RSF 122.70.1), l'Etat participe sous certaines conditions au remboursement de l'avance AVS consentie par la CPPEF en cas de départ en retraite avant l'âge donnant droit à une rente de vieillesse de l'AVS. Lors des réflexions menées dans le cadre du présent projet, la question de savoir si ce remboursement doit être maintenu, supprimé ou remplacé par une autre mesure a été examinée.

Après analyse et sous réserve de la suppression éventuelle du remboursement supplémentaire de 10 % de l'avance AVS dont bénéficient les agents et agentes de la force publique par rapport au personnel « ordinaire », qui doit encore faire l'objet de discussions avec les associations du personnel (cf. ci-dessus ch. 7.2), il est apparu qu'il est préférable de maintenir, en l'état, le statu quo dans ce domaine. Cette thématique sera analysée dans le cadre des travaux d'élaboration la future politique du personnel de l'Etat et de la révision de la LPers.

9 PROJET DE LA CPPEF EN CAS DE NON-ABOUTISSEMENT DU PRÉSENT PROJET

Si le présent projet ne devait pas aboutir, il serait de la responsabilité de la CPPEF et de son comité de prendre des mesures pour assurer le respect des exigences posées par la législation fédérale s'agissant du degré de couverture minimal des institutions de prévoyance professionnelle de droit public. La marge d'action de cette institution étant limitée à la fixation des prestations, le comité a d'ores et déjà décidé des mesures nécessaires pour rétablir la situation financière projective de la CPPEF. Les prestations de libre passage des assuré-e-s ne seront pas affectées par les mesures prises.

Le comité de la CPPEF a en premier lieu, avec un régime de pensions maintenu en primauté des prestations, décidé d'abaisser le taux de rente de 1,6 % à 1,55 %, à un âge de référence de 64 ans, et de retraiter, au moment du changement de plan, les sommes revalorisées acquises de chaque assuré-e actif ou active, de sorte à maintenir constante la prestation de sortie acquise à cette date.

En second lieu, il corrigera la pratique actuelle et appliquera à l'avenir des facteurs actuariels pour le calcul des rentes. L'usage de facteurs actuariels vise à supprimer les effets de solidarité qui favorisent les personnes prenant leur retraite avant l'âge de 62 ans au détriment des autres assuré-e-s. Il garantit par ailleurs la neutralité du coût indépendamment de l'âge effectif de départ à la retraite et supprime ainsi la volatilité des besoins de financement induits par le comportement de départ à la retraite des assuré-e-s.

Dans la pratique actuelle, la rente n'est pas réduite entre 60 et 62 ans en cas de retraite anticipée avant l'âge de 62 ans. La CPPEF n'applique ainsi pas aux assuré-e-s qui partent en retraite avant l'âge de 62 ans la réduction correspondant au fait qu'ils bénéficieront d'une ou de plusieurs années de rente supplémentaire tout en ne cotisant plus durant ces années. Le calcul de la pension n'est donc pas neutre sous l'angle actuariel ; un calcul correct supposerait une réduction d'environ 5 % de la rente par année d'anticipation. Le gain correspondant des retraité-e-s est financé par la CPPEF et pègre sa situation financière. Cette situation ne doit pas perdurer et doit être corrigée le plus rapidement possible.

Ces mesures seront accompagnées de mesures transitoires dont profiteront les assuré-e-s en fin de carrière. Ces mesures devront être financées par la CPPEF ; compte tenu de la situation financière de celle-ci, elles seront moins généreuses que celles qui sont prévues dans le projet du Conseil d'Etat. Seuls les assuré-e-s âgés de plus 59 ans en bénéficieront. Les modalités de calcul du montant des mesures transitoires sont néanmoins identiques à celles exposées ci-dessus en lien avec le projet du Conseil d'Etat (cf. ch. 4). Les mesures accordées par la CPPEF ne l'étant que sur cinq ans, alors que celles envisagées par le Conseil d'Etat le sont sur dix années, les paliers entre les années d'âges ne seront toutefois pas de 10 %, mais de 20 %.

