

Réponse du Conseil d'Etat

Le Comité de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (CPPEF) a mis sur pied un groupe de travail pour la révision de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (GRLCP). Il examine actuellement les premiers résultats de ces travaux.

S'agissant de la primauté des cotisations, le GRLCP rappelle que la tendance du passage des caisses à primauté de prestations en caisses à primauté de cotisations est venue du monde anglo-saxon. Comme tout phénomène de mode, il n'est pas exclu que les choses changent à nouveau dans le futur puisque, semblerait-il, des spécialistes américains recommencent à prôner les avantages de la primauté des prestations. D'ailleurs, la plupart des caisses, surtout en Suisse alémanique, qui ont adopté la primauté des cotisations l'ont fait avec l'objectif de maintenir le niveau des rentes afin de respecter le principe de proportionnalité et de préserver dans la mesure du possible les acquis sociaux, et sans diminution des cotisations pour les assurés et les employeurs. Pour un montant donné, une rente servie à 65 ans par exemple exige le même financement que ce soit dans la primauté des cotisations ou celle des prestations. Toutefois, le problème avec la primauté des cotisations provient du fait que cette méthode de calcul des prestations de la prévoyance professionnelle fait supporter aux assurés l'ensemble des risques (financiers et actuariels) puisque la couverture en cas de retraite dépend dans une proportion importante de la rentabilité des capitaux investis et du facteur de conversion du capital en rente qui est appliqué. Or, la prévoyance professionnelle est une branche de l'assurance qui, à ce titre, ne peut se concevoir sans le recours à la solidarité et à la répartition des risques. Négliger cet aspect des choses revient à ne considérer que le domaine strictement financier, ce qui est contraire à l'esprit de l'article 113 de la Constitution fédérale. Par ailleurs, le fait que la primauté des prestations se réfère au taux d'intérêt technique et non pas au taux d'intérêt minimal LPP rend son pilotage plus facile en période de perturbation des marchés financiers. Il est en effet plus facile de garantir un taux d'escompte défini comme le taux de rendement annuel moyen attendu à long terme qu'un taux de capitalisation dont le minimum est imposé annuellement par la loi.

Le GRLCP suggère d'appliquer un nouveau système financier dont le but est de garantir au moins un degré de couverture de 80 à 85 %. A ce propos, il convient de relever que le degré de couverture a passablement évolué durant ces dernières années. De 83,08 % en 1996 (il n'est malheureusement pas possible d'établir un comparatif sur une plus longue période, car le système de calcul de la couverture a changé avec l'introduction du libre passage en 1995), il était de 83,80 % à fin 2003, après être passé à un maximum de 96,57 % en 1999, pendant l'euphorie boursière due aux valeurs technologiques et juste avant la chute de la bourse durant les années 2001 et 2002. Rapporté en francs, l'engagement de l'Etat est passé de quelque 208 millions de francs en 1996 à 293 millions de francs à fin 2003, quand bien même l'engagement de l'Etat, en termes relatifs, a diminué (0,78 % de moins). Il ne faut pas oublier non plus le fait que l'employeur a, de 2002 à 2004, bénéficié d'une économie totale de quelque 9 millions de francs, par une baisse temporaire des cotisations employeur de 0,5 %. Le système financier choisi (primauté des prestations) se caractérise par le fait que l'évolution des rendements, boursiers en particulier, se répercute indirectement sur l'employeur dans la mesure où le degré de couverture est affecté. Mais l'évolution des rendements n'a aucune influence sur les prestations dues aux assurés. Il convient également de mentionner que l'ASIP (Association suisse des institutions de prévoyance) préconise pour

les caisses de droit public un degré de couverture de l'ordre de 80 %. La CPPEF a donc une bonne à très bonne assise financière.

Le système proposé par le GRLCP concernerait l'ensemble de la CPPEF (régime LPP et régime de pensions). Son niveau de capitalisation est une question avant tout politique. La proposition ci-dessus n'en n'exclut donc pas d'autres. Il faut simplement que les décisions qui seront prises en la matière soient crédibles socialement et financièrement.

Le système financier actuel est le système mixte de la répartition des capitaux de couverture. Selon ce système, la fortune de la CPPEF doit permettre de garantir en tout temps au moins les réserves mathématiques des pensions en cours. L'inconvénient d'un tel système provient du fait qu'il conduit à un degré de couverture général variable avec le temps. Ainsi, pour satisfaire les exigences de ce système, un degré de couverture de 45 % suffirait actuellement alors qu'un degré de couverture de 60 % serait nécessaire dans vingt ans. Plus le rapport entre assurés actifs et pensionnés diminue, plus le besoin de capitalisation est grand.

Une garantie de l'Etat de Fribourg portant sur les 15 à 20 % des engagements est tout à fait acceptable puisque la probabilité d'une activation intégrale d'une telle garantie est quasi nulle, pour autant, bien sûr, que l'on admette la pérennité de l'Etat garant. Même en cas de privatisation d'un secteur de celui-ci, il lui coûtera moins cher de payer, au coup par coup, les 15 % de sous-couverture plutôt qu'en une seule fois pour le tout. Cela d'autant plus que le remboursement intégral de la sous-couverture nécessiterait un emprunt avec intérêts, alors que l'Etat ne paie aucun intérêt à la CPPEF sur la sous-couverture de 15 %.

Certains spécialistes contestent les vertus de la capitalisation. Il y a dans tous les cas deux périodes conjoncturelles qui sont très défavorables à la capitalisation intégrale : les périodes de haute inflation (de 1970 à 1979) et les périodes de dépréciation marquée des marchés financiers (de 2000 à 2002). Il est intéressant à ce sujet de rappeler ici l'expérience récente de la Caisse de pensions des enseignants bernois. Celle-ci a été entièrement recapitalisée, pour la première fois de sa longue histoire, en 1999. Depuis lors, elle a perdu plus d'un milliard de francs, dont 750 millions sont dus au recul général de la bourse et 150 millions à des placements malheureux dans des sociétés actives dans les nouvelles technologies. L'utilité de la recapitalisation peut donc se poser, ce d'autant plus que, pendant plus de 150 ans, cette institution a en effet servi des pensions sans trop de problèmes, en adaptant ses pensions par ailleurs la plupart du temps à l'évolution du renchérissement. Il est vrai que les caisses de pensions publiques sous-capitalisées ont également perdu à la bourse pendant la période 2000 à 2002, mais dans une moindre mesure que celles intégralement capitalisées d'une part et sans que le contribuable soit mis à contribution d'autre part.

Une diminution passagère du degré de capitalisation n'est pas un problème pour une caisse publique de pensions bénéficiant d'une garantie puisqu'elle a le temps pour elle de recapitaliser, ce qui n'est pas le cas des caisses entièrement capitalisées ne bénéficiant d'aucune garantie. Durant les années 1990, la plupart des caisses de pensions publiques bien gérées ont gagné dix points de couverture au moins. Elles les ont reperdu en partie, ou même en grande partie, entre 2000 et 2002. Mais cela ne fait pas problème puisque tous les experts financiers considèrent la performance des placements financiers sur une durée de plusieurs années.

Il convient encore de relever que les prestations de vieillesse offertes par la CPPEF se situent plutôt en queue de classement dans les comparaisons intercantionales.

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 sera adressé au Grand Conseil 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 de ce postulat ont eu lieu ce jour.

Fribourg, le 25 janvier 2005