

Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat

Le présent rapport 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 loi sur la Caisse de prévoyance de l'Etat de Fribourg – Bref rappel	3
1.1.3	Situation financière de la CPPEF au 31 décembre 2017	4
1.1.4	Contexte financier – Nécessité d'intervention de la part 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	7
1.2.3	Elaboration des modifications légales et réglementaires	7
1.2.4	Procédure de consultation	7
2	Comparaison intercantonale – Autres institutions de prévoyance de droit public cantonales (aperçu)	7
3	Changement de plan de prévoyance	9
3.1	<i>Introduction – Incidences du maintien du plan actuel sur les cotisations/prestations</i>	9
3.2	<i>Révision du plan de prévoyance – Passage à la primauté des cotisations</i>	9
3.2.1	Généralités – Brève description du système actuel	9
3.2.2	Avantages d'un plan en primauté des prestations	10
3.2.3	Avantages d'un plan en primauté des cotisations	10
3.3	<i>Plan en primauté des cotisations proposé par le comité de la CPPEF</i>	12
3.3.1	Principes	12
3.3.2	Couverture des risques invalidité et décès	13
3.3.3	Capital d'épargne	13
3.3.4	Echelle de bonifications	13
3.3.5	Objectifs de prestation (pension de retraite)	13
3.3.6	Impact du projet pour les assuré-e-s	14
3.3.7	Evolution du degré de couverture	14
3.4	<i>Variante « Echelle de bonifications croissante »</i>	15
4	Mesures transitoires – Trois variantes	16
4.1	<i>Généralités</i>	16
4.1.1	Détermination du cercle des bénéficiaires	16
4.1.2	Mesures transitoires au sens strict	17
4.1.3	Mesures compensatoires	17
4.1.4	Hypothèses générales retenues pour les calculs des différentes variantes	18
4.2	<i>Première variante</i>	18
4.3	<i>Deuxième variante</i>	20

4.4	<i>Troisième variante</i>	22
4.5	<i>Tableau récapitulatif</i>	25
4.6	<i>Répartition de la charge financière et modalités de paiement</i>	26
4.6.1	<i>Charges financières selon les employeurs</i>	26
4.6.2	<i>Répartition partielle de la part des charges de l'Etat</i>	27
5	Recapitalisation partielle et constitution d'une réserve de fluctuation de valeurs suffisante	28
5.1	<i>Buts et intérêt</i>	28
5.2	<i>Résultats 2017 et réserve de fluctuation de valeurs</i>	28
5.3	<i>Montant affecté à la recapitalisation</i>	28
5.4	<i>Répartition de la charge financière et modalités de paiement</i>	29
5.5	<i>Incidence de la recapitalisation partielle sur la cotisation de l'employeur</i>	30
5.6	<i>Possibilité de prévoir une opération de recapitalisation dans les première et troisième variantes</i>	31
6	Répartition de l'effort entre les assuré-e-s et les employeurs	31
6.1	<i>Estimation de l'effort financier total</i>	31
6.2	<i>Estimation de la répartition des efforts pour les trois variantes</i>	32
7	Offre de trois plans à choix	33
8	Cas particulier des agents et agentes de la force publique	33
9	Remboursement de l'avance AVS	34
10	Conséquences financières	34
10.1	<i>Incidences financières liées au financement des mesures transitoires</i>	35
10.2	<i>Incidences financières de la recapitalisation partielle</i>	36
10.3	<i>Impacts sur les subventions</i>	36
11	Incidences en matière de personnel	37
12	Influence sur la répartition des tâches Etat-communes et autres incidences	37
13	Référendum	37
14	Commentaire par articles	38

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 loi sur la Caisse de prévoyance de l'Etat de Fribourg – 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 2017 était de CHF 222'135.85 », cf. Rapport de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat au Grand Conseil relatif aux comptes 2017, p. 40.

1.1.3 Situation financière de la CPPEF au 31 décembre 2017

La situation financière au 31 décembre 2017 de la CPPEF est présentée dans le rapport annuel de gestion du 15 mars 2018 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 : 4'489'629'074 francs

Les capitaux de prévoyance et les provisions techniques
s'élèvent à : - 5'661'966'047 francs

La garantie de l'Etat correspond ainsi au montant de : - 1'172'336'973 francs

Au 1^{er} janvier 2018, le degré de couverture de la CPPEF se situait au-dessus du 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 79,3 %, alors que le degré de couverture minimal auquel la CPPEF aurait dû se trouver est fixé à 75,4 % (cf. ci-dessous ch. 1.1.4 tableau).

Il est cependant important de noter que, une année plus tôt, le degré de couverture de la CPPEF n'était que de 73,3 %. La situation à la fin de l'année 2017 est le résultat d'une performance exceptionnelle des marchés financiers⁴. Ce résultat ne doit pas masquer la réalité : sur une période de plusieurs années, 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). Dans la perspective d'une saine gestion à long terme, il est nécessaire de relativiser les résultats de nature conjoncturelle, telles que les excellentes performances de l'année 2017. Il est au contraire de la responsabilité de tous les organes compétents de veiller à ce que le plan de financement adopté permette de garantir structurellement la pérennité de la CPPEF.

1.1.4 Contexte financier – Nécessité d'intervention de la part 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 francs 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.

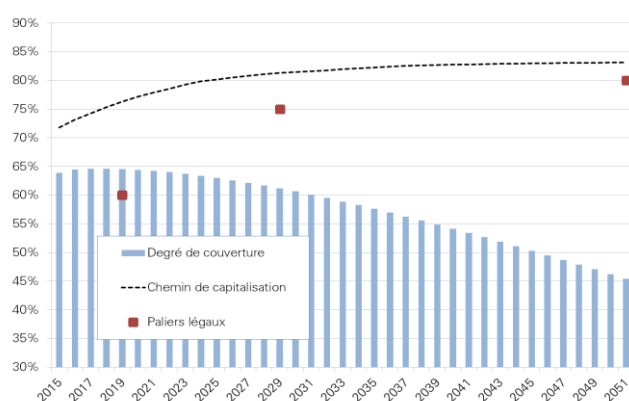
L'espérance de performance dépend de la structure des placements du portefeuille de chaque institution. En 2016, le comité de la CPPEF a chargé la société Willis Towers Watson de réaliser une analyse, fondée sur la réalité économique, de la situation spécifique de la CPPEF (Asset Liability Management). 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 %.

³ Cf. Rapport de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat au Grand Conseil relatif aux comptes 2017, p. 58, ch. V.9

⁴ Etude sur les caisses de pension en Suisse en 2018 (cité Swisscanto), réalisée par Swisscanto Prévoyance SA, p. 42.

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 % au 1^{er} janvier 2021. 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 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 :



Modèle M01 de mars 2017⁵

L'interprétation de ce schéma appelle les précisions suivantes.

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^{ème} 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

⁵ Hypothèses retenues pour les projections actuarielles :

- Date de calcul et des effectifs considérés : 31 décembre 2015 ;
- Plan en primauté des cotisations avec bonifications constantes de 21 % quel que soit l'âge (dès 22 ans) ;
- Espérance de performance moyenne : 2,80 % par année ;
- Bases techniques : tables VZ 2010 (P 2012) au taux technique de 2.25 % ;
- Adaptation annuelle des salaires à l'inflation : 1,00 % ;
- Indexation annuelle des pensions : 0,00 % ;
- Evolution de l'effectif cotisant : croissance annuelle de 0.75 % du nombre d'assurés cotisants au sein du régime de pensions ;
- Fréquences de mortalité : selon les tables VZ 2010 (P 2012), avec prise en compte de l'accroissement futur de la longévité ;
- Fréquences d'invalidité : 35 % des fréquences des tables 2010 (P 2012), afin de tenir compte de la sinistralité effective favorable de la CPPEF ;
- Taux de rotation annuel de 7,0 % pour les hommes et 7,3 % pour les femmes ;
- Départs à la retraite par âge selon les observations de la CPPEF sur la période 2012-2014 ;
- Prise en capital à la retraite : 25 % des assurés prennent 20 % de leur retraite sous forme de capital.

visant à leur permettre de l'atteindre au plus tard [le 1^{er} janvier 2052] »⁶. Dans un récent courrier, l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations a formellement demandé au comité de la CPPEF qu'un « plan de financement établi par l'expert en matière de prévoyance professionnelle et approuvé par le comité [lui soit] soumis pour examen et approbation au plus tard jusqu'au 31 décembre 2019 ». Si la CPPEF n'est pas en mesure de présenter le plan de financement requis, l'autorisation, qui lui a été accordée en juillet 2015, de fonctionner en capitalisation partielle pourrait être retirée (cf. art. 72a al. 2 LPP).

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).

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 éviter une telle 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 consiste 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 préconise 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.

⁶ Dispositions transitoires de la modification du 17 décembre 2010 (Financement des institutions de prévoyance des corporations de droit public), lettre c.

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 formulés certaines revendications : pour la première, principalement une meilleure prise en compte des intérêts des collaborateurs âgés de 40 à 50 ans, et pour la seconde, une répartition équitable des efforts financiers entre les partenaires sociaux.

1.2.3 Elaboration des modifications légales et réglementaires

Soucieux de prendre en compte les demandes des associations du personnel, le Conseil d'Etat a décidé de mettre en consultation trois variantes, concrétisant dans la mesure du possible les revendications émises (cf. ci-dessous ch. 4).

La Direction des finances a été chargée de rédiger un avant-projet de loi ainsi qu'un rapport explicatif. En parallèle, la CPPEF a chargé un avocat spécialisé dans le domaine de la prévoyance professionnelle, d'élaborer les modifications de la réglementation de la CPPEF dictées par le changement de plan de prévoyance.

1.2.4 Procédure de consultation

Le Conseil d'Etat a, en date du 20 novembre 2018, autorisé la Direction des finances à mettre l'avant-projet de loi et le rapport explicatif en consultation auprès des Directions du Conseil d'Etat, des partis politiques et des milieux concernés. Par souci de transparence, le projet de modification de la réglementation de la CPPEF est joint aux documents émanant du Conseil d'Etat.

La procédure de consultation court du 28 novembre 2018 au 15 mars 2019.

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

Les paragraphes qui suivent reprennent les informations contenues dans le rapport du 8 mai 2018 de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle sur la situation financière des institutions de prévoyance⁷, dans l'étude de Swisscanto Prévoyance SA sur les caisses de pension en Suisse⁸, ainsi que dans l'analyse 2017 des caisses de pension publiques romandes élaborée par les Retraites populaires et publiée en octobre 2018⁹.

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

⁷ Situation financière des institutions de prévoyance 2017, 6^{ème} édition (cité Commission de haute surveillance).

⁸ Etude sur les caisses de pension en Suisse en 2018 (cité Swisscanto).

⁹ Caisses de pension publiques romandes – Analyse des résultats 2017, 12^{ème} édition (cité Retraites populaires).

