

Question

L'avis de droit rendu par le service des communes au sujet des statuts de la caisse de prévoyance de la Ville de Fribourg pose d'importantes questions quant à la surveillance par l'Etat de cette caisse ces vingt dernières années.

Depuis 1927, date de ses premiers statuts, la caisse de prévoyance est un établissement autonome de droit public. Dès le 1^{er} janvier 1985, date de l'entrée en vigueur de la LPP, la caisse est inscrite au Registre de la prévoyance professionnelle et s'oblige par conséquent à satisfaire aux exigences de la LPP. Comme elle déroge au principe de la caisse fermée (art. 69 al. 2 LPP), la Commune de Fribourg est donc, depuis 1985, subsidiairement responsable du paiement par la Caisse des prestations dues. Un avenant est alors ajouté aux statuts de 1992, qui précise la garantie de la commune et les rapports avec la LPP.

A partir de 1992, de nouvelles règles ont été soumises à l'autorité de surveillance (les art. 68 et 69 des statuts en 1992 et les art. 74 et 75 en 2002). De nombreuses modifications ont été apportées en 1995 suite aux changements de différentes lois fédérales, et une nouvelle mouture des statuts est entrée en vigueur en janvier 2002.

Suite à ce bref historique, je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Pourquoi, au vu des modifications importantes citées ci-dessus, l'Autorité cantonale de Surveillance des Fondations et de la prévoyance professionnelle n'a pas, dès 1992 déjà, attiré l'attention du Conseil communal de Fribourg sur son obligation de faire adopter les statuts de la Caisse (reconnue comme établissement communal de droit public) par le Conseil général, comme tout règlement de portée générale selon l'art. 10 al. 1 litt. f et h de la LCO ?

Le manquement de cette autorité cantonale n'a-t-il pas eu comme conséquence qu'aucun droit de regard extérieur autorisé n'a pu être exercé et que ce fait a conduit à la situation actuelle ?

2. A mon sens, l'Autorité de surveillance aurait dû à la lecture des rapports actuariels obligatoires de la Caisse de 1989, 1995 et 1999, tirer la sonnette d'alarme en observant la diminution constante du "degré de couverture". Cette baisse était visible dès 1983 déjà, même s'il y avait la "sécurité" de la garantie de la Commune. Est-ce que le Conseil d'Etat peut reconnaître une part de responsabilité dans l'approche peu rigoureuse de cette autorité ?
3. Les décisions et les modifications prises par le Comité de la Caisse dès 1995 n'ayant pas eu les effets escomptés, la Direction concernée de l'époque n'aurait-elle pas dû interpeller le Conseil communal ou ses représentants comme l'Etat sait si bien le faire dans d'autres circonstances quand il n'est pas prêt à cautionner certaines décisions ?
4. Le Conseil d'Etat peut-il expliquer pourquoi l'Autorité de surveillance a attendu jusqu'en 2002, moment du changement de Direction, pour s'intéresser sérieusement à la situation de la Caisse de prévoyance du personnel de la Ville de Fribourg ?

Le 28 février 2005

Réponse du Conseil d'Etat

1. La Caisse de prévoyance du personnel de la Ville de Fribourg (CPVF) est une institution de prévoyance professionnelle indépendante de droit public. Ainsi, toutes les réglementations spécifiques que la LPP connaît pour les caisses de droit public s'y appliquent. Le législateur fédéral a notamment admis que les caisses publiques soient traitées différemment des caisses privées dans certains domaines, en particulier en ce qui concerne le financement.

En vertu de l'article 1 OPP 1, l'autorité cantonale de surveillance LPP prend toutes les décisions concernant la LPP et ses ordonnances d'exécution. C'est elle qui doit s'assurer que la CPVF se conforme à la législation sur le 2^e pilier et qui doit, au besoin, prendre des mesures sur le plan de la prévoyance professionnelle. C'est ainsi que l'autorité de surveillance a provisoirement enregistré, par décision du 5 février 1986, la CPVF dans le registre de la prévoyance professionnelle, puis définitivement en date du 14 janvier 1992. Ce faisant, elle a vérifié la conformité des dispositions statutaires avec les prescriptions de la législation sur le 2^e pilier. En revanche, elle n'avait pas à examiner la question de la répartition des compétences entre le Conseil communal et le Conseil général. En effet, cet examen, et en particulier la question de savoir si l'article 90 du Règlement du personnel du 26 mars 1984 constituait une base légale suffisante pour permettre une délégation des compétences du Conseil général au Conseil communal, en ce qui concerne l'adoption des statuts de la Caisse de prévoyance, relève de la compétence exclusive des organes communaux.