Les paramètres retenus par le comité de la CPPEF et les incidences sur les rentes projetées des assurés des diverses catégories d'âges sont les suivants :

Paramètres primauté des prestations	Plan CPPEF - Primauté des prestations – TIT 2.25 %
Taux de pension	1.55%
Age de référence	64 ans
Basculement	Maintien PLP
Tables actuarielles	VZ 2015 (P 2017)
Taux technique	2.25%
Cotisation employeur	15.24%
Cotisation employés	10.66%
Cotisation totale	25.90%
Mesures transitoires	Linéaires
Durées mesures	5 ans
Impact sur la pension de retraite projetée	
20-24	-7.2%
25-29	-8.1%
30-34	-10.0%
35-39	-12.7%
40-44	-15.4%
45-49	-17.6%
50-54	-18.9%
55-59	-19.3%
60-64	-10.1%
65-70	0.0%
Global	-14.1%

A noter toutefois qu'une expertise actuarielle de la CPPEF est en cours de réalisation. Au vu des premiers résultats de cette expertise, si le présent projet devait ne pas aboutir, le taux d'intérêt technique (TIT) appliqué devrait selon toute vraisemblance être abaissé encore de 2,25 % à 1,75 %. Au moment de la rédaction du présent message, aucune décision n'a été prise par le comité de la CPPEF.

Néanmoins, à titre informatif, au cas où la CPPEF devait décider d'abaisser le taux d'intérêt technique à 1,75 %, l'impact sur les pensions de retraite projetées serait le suivant :

Paramètres primauté des prestations	Plan CPPEF - Primauté des prestations – TIT 1.75 %
Taux de pension	1.37%
Age de référence	64 ans
Basculement	Maintien PLP
Tables actuarielles	VZ 2015 (P 2017)
Taux technique	1.75%
Cotisation employeur	15.24%
Cotisation employés	10.66%
Cotisation totale	25.90%
Mesures transitoires	Linéaires
Durées mesures	5 ans
Impact sur la pension de retraite projetée	
20-24	-18.2%
25-29	-19.3%
30-34	-21.3%
35-39	-23.9%
40-44	-26.1%
45-49	-27.7%
50-54	-28.1%
55-59	-26.9%
60-64	-13.4%
65-70	0.0%
Global	-23.9%

10 CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Les conséquences financières du présent projet comprennent d'une part le financement de mesures transitoires et compensatoires, et d'autre part les autres mesures prévues, à savoir une augmentation du taux de cotisation employeur ainsi qu'une revalorisation salariale.

10.1 Incidences financières liées au financement des mesures transitoires

Comme indiqué ci-dessus sous chiffre 4.5.1, il est prévu que le montant relatif aux coûts que l'Etat devra assumer au titre des mesures transitoires sera versé à la CPPEF en plusieurs tranches, sur un maximum de 5 ans. Compte tenu de la situation prévalant sur le marché des capitaux, il n'est pas calculé de charges d'intérêts sur l'emprunt que contracterait l'Etat.

D'un point de vue comptable, le coût des mesures transitoires à charge de l'Etat, soit un montant projeté au 31 décembre 2018 de l'ordre de 349,4 millions de francs, sera imputé sur le capital propre de l'Etat. Les disponibilités financières de l'Etat permettront de rembourser l'emprunt contracté, selon les modalités prévues à l'article 29d du projet de loi. Le compte de résultat de l'Etat sera impacté dès 2022 pour ce qui concerne l'augmentation du taux de cotisation employeur, ainsi qu'au niveau de la masse salariale, sous l'effet de la revalorisation prévue de 0,25 %.