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, avec toutefois un léger décalage dans le temps entre ces deux catégories. On note que certaines institutions, essentiellement de droit privé, appliquent déjà un taux d'intérêt technique inférieur à 2 % et que le nombre d'institutions qui appliquent encore des valeurs de 3 % et plus est en constante diminution¹⁰. Le taux moyen appliqué en 2017 par les institutions de droit public fonctionnant selon le système de la primauté des prestations était de 2,42 % ; il était de 2,35 % dans les institutions fonctionnant selon la primauté des cotisations¹¹. Les chiffres actuels et projetés pour les institutions de prévoyance professionnelle de droit public des cantons romands sont les suivants :

IPDP	TIT actuel au 31.12.2017	TIT projeté
Fribourg	3.25% actifs 2.25% rentiers	2.25%
Valais	3.00%	2.50%
Vaud	3.25% actifs 2.50% rentiers	2.50%
Neuchâtel	3.50%	2.25%
Jura	3.00%	2.25%

Dès le 1^{er} janvier 2019, 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 fonctionneront encore en primauté des prestations. A noter que Publica, l'institution de prévoyance du personnel de la Confédération, fonctionne en primauté des cotisations.

Source: ons

■ Primauté des cotisations*
■ Primauté des prestations

NB : Seuls 3 cantons de Suisse latine restent sous le régime de la primauté des prestations.

¹² Retraites populaires, p. 16, et Commission de haute surveillance, p. 26sv.

3 CHANGEMENT DE PLAN DE PRÉVOYANCE

3.1 Introduction – Incidences du maintien du plan actuel sur les cotisations/prestations

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

Dans le système de la primauté des prestations actuellement appliqué à la CPPEF, deux mesures sont théoriquement envisageables : l'augmentation des cotisations versées par l'employeur et les personnes assurées ou la réduction des prestations fournies par la CPPEF – voire une combinaison de ces deux solutions.

Selon les estimations de l'expert en matière de prévoyance professionnelle, l'augmentation des cotisations nécessaire pour garantir le niveau des prestations se monterait à 5,7 points de cotisation supplémentaires, soit 22 % de plus que le taux actuel (25,9 %) ; ce qui porterait le taux de cotisation mensuelle à 31,6 % (25,9 % + 5,7 %). Cette augmentation correspond à une charge annuelle de 72 millions de francs (moyenne 2016-2051 non escompté).

Si on optait pour l'autre possibilité, soit la réduction des prestations, il faudrait compter avec une réduction des prestations individuelles de retraite offertes par la CPPEF de 18,8 % en moyenne¹³.

Pour éviter une telle 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 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.

3.2 Révision du plan de prévoyance – Passage à la primauté des cotisations

3.2.1 Généralités – Brève description du système actuel

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 ans¹⁴) de la somme revalorisée des salaires assurés de carrière¹⁵. 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.

¹³ Cette réduction se traduit par une baisse du taux de pension de 1,6 % à 1,3 % environ à l'âge de 60 à 62 ans.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

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 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.

3.2.2 Avantages d'un plan en primauté des prestations

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.

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

Comme indiqué ci-dessus (cf. ch. 3.2.1), 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.

3.2.3 Avantages d'un plan en primauté des cotisations

Prise en compte de l'évolution des rendements 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 mandatés¹⁶ ; 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-dessous ch. 3.3.7).

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 âgés, présente en primauté des prestations, sont supprimées.

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

¹⁶ Asset Liability Management réalisé par la société Willis Towers Watson.

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

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 âgés. 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 néanmoins 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 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 prétérîtés 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.

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 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.

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 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).

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

3.3.1 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. A cette fin, il a chargé un avocat spécialisé dans le domaine de la prévoyance professionnelle d'élaborer les modifications réglementaires nécessaires. Le présent rapport présente le plan proposé dans ses grandes lignes. Les dispositions mettant en application le changement de plan de prévoyance sont jointes en annexe (cf. modifications du règlement sur le régime de pensions de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat).

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 prévoyance¹⁷ 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 ans. 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 %. Pour un tableau complet des taux de conversion, cf. annexe 1 du projet de modification du règlement sur le régime de pensions de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat.

¹⁷ Application des tables actuarielles VZ 2015 (P 2017), taux d'intérêt technique de 2,25 %.

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.

3.3.2 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 assurée¹⁸.
- 3° Les *pensions d'enfants* se montent à 20 % de la pension concernée.

3.3.3 Capital d'épargne

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 prévue et augmenté des intérêts.

Concrètement, le taux de cotisation actuel, qui a été adapté le 1^{er} janvier 2017, se monte à 25,9 % (dont 10,66 % à la charge de l'assuré-e et 15,24 % à celle de l'employeur). La part nécessaire à la couverture des risques invalidité et décès, compte tenu des prestations accordées, se monte à 1,4 %. La part des cotisations nécessaire pour la couverture des frais administratifs a, quant à elle, été estimée à 0,5 % et celle pour la recapitalisation, à 3,0 %. Ainsi, la part résiduelle des cotisations consacrée au financement de l'épargne se monte à 21,0 % ($25,9 - 1,4 - 0,5 - 3,0$).

3.3.4 Echelle de bonifications¹⁹

La part des cotisations affectée au financement de l'épargne sera créditée sur les comptes individuels de chaque assuré-e selon une échelle de bonifications constante. Une échelle de bonifications constante minimise les risques inhérents de discrimination à l'embauche et offre, sur une carrière complète, des perspectives de rentes plus favorables pour les assuré-e-s.

3.3.5 Objectifs de prestation (pension de retraite)

Dans le nouveau plan proposé, l'objectif de la pension de retraite, en supposant une carrière de cotisation de 42 années, est le suivant :

- 46,3 % du salaire assuré, si on table sur un taux d'intérêt crédité de 0 % ;
- 63,9 % du salaire assuré, si on table sur un taux d'intérêt crédité de 1,5 % ;
- 67,6 % du salaire assuré, si on table sur un taux d'intérêt crédité de 1,75 % ;
- 71,5 % du salaire assuré, si on table sur un taux d'intérêt crédité de 2 %.
- 80,3 % du salaire assuré, si on table sur un taux d'intérêt crédité de 2,5 %.

¹⁸ Le partenaire non marié d'un assuré décédé se voit quant à lui allouer un capital décès égal à 50 % de l'avoir accumulé par le défunt.

¹⁹ Cf. également ci-dessous ch. 3.4.

Actuellement, l'objectif est de 67,2 % du salaire assuré moyen de carrière.

3.3.6 Impact du projet pour les assuré-e-s

Le projet actuel n'aura aucune incidence sur les rentes des personnes qui bénéficient déjà d'une rente de vieillesse, de conjoint survivant, d'invalidé 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, qu'elles soient prises dans le plan actuel en primauté des prestations (baisse des prestations ou augmentation des cotisations, cf. ci-dessus ch. 3.1) ou dans le nouveau plan en primauté des cotisations.

L'impact 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 (cf. ci-dessus ch. 3.3.5).

Selon les estimations réalisées, sur la base d'un taux d'intérêt attendu de 2,5 %²⁰, la perte moyenne subie par les assuré-e-s présents se monterait à 16 %.

En relation avec l'analyse de l'impact individuel du passage au nouveau plan de financement, il est important de relever que les objectifs de rentes actuels ne constituent en aucune façon des droits acquis. Les informations remises chaque année aux assuré-e-s sur leurs expectatives en matière de prévoyance professionnelle ne sont que des projections fondées sur des paramètres de calcul actuellement en vigueur (par exemple le taux de rente de 1,6 %). Ces paramètres sont par nature susceptibles d'être modifiés, notamment si les circonstances changent²¹. A noter que la prestation de sortie accumulée constitue un droit acquis et non pas une expectative.

Dès lors, une analyse précise et rigoureuse des impacts individuels du projet nécessite que les conditions offertes par le nouveau plan soient comparées non pas aux expectatives des assuré-e-s, mais bien aux conditions qui seront valables à l'avenir selon les estimations de l'expert en matière de prévoyance professionnelle. Ainsi, en l'absence de mise en œuvre des mesures préconisées, le comité de la CPPEF devrait procéder à une baisse des prestations individuelles de 18,8 % en moyenne (cf. ci-dessus ch. 3.1), résultant de la réduction du taux de pension de 1,6 % à 1,3 % environ.

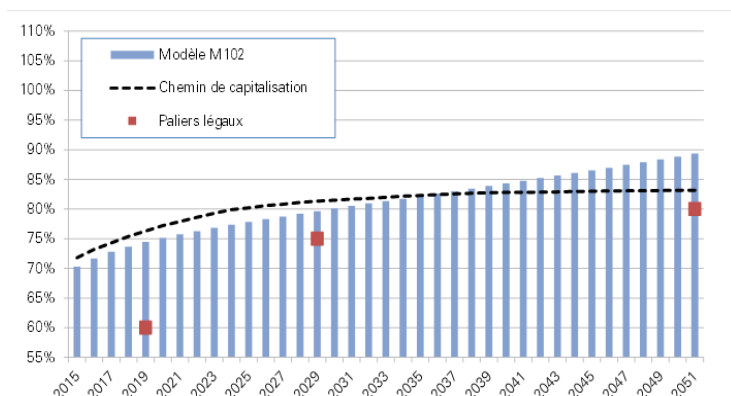
Si on tient compte de cet abaissement du taux de pension, le passage au nouveau plan en primauté des cotisations aura un impact positif sur les prestations de retraite, les pensions acquises dans le nouveau plan étant en moyenne supérieures de 3,4 % à celles qui seraient versées dans le régime de la primauté des prestations avec l'application du taux de 1,3 % évoqué ci-dessus.

3.3.7 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 :

²⁰ Dans son rapport du 28 mars 2018, le comité de la CPPEF avait retenu un taux de 2 %.

²¹ « Une modification du règlement de prévoyance est en principe admissible pour autant que la nouvelle réglementation soit conforme à la loi, ne s'avère pas arbitraire, ne conduise pas à une inégalité de traitement entre les assuré-e-s ou ne porte pas atteinte à leurs droits acquis. Les prétentions résultant de la prévoyance professionnelle ne deviennent des droits acquis que si la loi fixe une fois pour toutes les situations particulières et les soustrait aux effets des modifications légales ou lorsque des assurances précises ont été données à l'occasion d'un engagement individuel. Bénéficient de la protection des droits acquis le droit à des prestations d'assurance et la valeur actuelle de la prestation de libre passage, mais pas – sous réserve d'une promesse qualifiée et irrévocable – le droit au maintien des expectatives lorsque l'éventualité assurée n'est pas encore réalisée » (arrêt non publié du Tribunal fédéral du 15 janvier 2008, 9C_78/2007).



Ces projections²² 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 sera pas nécessaire de revoir le plan de prévoyance à chaque baisse de l'espérance de rendement. Elle sauvegarde ainsi les intérêts des générations futures.

3.4 Variante « Echelle de bonifications croissante »

Dans le cadre de la procédure de pré-consultation, la Fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg a demandé qu'une variante de plan de prévoyance avec une échelle de bonifications croissante soit mise en consultation.

Le Conseil d'Etat a chargé l'expert en matière de prévoyance professionnelle de la CPPEF de réaliser une étude correspondante et est en mesure de présenter la variante demandée (cf. également ci-dessous ch. 4.4).