2. L'article 69 al. 2 LPP prévoit que l'autorité de surveillance peut, aux conditions fixées par le Conseil fédéral, autoriser les institutions de prévoyance de corporations de droit public à déroger au principe du bilan en caisse fermée. Selon l'article 45 al. 2 de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2), l'institution de prévoyance d'une collectivité de droit public peut, avec l'approbation de l'autorité de surveillance, déroger au principe du bilan en caisse fermée lorsque la Confédération, un canton ou une commune garantit le paiement des prestations dues en vertu de la LPP. Pour la CPVF, cette garantie a été octroyée par le Conseil général de la Ville de Fribourg en date du 24 juin 1985. Ainsi, la situation de la CPVF n'est pas en contradiction avec la législation en matière de prévoyance professionnelle.

Cela dit, les tâches et les responsabilités de l'autorité de surveillance ont fortement évolué au cours des dernières années. En effet, la LPP et ses ordonnances d'exécution contiennent aujourd'hui de nombreuses dispositions qui ne figuraient pas dans les textes légaux de 1985. A titre d'exemple, on peut citer les dispositions sur la liquidation partielle et les nouvelles dispositions sur le placement des capitaux. S'agissant de la question du taux de couverture des institutions de la prévoyance professionnelle, ce n'est qu'après la chute des valeurs boursières, en 2002–2003, que l'attention des milieux de la prévoyance professionnelle, puis des médias et des instances politiques s'est portée sur les problèmes y relatifs. Les Chambres fédérales et le Conseil fédéral ont alors rapidement édicté de nouvelles dispositions légales, destinées à assurer la résorption des découverts. Des directives adressées aux autorités cantonales de surveillance sont venues compléter ces dispositions. Ce train de mesures d'assainissement s'adressait principalement aux institutions de droit privé présentant un découvert. Des voix se sont toutefois élevées pour exiger l'application des mêmes règles aux institutions de droit public, quand bien même ces dernières bénéficient, comme mentionné ci-dessus, d'un régime d'exception, justifié par la garantie accordée par la collectivité publique.

En outre, il convient de préciser que la CPVF n'a pas connu de baisse substantielle de son taux de couverture depuis l'entrée en vigueur de la législation fédérale sur la prévoyance professionnelle. Ce taux de couverture a toujours été très bas, ceci pour des raisons structurelles qui sont le résultat du choix du système de financement opéré par la ville lors de l'entrée en vigueur de la LPP. Etant donné que la CPVF bénéficiait d'une

garantie de la collectivité publique, il n'appartenait pas à l'autorité de surveillance d'intervenir pour faire augmenter le taux en question.

Au regard de ce qui précède, le traitement du dossier de la CPVF par l'autorité de surveillance ne prête pas le flanc à la critique.

3. Les modifications statutaires de 1995 ont été rendues nécessaires par l'entrée en vigueur de la loi sur le libre passage et des dispositions sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle. Elles ne touchaient en rien à l'équilibre financier de la CPVF.

C'est dans l'expertise actuarielle de 1999/2000 que la question d'une augmentation du capital destiné à couvrir les pensions en cours a été posée. Cette expertise contenait un certain nombre de recommandations, proposant notamment une nouvelle formule de pensions et une limitation du montant des prestations d'invalidité. Ces recommandations ont donné lieu à une révision des statuts de la Caisse, adoptée en septembre 2001 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Afin de pouvoir mesurer et évaluer les premiers effets de ces modifications, la CPVF a demandé à l'expert LPP de produire une nouvelle expertise actuarielle, portant sur la situation de la Caisse au 31 décembre 2003. Contrairement à ce qui avait été dit, par erreur, dans la réponse à la question du député Zurkinden, ce n'est donc pas l'autorité cantonale de surveillance des fondations qui a réclamé l'établissement de cette expertise. Celle-ci a montré que de nouvelles mesures allaient devoir être prises pour atteindre l'équilibre budgétaire à moyen terme, comme exigé par les statuts.

4. Lors d'une réorganisation de l'administration cantonale intervenue le 1^{er} janvier 2003, le Service de la surveillance des fondations et de la prévoyance professionnelle a été transféré de la Direction de la santé et des affaires sociales à la Direction de la sécurité et de la justice. Les raisons de ce transfert ont été exposées dans la réponse du Conseil d'Etat à la question no 787.04 du député Zurkinden.

L'intérêt accru de l'autorité de surveillance pour la situation de la CPVF n'est pas lié à cette réorganisation. Comme nous l'avons indiqué plus haut, ce n'est en effet que depuis fin 2002 / début 2003 que l'attention des professionnels de la prévoyance, puis des médias et du monde politique s'est tournée vers les caisses publiques suite aux problèmes rencontrés en relation avec la chute des valeurs boursières.

Pour le reste, le Conseil d'Etat se permet de renvoyer à sa réponse à la question n° 787.04 du député Hubert Zurkinden, qui contient des explications exhaustives sur le rôle de l'autorité de surveillance, en particulier par rapport à la Caisse de prévoyance du personnel de la Ville de Fribourg.

Fribourg, le 26 avril 2005