10.2 Impacts sur les subventions

Les mesures prévues dans le projet impacteront des institutions qui sont affiliés à la CPPEF en tant qu'employeurs affiliés, distincts de l'Etat. Plusieurs de ces institutions, actives dans des domaines divers (personnes handicapées, écoles spécialisées, tourisme, culture, etc.) bénéficient de subventions régulières de la part de l'Etat afin de couvrir tout ou partie de leurs charges de fonctionnement. Il faut s'attendre à ce que ces institutions ne soient pas en mesure de faire face par leurs propres moyens à leurs obligations en tant qu'employeur affilié à la CPPEF ; obligation au sens des incidences financières du présent projet, pour ce qui relève en particulier du financement des mesures transitoires et compensatoires. Ce n'est probablement qu'au travers d'un complément aux montants perçus de la part des pouvoirs publics au titre de subventions que ces institutions pourront assumer ces incidences.

Si les besoins devront être définis de manière précise ultérieurement, à la lumière d'une analyse de chaque situation et sur la base des calculs détaillés du coût des mesures transitoires par employeur, communiqués au moins six mois avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, il faut s'attendre à des charges extraordinaires pour l'Etat, dont l'ordre de grandeur, qui reste approximatif à ce stade, s'élève à environ 19,8 millions de francs selon les projections réalisées sur la situation prévalant au 31 décembre 2018. A noter qu'en fonction du domaine de tâches, ces charges complémentaires et uniques de subventionnement seront réparties entre l'Etat et les communes, selon les dispositions légales applicables. Une estimation de la charge nette unique pour l'Etat détermine un montant de l'ordre de 12,2 millions de francs, respectivement 7,6 millions de francs pour les communes.

10.3 Autres incidences financières

Le projet prévoit, outre le financement par les employeurs affiliés des mesures transitoire et compensatoire, un rehaussement de la cotisation employeur de 1 % dès l'année 2022, ainsi qu'une revalorisation salariale de 0,25 % ; revalorisation qui, d'entente avec les partenaires sociaux, interviendra dès le 1^{er} janvier 2021.

Ces mesures représentent un coût net pour l'Etat estimé à 10,1 millions de francs annuellement pour ce qui est du pourcentage de cotisation additionnel. La revalorisation salariale induira dès 2021 un coût additionnel annuel net de 3,6 millions de francs.

De par les mécanismes de financement, ces adaptations impacteront également les charges des domaines pour lesquels une répartition du financement s'opère conjointement avec les communes. La revalorisation salariale prévue aura par ailleurs aussi un effet sur les charges de subventionnement, en ce sens que nombre d'institutions concernées appliquent par analogie les normes salariales de l'Etat.

11 INCIDENCES EN MATIÈRE DE PERSONNEL

En soi, le projet n'a pas de conséquence en matière de personnel. Il pourra être mis en œuvre avec les ressources existantes.

Cela étant, du point de vue de la gestion des ressources humaines, on peut s'attendre à ce qu'un certain nombre de personnes ayant atteint l'âge de 58 ans avant l'entrée en vigueur des modifications prenne une retraite anticipée, afin de bénéficier des conditions de l'ancien plan de prévoyance. Au sein de l'Etat, la composition de l'effectif actuel du personnel de plus de 50 ans est la suivante (état au 26 septembre 2019) :

Âge	50	51	52	53	54	55	56	57
Cumulé	50+	51+	52+	53+	54+	55+	56+	57+
Nombre de personnes	392	401	370	396	441	406	399	369
	4624	4232	3831	3461	3065	2624	2218	1819
Âge	58	59	60	61	62	63	64	65
Cumulé	58+	59+	60+	61+	62+	63+	64+	65+
Nombre de personnes	337	301	254	198	155	137	58	10
	1450	1113	812	558	360	205	68	10

Par exemple, 1450 employé-e-s de l'Etat sont âgés de 58 ans et plus. Parmi eux, 337 sont âgés de 58 ans.

Les postes devenus vacants devront être repourvus. Un risque de pénurie est fort possible dans certaines fonctions, notamment dans le domaine de l'enseignement. Pour ce dernier, le Conseil d'Etat a déjà pris des mesures en augmentant, dès 2019, de 10 étudiants et étudiantes par année la capacité de la Haute école pédagogique, auxquels s'ajouteront, dès 2020, 40 étudiants et étudiantes supplémentaires par année.