Avec les paramètres retenus :

- un taux de bonification constant pour les employé-e-s indépendamment de l'âge, soit un taux de 8,64 % équivalent au taux retenu dans les deux premières variantes,
 - un taux de bonification croissant pour l'employeur, avec une charge totale maintenue à 12,36 % des salaires assurés, et
 - la bonification la plus basse pour l'employeur au moins équivalente à celle des employé-e-s,
- l'échelle proposée est la suivante :

Classe d'âges	Bonification employés	Bonification employeur	Bonification totale
22-34 ans	8,64 %	8,64 %	17,28 %
35-44 ans	8,64 %	10,50 %	19,14 %
45-54 ans	8,64 %	13,25 %	21,89 %

²² Hypothèses retenues pour les projections actuarielles :

- Date de calcul et des effectifs considérés : 31 décembre 2015 ;
- Plan en primauté des cotisations avec bonifications constantes de 21 % quel que soit l'âge (dès 22 ans) ;
- Espérance de performance moyenne : 2,80 % par année ;
- Taux d'intérêt crédité sur les avoirs de vieillesse : 2,50 % par année ;
- Bases techniques : tables VZ 2015 (P 2017) au taux technique de 2.25 % ;
- Adaptation annuelle des salaires à l'inflation : 1,00 % ;
- Indexation annuelle des pensions : 0,00 % ;
- Evolution de l'effectif cotisant : croissance annuelle de 0.75 % du nombre d'assurés cotisants au sein du régime de pensions ;
- Fréquences de mortalité : selon les tables VZ 2015 (P 2017), avec prise en compte de l'accroissement futur de la longévité ;
- Fréquences d'invalidité : 45 % des fréquences des tables VZ 2015 (P 2017), afin de tenir compte de la sinistralité effective favorable de la CPPEF ;
- Taux de rotation annuel de 7,0 % pour les hommes et 7,3 % pour les femmes ;
- Départs à la retraite par âge selon les observations de la CPPEF sur la période 2012-2014 ;
- Prise en capital à la retraite : 25 % des assurés prennent 20 % de leur retraite sous forme de capital.

55-70 ans	8,64 %	16,00 %	24,64 %
-----------	--------	---------	---------

Il est important de noter que, afin d'écarter toute réduction du revenu net, liée au renchérissement du coût de la prévoyance, le taux de bonification correspondant à la part acquittée par les employé-e-s est constant. La part croissante est ainsi entièrement reportée sur la part employeur, tout en garantissant le maintien de sa charge financière totale.

4 MESURES TRANSITOIRES – TROIS VARIANTES

4.1 Généralités

4.1.1 Détermination du cercle des bénéficiaires

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 fédéral²³ 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.

Partant du principe que les jeunes générations – qui disposent encore de nombreuses années pour se constituer un avoir de vieillesse et qui connaîtront vraisemblablement plusieurs changements à la suite sur le plan de la prévoyance professionnelle au cours de leur carrière – ne subiront que de manière marginale les impacts des mesures à prendre, voire seront placées, à l'âge de la retraite, dans une situation plus favorable qu'en application du régime actuel, il est justifié de limiter la portée des mesures transitoires au cercle des assuré-e-s actifs les plus âgés.

La détermination du cercle des bénéficiaires des mesures transitoires est une opération délicate. Certes, seules sont obligatoires les mesures concernant les personnes à cinq ans de l'âge de la retraite. Une approche trop restrictive n'est toutefois pas souhaitable d'un point de vue social et sous l'angle d'une bonne gestion des ressources humaines. En conséquence, le projet mis en consultation étend l'application des mesures transitoires aux personnes âgées de plus de 50 ans (pour la variante 1 ci-dessous), voire à celles âgées de plus de 45 ans (pour les variantes 2 et 3). Il prend ainsi en compte une période de respectivement 15 et 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 45/50 à 54 ans (mesures compensatoires, cf. ci-dessous ch. 4.1.3) et les assuré-e-s de 54 ans et un mois à 64 ans (mesures transitoires au sens strict, cf. ci-dessous ch. 4.1.2). Chaque assuré-e 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.

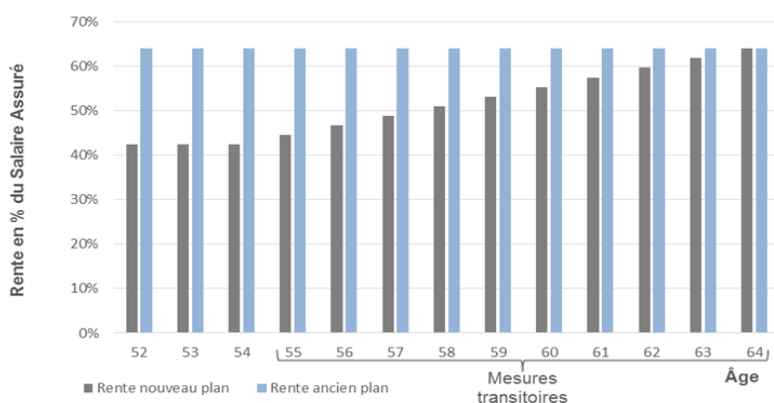
²³ ATF 134 I 23 et arrêt non publié du Tribunal fédéral du 15 janvier 2008, 9C_78/2007.

4.1.2 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 plan²⁴. Il correspond à 20 % des assuré-e-s actifs dans le régime des pensions.

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. Demeurent réservés les cas de sortie de la CPPEF avant la survenance d'un cas de prévoyance (cf. art. 30b al. 5 APL).

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^{ème} étant acquis chaque mois²⁵ (cette compensation a pour effet de diminuer de 10 %, pour chaque année d'âge, la perte de rente découlant du changement de plan).



4.1.3 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 50 ans, voire 45 ans, à 54 ans. La solution proposée consiste en ce que les assuré-e-s ayant atteint l'âge de 45 ou 50 ans, selon les variantes mises en consultation, (y compris ceux âgés de 54 ans et un mois à 64 ans, qui bénéficient par ailleurs des mesures transitoires au sens strict) se voient attribuer, sous réserve ici également des cas de sortie de la CPPEF avant la survenance d'un cas de prévoyance (cf. art. 30b al. 5 APL), 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, à la différence du calcul des mesures transitoires au sens strict (acquisition linéaire), le critère d'acquisition des mesures com-

²⁴ Pour le cas particulier des agents de la force publique, cf. ci-dessous ch. 8.

²⁵ La personne née en novembre 1966 et qui sera donc âgée de 54 ans et un mois à l'entrée en vigueur du changement de primauté aura 1/120^{ème} des mesures, celle née en octobre aura 2/120^{ème} de ces mesures et ainsi de suite jusqu'à 100 % pour la personne née en décembre 1956 et qui aura atteint l'âge de 64 ans à la date du changement de plan.

pensatoires est simplement l'âge atteint (45 ou 50 ans selon les variantes) à la date de l'entrée en vigueur du changement de primauté²⁶.

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 45/50 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.

Pour information, la catégorie des personnes âgées de 45 à 54 correspond à 27 % des assuré-e-s actifs dans le régime de pensions, alors que celle des assuré-e-s de 50 à 54 ans correspond à 14 % de ces assuré-e-s.

4.1.4 Hypothèses générales retenues pour les calculs des différentes variantes

Les calculs ont été réalisés sur la base de l'effectif des assuré-e-s actifs présents à la date du 31 décembre 2016. Ce paramètre devra être actualisé pour la mise en œuvre de la future loi. Les calculs seront mis à jour sur la base de l'effectif des assuré-e-s actifs dans le régime de pensions le 31 décembre 2018 et dont les prestations du plan actuel seront projetées au 31 décembre 2020. Cette actualisation pourrait conduire à des résultats différents des résultats actuels, ce qui impliquerait une adaptation des limites de perte des pensions auxquelles font référence les différentes variantes. Selon les informations fournies par l'expert en matière de prévoyance professionnelle, les écarts devraient toutefois être de faible ampleur.

Les projections ont été réalisées sur la base d'un taux d'intérêt 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).

Les autres paramètres diffèrent selon les trois variantes. Ils sont mentionnés ci-dessous en relation avec chacune de ces variantes.

4.2 Première variante

La première variante est fondée sur les paramètres complémentaires suivants. L'âge limite des mesures compensatoires est fixé à 50 ans. Pour les personnes âgées de plus de 50 ans, la perte en termes de pension de retraite est limitée à 11,5 %. L'échelle de bonifications est constante, telle que celle proposée dans le plan de prévoyance élaboré par le comité de la CPPEF (21 %, cf. ci-dessus ch. 3.3.4). Finalement, l'apport de l'employeur s'élève à 500 millions de francs.

Pour les personnes comprises dans le cercle des personnes visées par les mesures proposées, soit les 50 à 70 ans, la perte maximale est, conformément à la limite évoquée ci-dessus de 11,5 % (limite absolue). Ce niveau de perte concerne les personnes âgées de 50 à 54 ans, qui bénéficient uniquement des mesures compensatoires, à l'exclusion des mesures transitoires. Les personnes de 55 ans et plus, profitant de la combinaison des deux mesures précitées – dans le sens où ils profitent de la mesure, transitoire ou compensatoire, qui leur est la plus favorable (cf. art. 30b al. 4 APL) –, voient

²⁶ 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.

leur perte réduite selon l'âge atteint au moment de l'entrée en vigueur du nouveau plan (11,2 % en moyenne pour les 55 à 59 ans ; 5,1 % en moyenne pour les 60 à 64 ans ; le montant des expectatives de pension de retraite des personnes âgées de 65 ans et plus n'est pas affecté par le projet). La perte moyenne est de 11,7 %, soit la perte moyenne la plus importante des trois variantes.

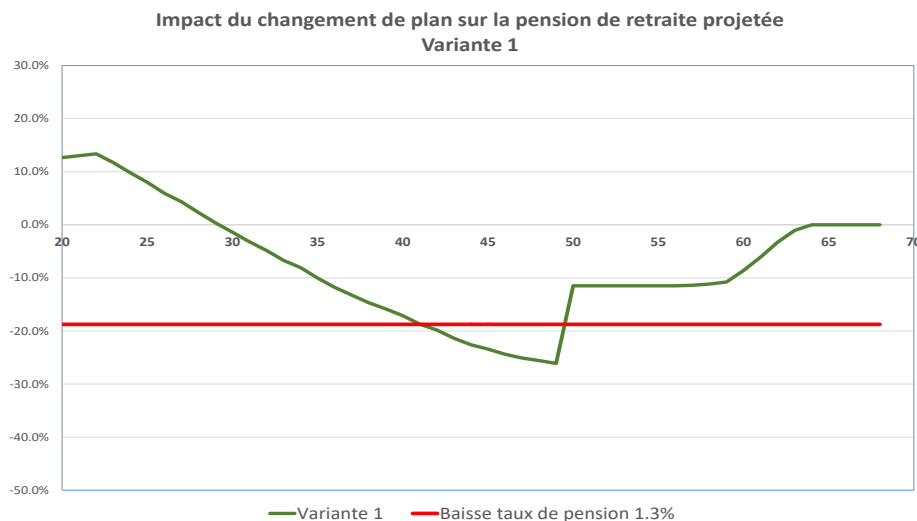
La première variante proposée est la plus favorable – légèrement toutefois – pour les assuré-e-s de la classe d'âge des 50 à 59 ans. Elle désavantage en revanche les employé-e-s âgés de 45 à 49 ans.

