

Réponse du Conseil d'Etat

L'article 3 al. 2 de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat mentionne que "le Conseil d'Etat peut autoriser l'affiliation de l'ensemble des salariés au service de communes, d'associations de communes ou d'institutions qui exercent dans le canton une activité d'utilité publique liée étroitement à l'Etat, à des communes ou à des associations de communes, ou qui participent directement ou indirectement à la gestion de la Caisse (ci-après: les institutions externes), mais qui ne sont pas des établissements d'Etat. Il fixe dans un arrêté les conditions d'admission et de prévoyance pour les institutions externes."

Si les demandes d'affiliation étaient rares jusqu'à la fin 2002, elles furent beaucoup plus nombreuses dans le courant 2003. Cette situation était notamment due au fait que les prestations alors offertes par les autres institutions de prévoyance étaient nettement supérieures à celles qui étaient offertes par notre Caisse. La dégradation des marchés financiers allait changer la donne à ce niveau. Depuis la fin 2003, voire le début 2004, les prestations de la Caisse se sont, comparativement parlant, améliorées, puisque les prestations de la Caisse se fondent sur une projection des salaires de carrière et non sur des excédents, des taux de conversion ou des taux d'intérêt variables.

Le problème qui s'est alors posé au comité de la Caisse, respectivement au Conseil d'Etat, fut celui de la garantie de l'Etat accordée aux institutions externes, puisque la Caisse, malgré un excellent taux de couverture comparé à celui d'autres institutions de droit public, affiche une sous-couverture de l'ordre de 15 %. La question qui s'est posée fut la suivante: qui allait prendre en charge ce manque de couverture si d'aventure le législateur fédéral ou cantonal exigeait une capitalisation complète de la Caisse? Pour satisfaire à cette exigence, la Caisse a établi un projet d'ordonnance qui sera prochainement soumis au Conseil d'Etat pour définir clairement quels seront les engagements des institutions externes qui sont affiliées ou s'affilieraient à la Caisse.

Sur la base des engagements actuariels toujours plus importants au niveau des passifs et compte tenu des difficultés d'adaptation de la loi dans ses moindres détails (notamment des difficultés d'interprétation de nombreux articles, de trop nombreuses possibilités de choix offertes aux assurés, des inadaptations de la loi suite à des modifications de la LPP), le comité a décidé à fin 2002 de mettre sur pied un groupe de travail pour la révision de la loi sur la Caisse. Les travaux avancent et le comité a déjà pu prendre certaines décisions concernant des options proposées par ce groupe de travail. Un premier rapport de révision devrait être établi vers la fin 2004. Il sera soumis au Conseil d'Etat et remis ensuite aux partenaires sociaux pour discussion.

La question de l'ouverture complète de la Caisse a été évoquée à de nombreuses occasions, mais sans entrer de manière approfondie dans les détails. Plusieurs solutions sont possibles.

1. Maintien de la situation actuelle

Le fonctionnement de la Caisse demeure sous sa forme actuelle, avec la possibilité d'affilier des employeurs externes aux conditions fixées par la Caisse, à savoir la signature d'une convention d'affiliation qui définit les conditions d'admission et de sortie des employeurs

externes. La décision finale de l'affiliation revient, selon la loi en vigueur, au Conseil d'Etat. Différentes options seraient alors envisageables:

Option a)

L'accord de l'affiliation à la Caisse pourrait être délégué directement au comité de la Caisse. Cette option serait juridiquement plus proche de la LPP que la situation actuelle. En effet, la gestion administrative et notamment l'affiliation des employeurs externes d'une Caisse doit être l'affaire d'un comité paritaire et non l'exclusivité de l'employeur. Le comité serait alors souverain dans la décision de l'affiliation de certains employeurs (par exemple un refus dû à une sinistralité trop importante, un risque financier quant au paiement des cotisations).