12 INFLUENCE SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ETAT-COMMUNES ET AUTRES INCIDENCES

Le projet n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il n'a pas non plus d'effet sur le développement durable.

Par ailleurs, il est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral, en particulier à la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité. Il ne pose aucun problème sous l'angle de son eurocompatibilité.

13 RÉFÉRENDUM FINANCIER

Conformément à l'article 45 let. b de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RSF 10.1), les actes du Grand Conseil entraînant une dépense nette nouvelle supérieure à 1 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, soit une dépense nette nouvelle supérieure à 37 616 557 francs (art. 2 de l'ordonnance du 4 juin 2019 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat ; RSF 612.21), sont soumis au référendum financier obligatoire.

Dans le projet, les montants suivants sont déterminants s'agissant de la soumission au référendum financier :

- mesures transitoires et compensatoires à charge de l'Etat : charge unique de 317,8 millions de francs ;
- charges nettes uniques de subventionnement complémentaire : 12,2 millions de francs ;
- dépenses périodiques : augmentation des cotisations et revalorisation des traitements, charge considérées sur cinq ans, conformément à l'article 25 al. 2 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat, soit 50,5 millions de francs pour l'augmentation des cotisations et 18 millions de francs pour la revalorisation des traitements.

Le total à prendre en considération au sens de la législation sur les finances relativement au référendum financier s'élève à 398,5 millions de francs. Ce montant excède très largement le seuil du référendum obligatoire fixé par la Constitution mentionné plus haut.

Ce montant comprend toutefois une partie de dépenses pouvant être considérées comme des dépenses liées au sens de la législation sur les finances de l'Etat, dès lors qu'elles concernent des mesures transitoires qui doivent être prises conformément au principe de la bonne foi, en application de la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. ci-dessus ch. 4.1). Un examen approfondi, appuyé par une étude réalisée par le professeur Etienne Grisel, arrive à la conclusion qu'il n'est pas possible de déterminer avec exactitude où se situe la limite entre les dépenses liées et les dépenses nouvelles. Il apparaît toutefois clairement que les dépenses qui peuvent être tenues pour nouvelles au sens de la législation sur les finances, sont de toute évidence supérieures au seuil fixé par la Constitution. En ce sens, le projet doit être soumis au référendum financier obligatoire.

A noter qu'en cas de refus du projet par le peuple, le comité de la CPPEF n'aurait pas d'autre choix que d'abaisser les prestations et d'appliquer le plan alternatif élaboré par le comité de la CPPEF (ch. 9).

14 COMMENTAIRE PAR ARTICLES

Article 2 al. 1 LCP

L'article 2 LCP, dans sa version actuelle, prescrit que pour atteindre son but, la CPPEF instaure plusieurs régimes de prévoyance à primauté différente. Les différents régimes sont décrits à l'article 7. Il s'agit du régime de pensions (le régime principal applicable à 96 % du personnel), du régime LPP qui ne concerne que 4 % du personnel (en principe, des personnes engagées pour une durée limitée) et du régime complémentaire pour les cadres (applicable en pratique uniquement à certains médecins cadre de l'HFR). Le régime de pensions fonctionne en primauté des prestations, les deux autres en primauté des cotisations.

Le projet visant à faire passer le régime de pensions en primauté des cotisations, la totalité des régimes appliqués par la CPPEF seront à l'avenir en primauté des cotisations. L'article 2 LCP est adapté dans ce sens.

Article 7 al. 1 let. a et al. 2 LCP

La modification de l'alinéa 1 let. a découle du passage du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations.

L'alinéa 2 est nouveau. Comme déjà indiqué, il est prévu qu'à l'avenir la CPPEF propose aux personnes assurées dans le régime de pensions trois plans de prévoyance au libre choix des assuré-e-s. A signaler que la CPPEF offre déjà trois plans à choix dans le régime complémentaire pour les cadres.