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

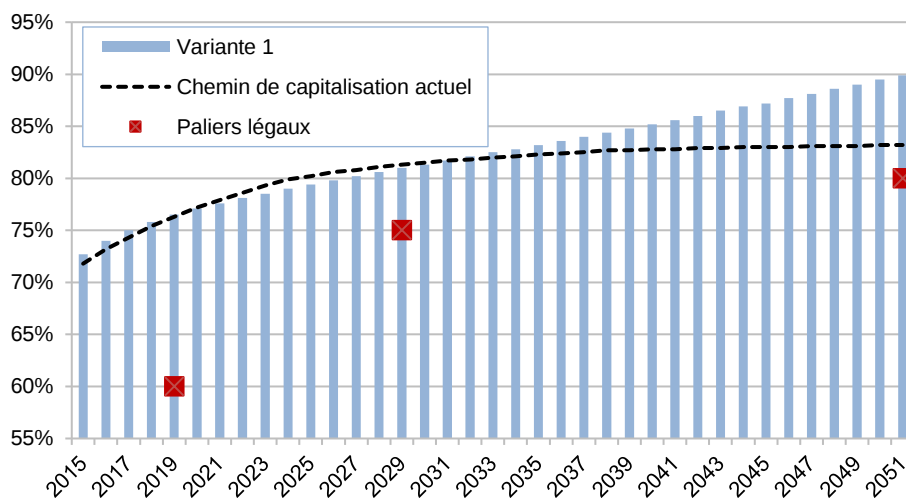
Paramètres	Variante 1
Taux crédité pour projection	2.50%
Echelle de bonifications ²⁷	constante
Taux de bonification employeur	12.36%
Taux de bonification employé	8.64%
Durée des mesures transitoires	10 ans
Limitation de perte de pension	11.50%
Age du début de la limitation de perte	50 ans
Coût mesures transitoires et compensatoires (MCHF)	500
Impact sur la pension de retraite projetée (en moyenne)	
20-24	11.0%
25-29	3.8%
30-34	-4.8%
35-39	-13.2%
40-44	-20.4%
45-49	-25.4%
50-54	-11.5%
55-59	-11.2%
60-64	-5.1%
65-70	0.0%
Global	-11.7%

²⁷ Ce taux correspond à la part « épargne » de la cotisation. Il ne comprend pas les parts de la cotisation totale afférentes au risque invalidité et décès, aux frais administratifs et à la recapitalisation.

L'impact de la première variante se présente, schématiquement, de la manière suivante :



L'évolution du degré de couverture légal de la première variante, compte tenu du taux de cotisation actuel de 25,9 % et d'un taux de performance de 2,80 %, est illustrée par le graphique suivant. Cette variante ne possède pas de marge de sécurité initiale du fait de la non-prise en compte d'une recapitalisation mais elle est celle qui aboutit au degré de couverture le plus élevé en 2052.



4.3 Deuxième variante

La deuxième variante est fondée sur les paramètres complémentaires suivants. 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 13,00 % (limite absolue). L'échelle de bonifications est constante, telle que celle proposée dans le plan de prévoyance élaboré par le comité de la CPPEF (21 %, cf. ci-dessus ch. 3.3.4). Finalement, l'apport de l'employeur s'élève à 600 millions de francs.

Par rapport à la précédente, cette variante améliore nettement la situation des assuré-e-s de la catégorie des 45 à 49 ans, dont la limitation de la pension de retraite est réduite à 13 % (limite absolue), taux également valable pour les 50 à 54 ans. Quant à la situation des personnes âgées de 55 à 59

ans, elle est très légèrement moins favorable, la perte passant de 11,2 % à 12,5 %. La perte moyenne est de 10,3 %, soit la perte la plus basse des trois variantes mises en consultation.

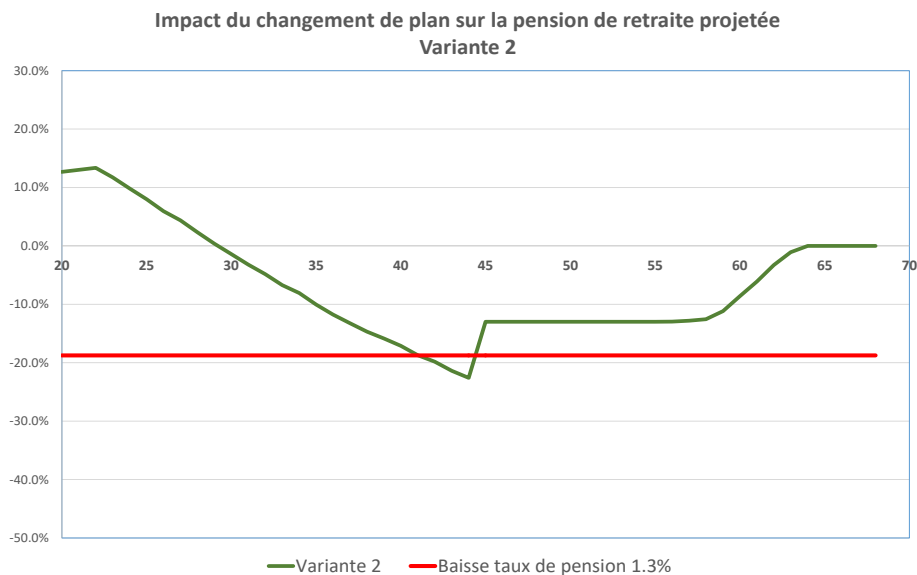
Le Conseil d'Etat propose de compléter cette variante par une opération de recapitalisation partielle de la CPPEF (pour un commentaire plus développé concernant la recapitalisation et son impact, cf. ci-dessous ch. 5). En bref, cette variante, en particulier grâce à l'apport de 350 millions de francs versé par l'employeur au titre de la recapitalisation partielle de la CPPEF, optimise la solidité financière initiale de cette institution, au profit de tous les partenaires concernés, soit à celui des assuré-e-s (qui pourront profiter d'une rémunération de leur avoir de vieillesse plus importante), de l'employeur (dont le risque de devoir procéder à l'avenir à un nouveau financement sera réduit) et, finalement à la CPPEF elle-même. Toutefois, selon les projections, l'évolution positive du degré de couverture se stabilise à hauteur de 82 % dès 2030, laissant une faible marge finale par rapport au degré de couverture cible légal de 80 % en 2052.

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

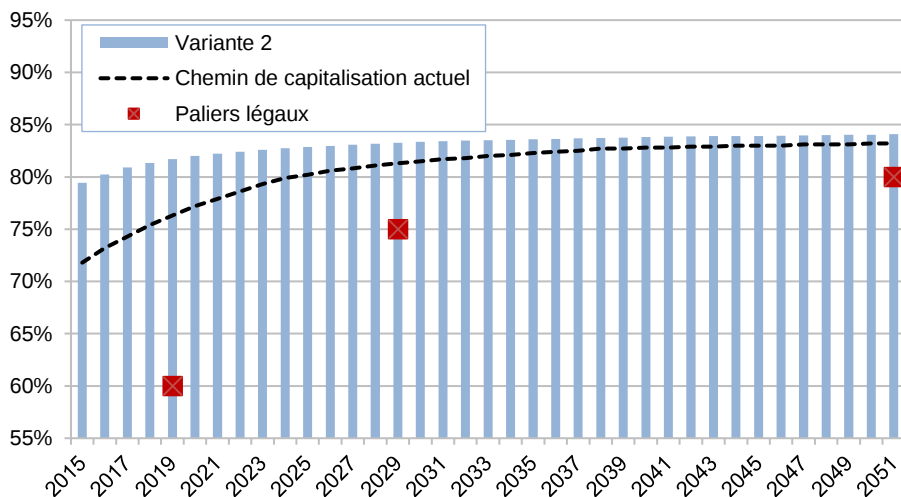
Paramètres	Variante 2
Taux crédité pour projection	2.50%
Echelle de bonifications²⁸	constante
Taux de bonification employeur	12.36%
Taux de bonification employé	8.64%
Durée des mesures transitoires	10 ans
Limitation de perte de pension	13.00%
Age du début de la limitation de perte	45 ans
Coût mesures transitoires et compensatoires (MCHF)	600
Impact sur la pension de retraite projetée (en moyenne)	
20-24	11.0%
25-29	3.8%
30-34	-4.8%
35-39	-13.2%
40-44	-20.4%
45-49	-13.0%
50-54	-13.0%
55-59	-12.5%
60-64	-5.1%
65-70	0.0%
Global	-10.3%

²⁸ Ce taux correspond à la part « épargne » de la cotisation. Il ne comprend pas les parts de la cotisation totale afférentes au risque invalidité et décès, aux frais administratifs et à la recapitalisation.

L'impact de la deuxième variante se présente, schématiquement, de la manière suivante :



L'évolution du degré de couverture légal de la deuxième variante, compte tenu du taux de cotisation actuel de 23,9 % et d'un taux de performance de 2,80 %, est illustrée par le graphique suivant. Si, grâce à la recapitalisation initiale, elle est la variante qui offre la plus grande marge de sécurité en début de projection, elle est aussi celle qui possède le moins de marge à l'horizon 2052.



4.4 Troisième variante

La dernière variante se distingue des deux précédentes par le fait qu'elle repose sur une échelle de bonifications croissante, impliquant une charge supplémentaire pour l'employeur en lien avec les assuré-e-s les plus âgés (cf. ci-dessus ch. 3.4).

Pour le surplus, les paramètres complémentaires retenus sont les suivants. 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 15,00 % (limite absolue). Finalement, l'apport de l'employeur s'élève à 400 millions de francs.

Cette variante présente certes l'avantage de « lisser » les répercussions du changement de primauté des cotisations sur les différentes catégories d'âges et de réduire l'impact sur les 40 – 44 ans notamment. Il est toutefois important de noter ici que le comité de la CPPEF a analysé les avantages et les inconvénients d'une échelle de bonifications croissante. Cet organe a conclu que, dans une vision à long terme, il convenait d'écarter un tel système, car, selon les expériences réalisées dans d'autres institutions de prévoyance, il offre de moindres garanties quant à la pérennité des mesures adoptées. Dès lors que la solidarité intergénérationnelle – que le passage à la primauté des cotisations vise précisément à supprimer – est réintroduite, les avantages résultant du passage au nouveau plan sont atténués et le risque accru qu'il soit nécessaire de procéder, à plus ou moins longue échéance, à de nouvelles adaptations du régime appliqué.