Option b)

Il s'agit de l'ouverture totale aux employeurs externes. A la condition que ces employeurs remplissent les conditions d'une affiliation conformément à l'article 3 de la LCP précédemment énoncée, la Caisse serait tenue d'accepter ces employeurs sans conditions particulières. Cette situation implique alors que les risques découlant de ces affiliations ne soient pas purement et simplement reportés sur les affiliés actuels de la Caisse qui pourraient voir leurs primes de risque augmenter de manière importante. Le législateur doit être conscient qu'il ouvrirait la Caisse à de nombreux employeurs externes et qu'il doit prendre les dispositions en conséquence pour accepter une fluctuation éventuellement importante du taux de couverture, et partant de la garantie de l'Etat, aussi bien à la hausse qu'à la baisse. L'Etat pourrait aussi obliger les institutions qu'il subventionne à s'affilier à la Caisse. Une étude devrait être faite sur les avantages et les inconvénients financiers d'une telle obligation (régime unique de prévoyance pour de nombreux employeurs et grande facilité pour le personnel en cas de changements d'employeurs affiliés à la même institution de prévoyance professionnelle; économies d'échelle dans la gestion et diminution éventuelle des cotisations, diminution qui, le cas échéant, se répercuterait aussi sur les employeurs / collectivités publiques dans le subventionnement d'institutions affiliées; maintien de capitaux de prévoyance dans le canton et investissement de ces capitaux de manière prioritaire dans le canton). Selon l'actuaire, l'affiliation d'autres employeurs pourrait être un élément positif pour la Caisse, puisque celle-ci verrait ainsi ses effectifs d'assurés augmenter, d'où des économies d'échelle dans le traitement des dossiers et un rajeunissement possible de l'effectif des personnes assurées.

2. Création d'une nouvelle fondation commune de droit public ou privé

La création d'une nouvelle fondation permettrait de grouper sous un même toit toutes les instances ou employeurs externes intéressés à rejoindre la Caisse actuelle. Cette institution pourrait fonctionner selon les mêmes principes que ceux de la Caisse (notamment le calcul des prestations sur la base de la somme des salaires assurés à l'âge terme) et son administration pourrait être gérée directement par la Caisse, avec des coûts intéressants pour les assurés (économies d'échelle). La nouvelle fondation serait capitalisée à 100 %, ce qui ne poserait pas les problèmes qu'ont aujourd'hui les institutions affiliées à la Caisse, problèmes liés entre autres au manque de couverture. Un transfert des employeurs affiliés, de la Caisse à la nouvelle fondation, constituerait un avantage certain pour l'Etat, puisque seul son personnel y resterait affilié et qu'ainsi le montant du déficit de couverture à sa charge ne se rapporterait qu'à son personnel. La question qui se pose est celle du financement de cette nouvelle fondation. Une expertise actuarielle devrait analyser le taux de cotisation nécessaire, qui devrait être selon toute vraisemblance proche de celui de la Caisse actuellement, soit 19,5 %. Le fait de créer une nouvelle institution permettrait entre autres le maintien des avoirs des cotisants dans le canton. Il n'est pas non plus inutile de relever que la mobilité du personnel hospitalier et soignant s'en trouverait grandement

favorisée, puisque cette institution de prévoyance professionnelle pourrait regrouper l'ensemble des institutions sanitaires et d'aide sociale du canton (homes pour personnes âgées, EMS, foyers pour personnes handicapées, institutions pour toxicomanes). A terme, de nombreuses communes pourraient également rejoindre cette nouvelle fondation.

Quelle que soit la variante ou l'option choisie, il conviendra de prendre en compte tous les éléments précédemment cités, soit la sinistralité, la solvabilité des employeurs, la solidarité entre les assurés, la mobilité du personnel entre employeurs, les subsides aux institutions subventionnées, les économies d'échelle, la diminution éventuelle des cotisations (parts employeurs et employés), le maintien de capitaux dans le canton.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter ce postulat étant donné que les études demandées sont déjà en cours. Un rapport sur le résultat de ces études vous sera adressé en principe dans le délai légal d'une année ou éventuellement à l'occasion d'un projet de loi révisant la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat.

- La discussion et le vote sur la prise en considération ce postulat auront lieu ultérieurement.

Fribourg, le 7 septembre 2004