Dans le projet de règlement sur le régime de pensions de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, deux plans sont prévus en complément du plan « standard » : un plan « étendu » et un plan « optimum ». Cf. le commentaire ci-dessus ch. 6.

Articles 8 et 9

La modification de ces dispositions répare une omission intervenue lors d'une précédente révision (Financement des institutions de prévoyance des corporations de droit public). La nouvelle formulation ancre simplement la pratique actuelle dans la loi.

Article 10 al. 3

Cette disposition n'est pas modifiée sur le fond. La liste des associations de personnel que peut consulter le Conseil d'Etat appelé à donner son avis sur d'éventuelles mesures d'assainissement est simplement complétée par la mention du Syndicat des services publics – Fribourg. Ce syndicat doit être intégré dans cette disposition, au même titre que la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg et que l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrats de l'Etat de Fribourg, dès lors que le projet prévoit qu'il soit, à l'avenir, représenté au sein du comité de la CPPEF, comme le sont les deux autres associations de personnel mentionnées (cf. art. 19 al. 3 et 5 du projet).

Article 13 al. 1 et al. 1a LCP

Selon la LCP actuelle, les cotisations prélevées sont constantes quel que soit l'âge des assuré-e-s, soit 25,9 % du salaire assuré, dont 10,66 % à la charge de la personne assurée et 15,24 % à la charge de l'employeur.

Dans le nouveau plan, d'une part, l'échelle de bonifications ne sera pas constante, mais croissante en fonction de l'âge des assuré-e-s et, d'autre part, les bonifications employé-e-s et employeur seront augmentées d'un point de pourcentage chacune en moyenne.

Si, outre les bonifications d'épargne, on prend en compte également les parts de la cotisation consacrées à la couverture des risques décès et invalidité et aux frais (1,9 %), ainsi qu'à la recapitalisation (3 %) (cf. ci-dessus ch. 3.4.3), les cotisations totales dues à la CPPEF par les employé-e-s et les employeurs seront les suivantes, en pour-cent du salaire assuré :

Age LPP	Taux de cotisation personne assurée	Taux de cotisation employeur
22 - 34 ans	10,02	12,38
35 - 44 ans	10,02	13,38
45 - 54 ans	12,92	16,88
55 - 70 ans	13,02	21,38

La part de cotisation risques, frais et recapitalisation, soit 4,9 %, est affectée selon la clé de répartition du plan actuel en ce qui concerne les cotisations totales (58,8 % - 41,2 %) : 2,88 % sont mis à la charge de l'employeur et 2,02 % le sont à la charge de l'employé.

L'article 13 est complété par un nouvel al. 1^{bis} qui précise que, si la CPPEF offre plusieurs plans de prévoyance à choix, en application du nouvel article 7 al. 2 LCP, les parts de cotisations supplémentaires sont mises à la charge exclusive des personnes assurées ayant opté pour un plan plus favorable que le plan « standard » (cf. également ci-dessus commentaire ad art. 7).

Article 19 al. 1a, 3, 4 et 5 LCP

Compte tenu de la complexité toujours plus grande des affaires à traiter par les organes suprêmes des institutions de prévoyance, il convient de préciser dans la LCP les exigences attendues des membres du comité de la CPPEF.

Le comité devra disposer de compétences effectives au moins dans les domaines suivants : prévoyance professionnelle, gestion des ressources humaines, placements financiers, constructions et droit. A l'occasion du renouvellement du mandat des membres du comité ou lors du remplacement d'un membre, les organes de nomination devront veiller à ce que, dans leur ensemble, les représentants de l'employeur et des employé-e-s disposent des compétences considérées comme nécessaires au bon accomplissement des tâches d'un tel organe.