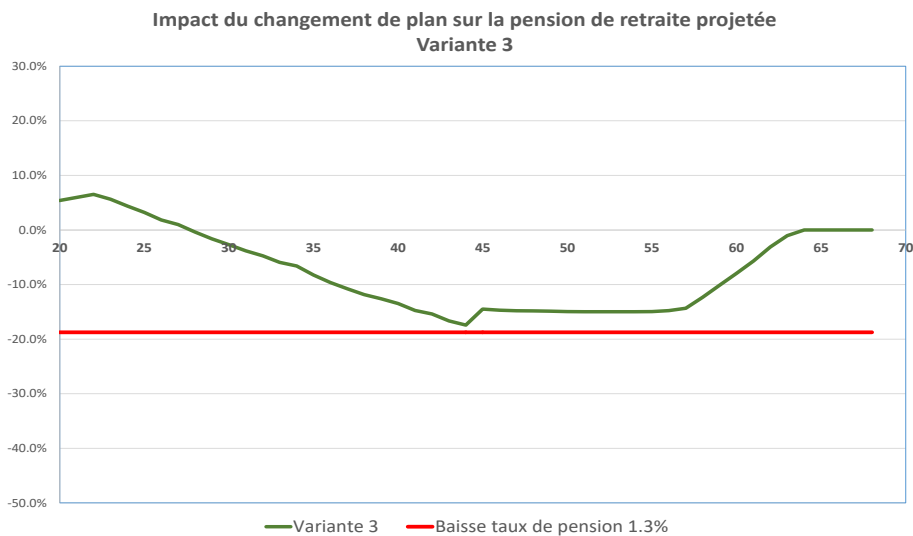
La perte moyenne de cette variante est de 10,4 %.

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

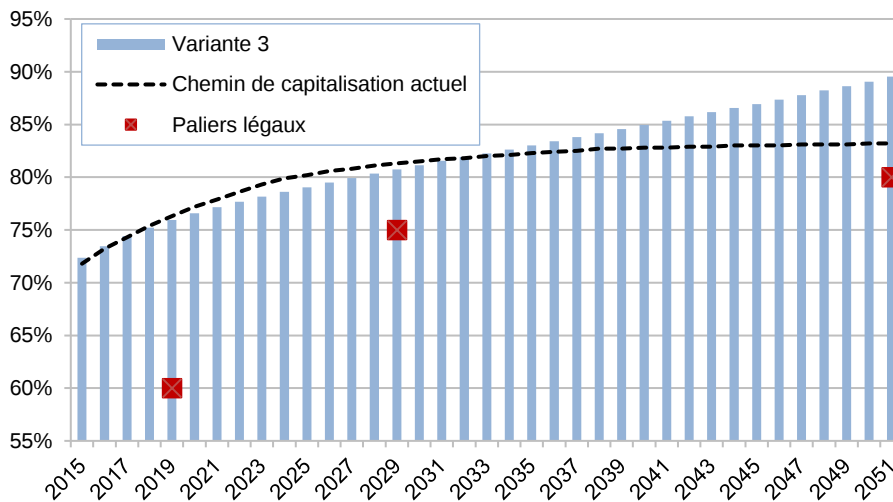
Paramètres	Variante 3
Taux crédité pour projection	2.50%
Echelle de bonifications ²⁹	croissante
Taux de bonification employeur	8.64/10.50/13.25/16.00 %
Taux de bonification employé	8.64%
Durée des mesures transitoires	10 ans
Limitation de perte de pension	15.00%
Age du début de la limitation de perte	45 ans
Coût mesures transitoires et compensatoires (MCHF)	400
Impact sur la pension de retraite projetée (en moyenne)	
20-24	5.1%
25-29	0.6%
30-34	-4.8%
35-39	-10.8%
40-44	-16.1%
45-49	-14.9%
50-54	-15.0%
55-59	-13.5%
60-64	-4.8%
65-70	0.0%
Global	-10.4%

²⁹ Ce taux correspond à la part « épargne » de la cotisation. Il ne comprend pas les parts de la cotisation totale afférentes au risque invalidité et décès, aux frais administratifs et à la recapitalisation.

L'impact de la troisième variante se présente, schématiquement, de la manière suivante :



L'évolution du degré de couverture légal de la troisième variante, compte tenu du taux de cotisation actuel de 25,9 % et d'un taux de performance de 2,80 %, est illustrée par le graphique suivant. Cette variante montre une recapitalisation plus faible que les autres dans les premières années avec un départ sans marge de sécurité. Elle aboutit finalement toutefois à un degré de couverture satisfaisant en 2052, comprenant une légère marge de sécurité.



4.5 Tableau récapitulatif

Paramètres	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Taux crédité pour projection	2.50%	2.50%	2.50%
Echelle de bonifications	constante	constante	croissante
Taux de bonification employeur	12.36%	12.36%	8.64/10.50/13.25/16.00 %
Taux de bonification employé	8.64%	8.64%	8.64%
Durée mesures transitoires	10 ans	10 ans	10 ans
Limitation de perte de pension	11.50%	13.00%	15.00%
Age début limitation de perte	50 ans	45 ans	45 ans
Coût mesures transitoires et compensatoires (MCH)	500	600	400
Montant de recapitalisation (MCHF)	0	350	0
Cotisation de recapitalisation	3%	1%	3%
Impact sur la pension de retraite projetée			
20-24	11.0%	11.0%	5.1%
25-29	3.8%	3.8%	0.6%
30-34	-4.8%	-4.8%	-4.8%
35-39	-13.2%	-13.2%	-10.8%
40-44	-20.4%	-20.4%	-16.1%
45-49	-25.4%	-13.0%	-14.9%
50-54	-11.5%	-13.0%	-15.0%
55-59	-11.2%	-12.5%	-13.5%
60-64	-5.1%	-5.1%	-4.8%
65-70	0.0%	0.0%	0.0%
Global	-11.7%	-10.3%	-10.4%

Les avantages et inconvénients des trois variantes peuvent se résumer de la manière suivante :

Première variante :

Avantages : évolution favorable du degré de couverture, bonifications constantes donc pas de charge supplémentaire pour l'employeur en lien avec les assuré-e-s les plus âgés, limitation de perte à 11.5 % ;

Inconvénients : pas de recapitalisation donc pas de coussin de sécurité, limitation de perte uniquement dès l'âge de 50 ans ce qui induit un « saut » important entre 49 et 50 ans, variante avec la perte moyenne la plus grande.

Deuxième variante :

Avantages : bonifications constantes donc pas de charge supplémentaire pour l'employeur en lien avec les assuré-e-s les plus âgés, recapitalisation immédiate qui donne une marge de sécurité, variante avec la perte moyenne la plus basse, réduction de la cotisation de l'employeur de par la recapitalisation ;

Inconvénients : évolution du degré de couverture se stabilisant à hauteur de 82 % dès 2030, laissant une faible marge finale par rapport au degré de couverture légal de 80 % en 2052, variante la plus coûteuse en termes de mesures et de financement immédiat.

Troisième variante :

Avantages : évolution favorable du degré de couverture, limitation de perte la plus « harmonieuse », avec un effet de saut limité entre les assurés avec mesures et sans mesures, variante avec le coût des mesures transitoires le plus bas ;

Inconvénients : bonifications croissantes donc charge supplémentaire pour l'employeur en lien avec

les assuré-e-s les plus âgés, pas de recapitalisation donc pas de coussin de sécurité, la charge moyenne pour l'employeur n'est pas fixe mais dépend de la structure d'âges (bonifications croissantes).

4.6 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 institutions externes (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).

4.6.1 Charges financières selon les employeurs

La part due par chaque employeur est fonction du coût des mesures en cause engendré par les assuré-e-s 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 le 1^{er} janvier 2020.

Cela étant, le montant qui sera finalement individuellement 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, des calculs ont été opérés sur la base de la situation au 31 décembre 2016. Selon ces calculs, les répartitions sont les suivantes :

Coût des mesures transitoires	Variante 1		Variante 2		Variante 3	
Etat	456.6	90.6%	551.6	90.5%	374.0	91.4%
Institutions externes	47.5	9.4%	57.7	9.5%	35.0	8.6%
TOTAL (MCHF)	504.1	100.0%	609.3	100.0%	409.0	100.0%

S'agissant des modalités pratiques du versement de la part due par chaque employeur, le projet donne la possibilité aux employeurs 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 prêt sera rémunéré au taux du marché. Pour le surplus, le montant du prêt et les modalités de celui-ci feront l'objet de négociations entre la CPPEF et les institutions demandeuses.

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 de la variante choisie. D'entente avec la CPPEF, il est convenu que l'Etat verse sa part, qui représente environ 90 % du total, de manière échelonnée 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 de cinq années et portera intérêt. Le coût total dépendra de l'importance du prêt, auquel viendront s'ajouter les intérêts. A ce jour, compte tenu des éléments précités, les condi-

tions d'un tel emprunt par l'Etat peuvent être évaluées à près de 0,2 %³⁰ ; ce qui représenterait une charge d'intérêt totale pour l'Etat de l'ordre de 2 à 3 mios de francs de francs selon les variantes exposées ci-avant. A noter que le taux en question (0,2 %) ne peut pas être comparé à celui pris en compte pour la recapitalisation partielle car, dans ce cas, le taux retenu (2,8 %) détermine le montant de l'annuité se rapportant au prêt de 350 millions de francs.

4.6.2 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 2016.

Coût des mesures transitoires	Variante 1		Variante 2		Variante 3	
Etat	416.5	91.2%	503.6	91.3%	341.8	91.4%
Communes	40.1	8.8%	48.0	8.7%	32.2	8.6%
TOTAL (MCHF)	456.6	100.0%	551.6	100.0%	374.0	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.

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.

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 l'Etablissement cantonal des assurances sociales et de la Caisse publique de chômage. Si à ce stade il n'est pas possible de quantifier avec précision les montants en jeu, il conviendra d'examiner en détail chacune des situations, de manière à convenir des récupérations.

D'autres établissements de droit public de l'Etat, autonomes sur le plan financier, seront également mis à contribution. Il n'a matériellement pas été possible à ce stade de fixer la liste exhaustive des établissements concernés ; un travail d'analyse de détail interviendra dans les prochains mois. Concrètement, il s'agira de définir s'il est judicieux d'imposer aux établissements que ces derniers assument la part des charges financières qui concernent tout ou partie de leur personnel, en fonction des possibilités pour chaque établissement de répercuter ou non ces charges sur ses activités, respectivement sur le financement de ces dernières par des ressources autres que celle provenant de l'Etat. Seront notamment examinés l'Hôpital fribourgeois, le Réseau fribourgeois de soins en santé mentale, les hautes écoles, l'Université, l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg et l'Etablissement

³⁰ A titre indicatif, le canton de Bâle-Ville a mis récemment en souscription un emprunt de 250 mios de francs pour une période de 5 ans, au taux de 0.00 %, Le pricing est de mid swap -2,0 points de base (pb), soit un rendement de -0,077%. Par ailleurs, le taux LIBOR mid swap à 5 ans se situe à -0.08% à ce jour.

de détention fribourgeois. En cas de besoin, l'Etat pourra accorder aux établissements visés un prêt afin de leur permettre de faire face à leurs obligations (cf. art. 30g al. 6 APL).