Actuellement, les employé-e-s sont représentés au comité de la CPPEF par des représentants et/ou représentantes élus par l'intermédiaire de la FEDE et de l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg. Le SSP a demandé à pouvoir également désigner un représentant ou une représentante. Cet organisme étant désormais reconnu comme partenaire au sens de l'article 128 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat, il doit être traité sur pied d'égalité avec les autres partenaires reconnus. Les alinéas 3 et 5 sont modifiés dans ce sens. Le projet contient par ailleurs une disposition transitoire selon laquelle les personnes en fonction à l'entrée en vigueur du nouveau droit conservent leur mandat jusqu'au prochain renouvellement général des commission (soit jusqu'au 31 juin 2022, pour une entrée en vigueur du projet le 1er janvier de la même année).

La modification de l'article 19 al. 4 vise à donner plus de liberté au Conseil d'Etat lorsqu'il est amené à désigner les membres du comité représentant l'employeur.

Il appartiendra à l'avenir au Conseil d'Etat de déterminer, lors de chaque vacance de poste, quelle est la personne la plus à même de répondre aux exigences de la fonction, eu égard notamment au nouvel article 19 al. 1a prévu, avec en principe un membre du Conseil d'Etat et un représentant ou une représentante du Service du personnel et d'organisation.

Article 29a LCP

Les articles 29a ss LCP règlent la transition du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations.

L'article 29a précise le champ d'application personnel. Si le présent projet entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022, le nouveau plan de prévoyance fondé sur la primauté des cotisations sera applicable à toutes les personnes employées à cette date au service des employeurs affiliés à la CPPEF (Etat, y compris les établissements personnalisés, et affiliés externes ; art. 4 al. 1 et 2 LCP).

Les personnes dont les relations de travail se sont achevées le 31 décembre 2021 au plus tard demeureront soumises aux anciennes dispositions. Comme toutes les personnes qui bénéficient déjà d'une rente à la date de l'entrée en vigueur la modification de la LCP, elles ne sont pas concernées par le nouveau régime. En effet, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, après la survenance d'un cas d'assurance, les prestations fixées lors de la naissance du droit à la rente font partie des droits acquis (cf. notamment arrêt 9C_78/2007 du 15 janvier 2008 consid. 5.2 a contrario et les références ; cf. également s'agissant toutefois des mesures en cas de découvert l'art. 65d al. 3 let. b LPP).

Article 29b LCP

L'article 29b fixe les modalités pratiques du changement de primauté.

A la date d'entrée en vigueur de ce changement, tous les assuré-e-s actifs verront leur avoir de vieillesse crédité du montant de la valeur actuelle des prestations acquises calculée au jour précédent cette entrée en vigueur, selon l'article 16 de la loi fédérale du 17 décembre 1993 (RS 831.42) sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, le projet garantit ainsi le respect des droits acquis des assuré-e-s actifs.

Article 29c LCP

Les articles 29c et 29d régissent les mesures financées par l'employeur et destinées à atténuer le passage du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations, soit les mesures transitoires et les mesures compensatoires (cf. ci-dessus ch. 4).

Les principes sont énoncés à l'article 29c.

Comme déjà mentionné (cf. ci-dessus ch. 4.1), le changement de plan de prévoyance pénalise les assuré-e-s les plus âgés, du fait de l'abandon de la solidarité entre les jeunes générations et les plus anciennes. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, des mesures transitoires doivent être prévues pour permettre aux assuré-e-s de maintenir les dispositions qu'ils ou elles ont prises de bonne foi en fonction de l'ancienne réglementation et sur lesquelles il ne leur est pas facile de revenir et de s'adapter à la nouvelle réglementation.

Conformément à l'article 29c al. 1 let. a, le cercle des bénéficiaires des mesures transitoires et compensatoires comprend les assuré-e-s actifs âgés de plus de 45 ans (cf. ci-dessus ch. 4.2. à 4.4).

Toutefois, il est important de relever que, selon la lettre b de la même disposition et notamment pour des raisons liées à la nécessité de déterminer précisément l'effectif sur la base duquel les calculs devront être réalisés, ne recevront le montant compensatoire que les personnes qui étaient au service d'un employeur affilié auprès de la CPPEF le 31 décembre 2018. Les personnes dont les relations de travail ont débuté le 1^{er} janvier 2019 ne bénéficieront ni des mesures transitoires, ni des mesures compensatoires, même si elles ont atteint l'âge limite fixé à la lettre a. En effet, lors de leurs engagements, ces personnes avaient connaissance du fait que les conditions de retraite offertes par la CPPEF seraient moins favorables dans le futur. Elles n'entrent dès lors pas dans le champ d'application de la jurisprudence précitée du Tribunal fédéral.

L'article 29c al. 2 définit la notion de montant de compensation. Il s'agit d'un montant destiné à atténuer les effets du changement de primauté sur les pensions de retraite de certains assuré-e-s. Il est calculé sur la base de l'hypothèse qu'un intérêt de 2,5 % sera en moyenne crédité chaque année sur l'avoir de vieillesse des assuré-e-s bénéficiaires et évalué pour chaque assuré-e en comparant la pension de retraite projetée à l'âge de 64 ans dans le précédent plan de prévoyance en primauté des prestations avec la pension de retraite projetée au même âge dans le plan en primauté des cotisations.

Le montant de compensation prend l'une des deux formes prévues à l'article 29c al. 3 : mesures transitoires au sens strict ou mesures compensatoires, cf. ci-dessus ch. 4.2 à 4.4.

Conformément à l'article 29c al. 4, les assuré-e-s bénéficiaires du montant de compensation recevront l'une ou l'autre des formes prévues, soit la forme qui leur est la plus favorable. La CPPEF effectuera les calculs y relatifs sur la base de la situation prévalant le 31 décembre 2018, avec projection au 31 décembre 2021.

L'article 29c al. 5 précise les modalités pratiques du versement des mesures transitoires. Selon cette disposition, l'avoir de vieillesse des personnes bénéficiaires sera linéairement crédité à raison de 6,66 % du montant compensatoire total chaque année, à compter de la date d'entrée en vigueur du nouveau plan. Dans l'avant-projet mis en consultation, il était prévu que l'acquisition se fasse par tranches de 10 % sur la base de mesures transitoires et compensatoires débutant à 50 ans. La disposition a été adaptée pour tenir compte de l'âge seuil des mesures transitoires et compensatoires retenu dans le projet final, soit 45 ans.

Cette disposition prend en compte le fait que le montant compensatoire ne constitue pas un droit acquis à l'entrée en vigueur du changement de plan. Pour des raisons d'équité, comme le montant compensatoire n'a pas été financé par l'employé-e, mais par l'employeur, la totalité de ce montant ne

doit profiter qu'aux personnes qui demeurent assurées à la CPPEF jusqu'à la survenance d'un cas de prévoyance (retraite, invalidité ou décès). En revanche, si un ou une bénéficiaire fait l'objet d'un renvoi ou démissionne, il ou elle n'a pas droit à la totalité du montant compensatoire, mais seulement à la part correspondant à la durée de son activité exercée au service d'un employeur affilié postérieurement au changement de primauté.

A noter que, en cas de départ en retraite, à l'âge ordinaire ou de manière anticipée, la personne concernée demeure assurée auprès de la CPPEF et recevra la totalité du montant compensatoire. Cela dit, tout départ en retraite anticipée entraînera une réduction de la pension, résultant du taux de conversion réduit qui sera appliqué.

L'article 29c al. 6 précise les paramètres pris en compte s'agissant des agents et agentes de la force publique, cf. également ci-dessus ch. 7.

Article 29d LCP

L'article 29d règle le financement du montant compensatoire.

Un montant total maximum de 380 millions de francs sera versé à la CPPEF, au titre des mesures transitoires et compensatoires, par l'ensemble des employeurs affiliés à la CPPEF, soit d'une part l'Etat, y compris ses établissements, et d'autre part les autres employeurs affiliés, individuellement. Il est prévu que chacun de ces employeurs participe au financement du montant compensatoire proportionnellement au coût des mesures transitoires et compensatoires afférentes à son personnel.