5 RECAPITALISATION PARTIELLE ET CONSTITUTION D'UNE RÉSERVE DE FLUCTUATION DE VALEURS SUFFISANTE

5.1 Buts et intérêt

Afin de consolider efficacement et durablement la situation de la CPPEF et de lui permettre de mieux faire face aux fluctuations du marché, il est proposé que l'employeur procède à une recapitalisation partielle qui permettrait à cette institution d'atteindre d'ores et déjà un taux de couverture de 80 % et de constituer une réserve de fluctuation de valeurs suffisante. Les avantages d'une telle solution seraient les suivants :

S'agissant des personnes assurées actives, la recapitalisation partielle et la constitution d'une réserve de fluctuation de valeurs suffisante maximiserait la possibilité de permettre au comité de la CPPEF de rémunérer les comptes de vieillesse individuels avec des taux d'intérêts en lien avec l'évolution de la performance des marchés financiers. Par ailleurs, une réserve de fluctuation de valeurs suffisante atténuerait le risque que la CPPEF se trouve en situation de sous-couverture.

Pour l'employeur, il est naturellement intéressant de pouvoir disposer d'une institution de prévoyance dans une bonne situation financière et, ainsi, minimiser la probabilité d'être sollicité pour des financements ultérieurs. Par ailleurs, grâce au mécanisme du versement anticipé des cotisations exposé ci-dessous (cf. ch. 5.5), on peut raisonnablement attendre un résultat positif de l'opération sur le plan financier.

Du côté de la CPPEF, par le même mécanisme d'avance sur le paiement des cotisations, il est naturellement très intéressant, eu égard aux conditions actuelles du marché, de bénéficier d'un taux d'intérêt garanti de 2,8 % sur le prêt accordé au titre de la recapitalisation partielle, taux qui correspond à l'espérance de rendement appliquée par la CPPEF.

Dans le projet mis en consultation, l'opération de recapitalisation partielle n'est formellement prévue qu'en lien avec la deuxième variante, elle pourrait néanmoins être combinée avec la première et la troisième variantes (cf. ci-dessus ch. 4.3 et ci-dessous ch. 5.6).

5.2 Résultats 2017 et réserve de fluctuation de valeurs

Au 31 décembre 2017, la réserve de fluctuation de valeurs de la CPPEF atteignait 210 millions de francs, et le degré de couverture imposé par le plan de financement (75,4 %) était atteint. On notera cependant que la CPPEF devrait disposer à fin 2017 d'une réserve de fluctuation de valeurs à hauteur de 670 millions de francs, afin d'être en mesure de faire face à une correction des marchés financiers telle que retenue par le comité.

A noter qu'en page 36 de son rapport du 8 mai 2018, la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle relève que « après la bonne performance obtenue par la plupart des institutions de prévoyance au cours de cinq des six dernières années civiles, celles-ci devraient disposer d'une réserve de fluctuation de valeur entièrement reconstituée, car des périodes durant lesquelles le rendement serait inférieur pourraient survenir à tout moment ».

5.3 Montant affecté à la recapitalisation

Selon le rapport du comité de la CPPEF du 28 mars 2018 fondé sur les calculs réalisés par l'expert en matière de prévoyance professionnelle sur la base des données disponibles au 31 décembre 2016,

un apport de la part de l'employeur de l'ordre de 500 millions de francs serait nécessaire pour se rapprocher d'un objectif de réserve de fluctuation de valeurs cohérent avec la stratégie de placement actuelle.

Selon les calculs réalisés par l'expert en matière de prévoyance professionnelle sur la base d'un taux d'intérêt crédité de 2,5 %, le versement de ce montant – combiné avec une réduction correspondante complète, soit 3 %, de la part de cotisation versée par l'employeur – ne garantit toutefois pas une évolution favorable à long terme du degré de couverture de la CPPEF. Dans la deuxième variante, concernée selon le projet par l'opération de recapitalisation (cf. ci-dessus ch. 4.3), il est ainsi proposé que l'employeur verse « seulement » un montant de 350 millions de francs au titre de la recapitalisation partielle et de la constitution d'une réserve de fluctuation de valeur suffisante et que ce versement soit couplé avec une réduction de la part de cotisation de l'employeur de 2 % (cf. ci-dessous ch. 5.5).

Une partie de ce montant de 350 millions de francs sera mis à la charge des institutions externes (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.

La part due par chaque employeur est fonction du montant total des capitaux de prévoyance des assuré-e-s actifs qui le concernent par rapport au montant total de la recapitalisation. Pour permettre à la CPPEF de déterminer les parts dues par chaque employeur et informer suffisamment tôt les débiteurs des montants qu'ils devront 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 le 1^{er} janvier 2020.

Cela étant, le montant qui sera finalement individuellement pris en charge par l'Etat et par les divers affiliés externes n'est pas précisément chiffrable actuellement. A titre indicatif, des calculs ont été opérés sur la base de la situation au 31 décembre 2016. Selon ces calculs, la répartition est la suivante :

Coûts de la recapitalisation	Variante 2	
Etat	317.2	90.6%
Institutions externes	32.8	9.4%
TOTAL (MCHF)	350.0	100.0%

5.4 Répartition de la charge financière et modalités de paiement

S'agissant des modalités pratiques du versement de la participation à la recapitalisation, le projet donne la possibilité aux employeurs de verser un montant unique, s'ils en ont la possibilité et la volonté, ou de payer leur part par annuités, en contractant un prêt auprès de la CPPEF. Le prêt sera rémunéré à un taux d'intérêt de 2,8 %, correspondant à l'espérance de rendement retenue par la CPPEF. Pour le surplus, le montant du prêt et les modalités de celui-ci feront l'objet de négociations entre la CPPEF et les institutions demandeuses.

Si la totalité des employeurs choisissait la solution du prêt décrit ci-dessus, cela impliquerait un montant global de prêt de 350 mios de francs, une annuité de 15,9 millions de francs et une somme globale payée par les employeurs qui se monterait à 525 millions de francs (capital : 350 mios ; intérêts : 175 mios).

En ce qui concerne l'Etat, il est prévu de procéder de la manière suivante. L'Etat participera à la recapitalisation de la CPPEF en recourant à la formule du prêt. La CPPEF accordera ainsi à l'Etat un prêt d'un montant de 317,2 millions de francs (soit 90,6 % du coût de la capitalisation prévue), assorti de l'obligation de verser des intérêts de 2,8 %. La dette qui en découlera sera remboursée sur une durée de 33 ans, par annuités de 14,4 millions de francs (soit 90,6% de l'annuité de 15,9 mios de francs). Le coût total se montera pour l'Etat à 475,8 millions de francs (capital : 317,2 mios + intérêts totaux : 158,6 mios).

Comme pour le coût des mesures transitoires, l'Etat refacturera partiellement ce montant aux communes, à des tiers ainsi qu'à certains de ses propres établissements (cf. ci-dessus ch. 4.6.2). A ce stade, seule la part des communes peut être identifiée de manière plus ou moins précise. Le tableau ci-dessous renseigne sur la part des communes.

Répartition	Variante 2	
Etat	284.5	89.7%
Communes	32.7	10.3%
TOTAL (MCHF)	317.2	100.0%

De manière similaire au financement des mesures transitoires, la créance de la CPPEF envers les employeurs affiliés naîtra au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi. Toujours dans le but de ne pas provoquer un effet trop brusque de la récupération auprès des communes, il y aura lieu de déterminer une période durant laquelle seront étalés la comptabilisation et le paiement de ces montants dus. Selon les besoins, l'Etat accordera des prêts, dont les modalités (durée et taux notamment) seront à définir avec l'emprunteur.

5.5 Incidence de la recapitalisation partielle sur la cotisation de l'employeur

Selon les calculs réalisés par l'expert en matière de prévoyance professionnelle, pour atteindre un taux de couverture de 80 % en 2052, il convient de consacrer une part des cotisations à la recapitalisation de la CPPEF. Le taux de cotisation actuel de 25,9 % comprend par conséquent trois points de cotisations destinés à cet effet. En cas de recapitalisation partielle immédiate par l'employeur à hauteur de 350 millions de francs, cette part de trois points de cotisation ne sera plus entièrement nécessaire, car la part des cotisations due par l'employeur aura partiellement été versée de manière anticipée. Dans le projet, il est ainsi prévu que la part de cotisation à verser par l'employeur soit réduite de deux points de cotisation jusqu'en 2052.

D'un point de vue comptable, la situation se présente comme suit pour les employeurs considérés dans leur ensemble. L'« économie » de deux points de cotisation correspond à un montant annuel de l'ordre de 22 millions de francs ou, en valeur actualisée jusqu'en 2052, à un montant de 540 millions de francs. Cette économie ne constitue toutefois pas un gain net pour l'employeur. Selon les conditions du prêt prévues (prêt accordé jusqu'en 2052 au taux d'intérêt de 2,8 %), ce dernier versera au total la somme de 525 millions de francs (350 mios [montant du prêt] + 175 mios [intérêts]). Globalement, il en résulte un effet financier positif de 15 mios de francs en faveur de l'employeur, effet qu'il convient de mettre en relation avec l'avantage d'opportunité dont bénéficieront les assurés en raison de l'apport de 350 millions de francs versé au titre de la recapitalisation partielle (cf. ci-dessous ch. 6.2).

5.6 Possibilité de prévoir une opération de recapitalisation dans les première et troisième variantes

L'opération de recapitalisation partielle est présentée ci-dessus en lien avec la deuxième variante. Cette opération est toutefois intrinsèquement indépendante de l'une ou l'autre variante proposée. Elle pourrait naturellement également être combinée avec les première et troisième variantes. Dans les trois cas, les exigences posées par la législation fédérale en matière de couverture des institutions de prévoyance des corporations de droit public seraient respectées (cf. annexe « Graphiques d'évolution de la couverture »). Pour les trois variantes, un versement anticipé de la part de cotisation affectée à la recapitalisation, d'un montant de 350 millions de francs, permettrait la même réduction de la cotisation de l'employeur, soit deux points de cotisation (cf. ci-dessus ch. 5.5).

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

6.1 Estimation de l'effort financier total

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 notre cas, une difficulté supplémentaire, à savoir le passage d'un plan en primauté des prestations (en fait un système mixte) 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. La détermination de ce montant repose sur plusieurs hypothèses. Une hypothèse retenue pour le calcul joue un rôle très important. Il s'agit du taux crédité sur les avoirs de vieillesse des assuré-e-s. Soucieux de ne pas faire de promesses difficiles à tenir, le comité de la CPPEF a retenu, dans son rapport du 28 mars 2018, une hypothèse prudente de taux crédité de 2 %. La prise en compte d'un taux différent influence grandement le coût total de l'effort comme le montrent les exemples ci-après :

2 % d'hypothèses d'intérêt crédité	→	Coût total de l'effort = 1,8 milliard
2,5 % d'hypothèses d'intérêt crédité	→	Coût total de l'effort = 1,4 milliard
2,8 % d'hypothèses d'intérêt crédité	→	Coût total de l'effort = 1,2 milliard
3,0 % d'hypothèses d'intérêt crédité	→	Coût total de l'effort = 1,1 milliard.

Dans son projet mis en consultation, le Conseil d'Etat s'est basé sur un taux un peu plus élevé que celui du Comité de la CPPEF, à savoir 2,5 %.

Sur cette base, le coût à payer pour permettre aux assuré-e-s actifs le 31 décembre 2016³¹ de recevoir un capital supplémentaire leur permettant de partir en retraite à 64 ans, selon le plan prévu en primauté des cotisations et eu égard à un intérêt crédité annuel de 2,5 %, avec le même montant de rente que celui prévu à 64 ans dans le plan actuel, se monte à 1,4 milliard de francs (montant arrondi). En se basant sur un taux crédité de 2,8 % correspondant à l'espérance de performance, ce coût s'élèverait à 1,2 milliard de francs.