Il n'est pas exclu que le montant compensatoire tel qu'évalué à ce stade selon les projections au 31 décembre 2018 excède, à la date de calcul déterminante, le montant nécessaire pour couvrir le coût des mesures transitoires et compensatoires prévues dans le projet, ou qu'il ne suffise pas à couvrir ce coût. Dans ce dernier cas de figure, cas échéant, l'étendue des mesures sera adaptée en conséquence. Dans la mesure où les hypothèses de calculs des mesures transitoires seront les mêmes au moment du calcul précis par employeur, douze mois avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, le nombre des personnes assurées concernées sera en principe inférieur, compte tenu des fluctuations du personnel auprès des différents employeurs affiliés. Aussi, même si cela ne peut être quantifié à ce stade, il est raisonnable de penser que le coût des mesures transitoires sera quelque peu inférieur aux projections ci-dessus.

Pour des raisons pratiques (nécessité de disposer du temps indispensable pour effectuer les calculs et pour informer les intéressé-e-s), le coût des mesures pour chaque employeur est calculé sur la base de la situation des effectifs concernés au 1^{er} janvier 2021, sur la base des mêmes modalités et hypothèses que les calculs réalisés à ce jour, avec projection au 1^{er} janvier 2022 (date d'entrée en vigueur du changement de plan). La CPPEF informera les employeurs au plus tard le 30 juin 2021 des montants dus par chacun d'eux.

L'obligation de verser en une fois au moment de la date du changement de plan la part due du montant compensatoire pourrait placer certains employeurs dans une situation financière délicate. Pour tenir compte de cette difficulté, le projet prévoit la possibilité pour ceux-ci de solliciter un prêt de la part de la CPPEF. Sous réserve de la durée maximale de ce prêt – cinq ans – et du taux d'intérêt – taux du marché –, les conditions feront l'objet d'une convention passée avec la CPPEF. Les engagements pris constituent une reconnaissance de dette au sens de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (cf. également art. 29e).

Comme déjà indiqué et pour les raisons invoquées (cf. ci-dessus ch. 4.5.1 et 10), l'Etat recourra en principe à la formule du prêt.

Article 29e LCP

Cette disposition renvoie simplement au régime ordinaire de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite. Elle vise à supprimer toute difficulté d'interprétation future, au cas où un employeur s'opposerait au paiement des montants dus. Il doit être clair pour toutes les personnes et institutions concernées, que, dans une telle situation, la CPPEF, en sa qualité de créancière, pourra s'adresser aux autorités judiciaires pour obtenir la mainlevée provisoire d'une éventuelle opposition.

Pour rappel, en vertu de l'article 72c al. 2 LPP, la garantie de l'Etat « porte aussi sur les engagements envers les effectifs d'assurés » des affiliés externes de la CPPEF.

Article 29f LCP

Cette disposition traite des aspects comptables des opérations prévues ainsi que des modalités de financement et des contributions à récupérer auprès de tiers (cf. ci-dessus ch. 4.5).

Référendum et entrée en vigueur

Sur la question du référendum, cf. ci-dessus ch. 13.

Le présent projet fera l'objet d'une votation populaire, probablement dans le courant de l'automne 2020. Pour tenir compte de la situation particulière des membres du personnel enseignant, qui doivent, le cas échéant, donner leur congé à la fin du mois de janvier pour la fin de l'année scolaire administrative en cours, soit le 31 janvier 2021 pour la fin de l'année scolaire 2020-2021 (art. 16 du règlement du 14 mars 2016 relatif au personnel enseignant de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport) et de la nécessité pour ces personnes de connaître les nouvelles conditions de retraite avant de prendre leur décision quant à un éventuel départ anticipé, il est prévu que la modification législative entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022.