6.2 Estimation de la répartition des efforts pour les trois variantes

L'effort financier des employeurs dans la première variante s'élève à 500 millions de francs (chiffres arrondis), soit à 35,7 % de l'effort total de 1,4 milliards avec un taux d'intérêt crédité de 2,5 % et à 41,7 % avec un taux de 2,8 %.

Dans la deuxième variante qui comprend un versement au titre de la recapitalisation de la CPPEF, la part qui sera mise à la charge de l'employeur se monte à 1,125 milliard de francs (600 mios [mesures transitoires ; chiffres arrondis] + 350 mios [recapitalisation] + 175 mios [intérêts du montant de la recapitalisation]). Il convient ici de déduire du montant total ci-dessus l'économie de 540 millions de francs (montant arrondi) réalisée grâce à la réduction de deux points de la cotisation employeur que permet la recapitalisation de 350 millions de francs. Ainsi, au terme de l'opération, le solde du coût pour l'employeur est de 585 millions de francs.

Ce montant représente une part de 41,8 % du coût total de l'effort (1,4 mias). A cette part, mathématique, prise en charge par l'employeur, il faut ajouter l'avantage d'opportunité dont bénéficieront les assuré-e-s en raison de l'apport de 350 millions de francs versé au titre de la recapitalisation partielle et de la constitution d'une réserve de fluctuation de valeurs suffisante. Grâce à ce montant, le risque que des mesures portant sur les prestations doivent être prises à l'avenir en cas d'insuffisance de performance est réduit. Ce montant a de plus un effet immédiat sur la santé financière de la CPPEF. L'Etat est le seul à pouvoir octroyer un prêt de cette importance. Cet apport est difficilement chiffrable ; il contribue néanmoins certainement à renforcer le taux de 41,8 % indiqué ci-dessus. A relever que si l'on se référait au coût total basé sur un taux d'intérêt crédité de 2,8 %, la part de l'Etat se monterait à 48,8 % (585 par rapport à 1,2 mias), compte non tenu de l'avantage d'opportunité.

Quant à la troisième variante, le financement des mesures compensatoires et transitoires par les employeurs se chiffre à 400 millions de francs (chiffres arrondis), soit à 28,6 % de l'effort total avec le taux d'intérêt crédité de 2,5 % et à 33,3 % avec le taux de 2,8 %.

Relevons encore que si une recapitalisation était appliquée dans les première et troisième variantes (cf. ci-dessus ch. 5.6), elle aurait pour conséquence de réduire l'effort financier des employeurs de l'ordre de 15 millions de francs.

On constate que les hypothèses retenues, en particulier le taux d'intérêt crédité, influencent fortement l'estimation du poids respectif des efforts des employeurs et employé-e-s. Ajoutons également que la législation fédérale en matière de prévoyance n'oblige pas les employeurs, en cas de révision du plan de prévoyance, à une répartition paritaire des efforts. De plus, à l'approche détermination mathématique de l'effort s'ajoute un volet politique, à savoir la mesure de l'importance de l'effort financier qui pourra être demandé au contribuable.

³¹ Les chiffres sont indiqués ici à titre provisoire. Dans le message qui sera adressé au Grand Conseil, les chiffres seront adaptés à la situation prévalant le 31 décembre 2018.

7 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 des pensions plusieurs plans de prévoyance à choix. La réglementation fédérale limite à trois le nombre de plans offerts.

Dans le projet de règlement élaboré par la CPPEF, deux plans complémentaires au plan « standard » sont ainsi prévus : un plan « étendu » et un plan « optimum » (cf. art. 21a).

Les personnes qui le souhaitent auront 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 ». Dans le plan « standard », le taux de bonification vieillesse est de 21 %. Il se monte à 22 % dans le plan « étendu » et à 24 % dans le plan « optimum » (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 la CPPEF 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.

8 CAS PARTICULIER DES AGENTS ET AGENTES DE LA FORCE PUBLIQUE

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. 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. En revanche, les agents et agentes de la force publique obtiennent une prestation compensatoire, financée par l'Etat-employeur, de l'ordre de 235 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 % = 2350.- par mois).

Dans le nouveau système de la primauté des cotisations, le taux de conversion sera strictement actuariel (strictement 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 à 60 ans et en lien la compensation de cette obligation. La législation actuelle sur le personnel de l'Etat (cf. art. 51 al. 2 et 54 al. 1 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat ; RSF 122.70.1) délègue déjà au Conseil d'Etat la compétence de fixer des prestations compensatoires pour les fonctions soumises à l'obligation d'une prise de la retraite avant 65 ans. Par conséquent, les partenaires sociaux sont convenus de trouver, d'ici à l'entrée en vigueur de la révision de la LCP, soit jusqu'au 1^{er} janvier 2021, une nouvelle solution compensatoire en lien avec l'obligation de la

prise de retraite à 60 ans ; cette solution dépendra de la variante définitive qui sera retenue au terme de la consultation.

A titre provisoire, en respectant la législation en vigueur, les trois variantes exposées ci-dessus ont été appliquées aux agents et agentes de la force publique selon les mêmes principes qu'au personnel « ordinaire », à l'exception des mesures transitoires. Les mesures transitoires au sens strict sont calculées dans toutes les variantes 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 de l'ordre de 20 à 30 millions de francs suivant les variantes (déjà inclus dans les montants globaux indiqués ci-dessous ch. 10).

9 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, 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.

10 CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Les incidences financières des mesures présentées ci-dessus diffèrent selon les trois variantes présentées dans le présent projet. Le tableau ci-dessous récapitule le coût des mesures prévues, en incluant pour la deuxième variante le coût de la recapitalisation partielle présentée sous chiffre 5 ci-dessus, en termes d'apport initial de la part de l'employeur.

		Variante 1	Variante 2	Variante 3
Etat	Mesures transitoires	456.6	551.6	374.0
	Recapitalisation	-	317.2	-
	Total (MCHF)	456.6 90.6%	868.8 90.6%	374.0 91.4%
Institutions externes	Mesures transitoires	47.5	57.7	35.0
	Recapitalisation	-	32.8	-
	Total (MCHF)	47.5 9.4%	90.5 9.4%	35.0 8.6%
TOTAL (MCHF)		504.1 100.0%	959.3 100.0%	409.0 100.0%

Toutefois, comme démontré précédemment, une mesure de recapitalisation (en l'occurrence 350 mios de francs) liée à une réduction du taux de cotisation employeur (-2%) implique, sur la durée considérée, un effet financier positif pour l'employeur ; effet estimé globalement à 15 mios de francs. Tenant compte de cet effet, les incidences financières nettes seraient les suivantes (nb : seule la colonne « variante 2 » subit ici une adaptation des chiffres) :

		Variante 1		Variante 2		Variante 3
Etat	Mesures transitoires	456.6		551.6		374.0
	Recapitalisation (effet net)	-		-13.6		-
	Total (MCHF)	456.6	90.6%	538.0	90.5%	374.0 91.4%
Institutions ex-ternes	Mesures transitoires	47.5		57.7		35.0
	Recapitalisation (effet net)	-		-1.4		-
	Total (MCHF)	47.5	9.4%	56.3	9.5%	35.0 8.6%
TOTAL (MCHF)		504.1	100.0%	594.3	100.0%	409.0 100.0%

En fonction de la part des coûts qui revient aux communes, la situation se présente de la manière suivante :

		Variante 1		Variante 2		Variante 3
Etat	Mesures transitoires	416.5		503.6		341.8
	Recapitalisation (effet net)	-		-12.2		-
	Total (MCHF)	416.5	91.2%	491.4	91.3%	341.8 91.4%
Communes	Mesures transitoires	40.1		48.0		32.2
	Recapitalisation (effet net)	-		-1.4		-
	Total (MCHF)	40.1	8.8%	46.6	8.7%	32.2 8.6%
TOTAL (MCHF)		456.6	100.0%	538.0	100.0%	374.0 100.0%

Il n'est pas tenu compte ici d'éventuelles récupérations auprès de la Confédération ainsi qu'auprès d'établissements autonomes (cf. ci-dessus ch. 4.6.2 et 5.4).

10.1 Incidences financières liées au financement des mesures transitoires

Comme indiqué ci-dessus sous chiffre 4.6.1, 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. Schématiquement, en appliquant un taux actuel de marché de 0,2 % sur le montant réparti en cinq tranches identiques, le coût en termes d'intérêts serait le suivant, par variante :

		Variante 1	Variante 2	Variante 3
Etat	Mesures transitoires (coût net)	416.5	503.6	341.8
	Intérêts sur le prêt	2.5	3.0	2.0
	Total (MCHF)	419.0	506.6	343.8

Il faut relever toutefois que vis-à-vis de la CPPEF, l'Etat est redevable de l'entier de sa part en tant qu'employeur. Dans la mesure où il est probable que la participation financière des communes soit encaissée par l'Etat sur une période de plusieurs années, la charge d'intérêt effective sera sans doute légèrement supérieure aux anticipations ci-dessus.

D'un point de vue comptable, le coût des mesures transitoires sera imputé sur le capital propre de l'Etat. Le compte de résultat de l'Etat sera impacté au niveau des intérêts du prêt consenti par la CPPEF. Les disponibilités financières de l'Etat permettront de rembourser le prêt, selon les modalités prévues à l'article 30g de l'avant-projet de loi.

10.2 Incidences financières de la recapitalisation partielle

Comme décrit ci-dessus sous chiffre 5, la recapitalisation partielle est liée d'une part à un prêt de longue durée assorti d'une annuité de 15,9 millions de francs à charge de l'employeur, et d'autre part à une diminution de 2 % de la cotisation employeurs, ce qui représente une diminution de cotisation initiale de 21,6 millions de francs. De ce fait, les incidences financières sont diverses et se compensent partiellement.

Pour l'Etat-employeur, l'annuité liée au prêt accordé par la Caisse se monte à 14,4 mios de francs (soit le 90,6 % de 15,9 mios de francs, comprenant une charge d'intérêts initiale de 8,5 mios de francs et l'amortissement initial de 5,9 mios de francs). Dans le même temps, la cotisation annuelle à la Caisse baissera de 19,6 millions de francs (soit le 90,6 % de 21,6 mios).

Dans la présente estimation, la part des communes n'a pas été déduite. En effet, comme pour le financement des coûts des mesures transitoires, il est probable que la participation financière des communes soit comptabilisée et acquittée sur une période de plusieurs années, pour les raisons invoquées plus haut. Or, vis-à-vis de la CPPEF, il importe que le prêt de longue durée combiné à une annuité soit mis en place dès l'entrée en vigueur de la modification de la LCP d'une part, et pour l'entier de la somme due par l'Etat-employeur d'autre part. Autrement dit, le prêt inclut ici la part des communes ; part qui représente environ 32,7 millions de francs. Ce montant sera récupéré par l'Etat sur les années qui suivront l'entrée en vigueur du projet.

Le compte de résultat de l'Etat enregistrera la charge d'intérêt de 2,8 % comprise dans l'annuité ; charge décroissante sur les années, avec un montant initial de 8,9 millions de francs. Le prêt sera remboursé annuellement par l'amortissement, croissant, compris dans l'annuité et dont le montant initial se montera à 5,9 millions de francs. La diminution de la cotisation employeur réduira de son côté la charge du compte de résultat de 19,6 millions de francs.

10.3 Impacts sur les subventions

Par ailleurs, les mesures prévues dans le projet impacteront des institutions qui sont affiliés à la CPPEF en tant qu'employeurs 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. Ce n'est probablement qu'au travers d'un complément aux montants perçus par l'Etat au titre de subventions que ces institutions pourront assumer ces incidences. Il sera également examiné la manière dont a été considéré la situation d'autres bénéficiaires de subventions s'étant retrouvé par le passé dans une situation analogue. Si les besoins devront être définis de manière précise ultérieurement, à la lumière d'une analyse de chaque situation, il faut s'attendre à des charges extraordinaires pour l'Etat, dont l'ordre de grandeur, très approximatif à ce stade, pourrait avoisiner 8 à 15 millions de francs selon les variantes proposées. A noter qu'en fonction du domaine de tâches, la répartition de ces charges de subventionnement complémentaire serait à répartir entre l'Etat et les communes, selon les dispositions légales en vigueur. A ce niveau également, dans le but de ne pas provoquer un effet trop brusque de ces incidences sur l'Etat et les communes, il y aura lieu de déterminer s'il serait opportun que soit définie une période durant laquelle seraient étalés tant la comptabilisation que le paiement des montants en question.

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 ne prenne une retraite anticipée, afin de bénéficier des conditions de l'ancien plan de prévoyance. Au sein de l'Etat, le nombre de personnes susceptibles de démissionner est le suivant, sur la base de l'effectif du personnel actuel.

Âge Cumulé	50 50+	51 51+	52 52+	53 53+	54 54+	55 55+	56 56+	57 57+
Nombre personnes assurées	414	363	406	427	415	386	375	366
	4745	4331	3968	3562	3135	2720	2334	1959
Âge Cumulé	58 58+	59 59+	60 60+	61 61+	62 62+	63 63+	64 64+	65 65
Nombre personnes assurées	339	315	273	239	197	145	69	16
	1593	1254	939	666	427	227	85	16

Les postes devenus vacants devront être repourvus. Un risque de pénurie est fort possible dans certaines fonctions, notamment dans le domaine de l'enseignement.

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

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 36'845'474 francs (art. 2 de l'ordonnance du 19 juin 2017 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat ; RSF 612.21), sont soumis au référendum financier obligatoire.

Le montant prévu dans le projet pour le financement des mesures allant au-delà des mesures transitoires sur cinq années exigées par la jurisprudence du Tribunal fédéral – qui constituent clairement des dépenses nouvelles – excède le seuil fixé par la Constitution. Le projet sera dès lors soumis à votation populaire.

A noter qu'en cas de refus du projet, le comité de la CPPEF n'aurait pas d'autre choix que d'abaisser les prestations versées par la Caisse de 18,8 % en moyenne (cf. ci-dessus ch. 3.1).

14 COMMENTAIRE PAR ARTICLES

Article 2 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.

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 ». Pour le détail de ces plans, cf. art. 21a du projet de règlement ainsi que le commentaire ci-dessus ch. 7.

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 13 al. 1 LCP

Les première et deuxième variantes proposées dans le projet n'appellent pas de modifications des cotisations prélevées actuellement, 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. Pour rappel, dans le nouveau plan, la part de la cotisation consacrée au financement de l'épargne se monte, dans le plan « standard », à 21 % et celle consacrée à la couverture des risques décès et invalidité à 1,4 % alors que les parts nécessaires pour couvrir respectivement les frais administratifs et la recapitalisation ont été fixées à 0,5 % et 3 % (cf. ci-dessus ch. 3.3.3). La part de la cotisation de l'employeur consacrée à la bonification de vieillesse se monte ainsi à 12,36 %, celle de l'assuré-e à 8,64 %.

Si la troisième variante était retenue, il conviendrait en revanche d'adapter le montant des cotisations pour tenir compte du caractère croissant de l'échelle de bonifications. La part de cotisations des assuré-e-s demeurant fixée au taux de 10,66 % du salaire assuré, les parts de cotisations de l'employeur seraient les suivantes en fonction de l'âge des assuré-e-s sur la base du maintien de la charge moyenne actuelle de 25,9 % de cotisation totale à raison de 10,66 % pour l'employé et 15,24 % pour l'employeur :

Age LPP	Taux de cotisation de l'employeur
22-34	11,52%
35-44	13,38%
45-54	16,13%
55-70	18,88%

Cela étant précisé, l'article 13 al. 1 doit toutefois être modifié, dans les trois variantes, afin de préciser que, si la CPPEF offre plusieurs plans de prévoyance aux personnes assurées dans le régime des pensions 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 ». Dans le plan « standard », la part de cotisation de l'employeur consacrée à la bonification de vieillesse demeure dans tous les cas fixée à 12,36 % (cf. également ci-dessus commentaire ad art. 7).

S'agissant des incidences de la recapitalisation partielle sur la part de la cotisation mise à la charge de l'employeur, cf. ci-dessus ch. 5.5 et art. 30e APL).

Article 19 al. 1^{bis} 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.

Article 19 al. 4 LCP

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.

Ni le conseiller d'Etat-Directeur des finances ou la conseillère d'Etat-Directrice des finances, ni le ou la chef-fe du Service du personnel et d'organisation ne seront plus membre du comité de par la loi. 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. 1^{bis} prévu.

Article 30 LCP

Les articles 30 ss LCP règlent la transition du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations.

L'article 30 précise le champ d'application personnel. Le nouveau plan de prévoyance fondé sur la primauté des cotisations sera applicable dès le 1er janvier 2021 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 2020 au plus tard demeurent 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 30a LCP

L'article 30a 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 de leur prestation de sortie calculée conformément à l'article 81 al. 1 à 3 du règlement du 22 septembre 2011 sur le régime de pensions de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat en vigueur à la date du changement de primauté. Cette prestation de sortie constitue un droit acquis. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, le projet garantit le respect des droits acquis des assuré-e-s actifs.

Article 30b LCP

Les articles 30b et 30c 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. 4.1).

Les principes sont énoncés à l'article 30b.

Comme déjà mentionné (cf. ci-dessus ch. 4.1.1), 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, en application du principe de la bonne foi, des mesures transitoires doivent être prévues pour corriger la situation des personnes ne disposant pas du temps nécessaire pour prendre des mesures d'adaptation au nouveau régime. On peut déduire de la jurisprudence que des mesures transitoires sont obligatoires pour les personnes arrivant à l'âge de la retraite dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du nouveau plan de prévoyance.

Conformément à l'article 30b al. 1 let. a, les mesures prévues dans le projet vont au-delà de ces exigences, dans la mesure où le cercle des bénéficiaires comprend, selon les variantes, les assuré-e-s actifs âgés de 50 ans, voire 45 ans, à 64 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 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.

L'article 30b 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 versé chaque année sur l'avoir de vieillesse des assuré-e-s bénéficiaires et est 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 se réfère aux trois variantes de mesures transitoires et compensatoires mises en consultation (art. 30b al. 3). Pour les commentaires relatifs à ces variantes, cf. ci-dessus ch. 4.2 à 4.4.

Conformément à l'article 30b al. 4, les assuré-e-s bénéficiaires du montant de compensation recevront l'une ou l'autre des formes prévues – mesures transitoires au sens strict ou mesures compensatoires –, 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 2020.

L'article 30b 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 10 % du montant compensatoire total chaque année, à compter de la date d'entrée en vigueur du nouveau plan.

Cette disposition tient compte du 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 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 rente, résultant du taux de conversion réduit qui sera appliqué (à cet égard, cf. annexe 1 du règlement sur le régime de pensions de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat).

L'article 30b al. 6 précise les paramètres pris en compte s'agissant des agents et agentes de la force publique, cf. néanmoins ci-dessus ch. 8 des discussions étant actuellement en cours entre les partenaires sociaux concernés.

Article 30c LCP

L'article 30c règle le financement du montant compensatoire.

Selon les variantes mises en consultation, un montant total de 400, 500 ou 600 millions de francs sera versé à la CPPEF, au titre des mesures transitoires et compensatoires, par la totalité des employeurs dont le personnel est affilié à la CPPEF, soit d'une part l'Etat, y compris ses établissements, et d'autre part les institutions externes, 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 que prévu dans les différentes variantes 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. Le cas échéant, l'étendue de ces mesures sera adaptée en conséquence.

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 2020, avec projection au 1^{er} janvier 2021 (date d'entrée en vigueur du changement de plan). La CPPEF informera les employeurs au plus tard le 30 juin 2020 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 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. 30f APL).

Comme déjà indiqué (cf. ci-dessus ch. 4.6.1 et 10), l'Etat recourra à la formule du prêt.

Article 30d LCP

L'article 30d règle le financement du montant dû au titre de la recapitalisation partielle de la CPPEF et de la constitution d'une réserve de fluctuation de valeurs suffisante (cf. également ci-dessus ch. 5).

Pour rappel, le projet prévoit qu'un montant de 350 millions de francs sera versé à la CPPEF à ce titre, mais ce uniquement en combinaison avec la deuxième variante.

Les commentaires ci-dessus en lien avec l'article 30c APL valent mutatis mutandis pour l'article 30d. On notera uniquement que, dans l'hypothèse où le montant serait versé par le biais d'un prêt, la seule condition expressément prescrite par l'avant-projet de loi a trait au taux d'intérêt appliqué. Ce taux est fixé à 2,8 %, en accord avec le taux de rendement retenu par le comité de la CPPEF.

Article 30e LCP

Comme indiqué ci-dessus (cf. ch. 5 et en particulier ch. 5.3), en procédant à la recapitalisation partielle immédiate de la CPPEF et à la constitution d'une réserve de fluctuation de valeurs suffisante, l'employeur verse de manière anticipée une partie, soit deux points de cotisations, de la part de cotisations due au titre de la recapitalisation de cette institution.

En conséquence, cette part de deux points n'est plus due à la CPPEF et l'employeur est dispensé de la verser jusqu'au 31 décembre 2051 (date limite fixée par la législation fédérale au-delà de laquelle les institutions de prévoyance de droit public fonctionnant en capitalisation partielle ont l'obligation d'atteindre le taux de couverture minimal prévu par la loi).

Article 30f 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 30g 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. 4.6 et 5.4).

Article 2 de la loi modificatrice

Dans le système de la primauté des cotisations, un examen médical préalable en cas d'adhésion ou de rachat est superflu. Les dispositions correspondantes du règlement sur le régime de pensions de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat seront abrogées. Le renvoi de la loi du 17 octobre

2001 sur le personnel de l'Etat (RSF 122.70.1) doit par conséquent être biffé. Les dispositions nécessaires devront être insérées par le Conseil d'Etat dans son règlement du 17 décembre 2002 sur le personnel de l'Etat (RSF 122.70.11).

Article 3 de la loi modificatrice

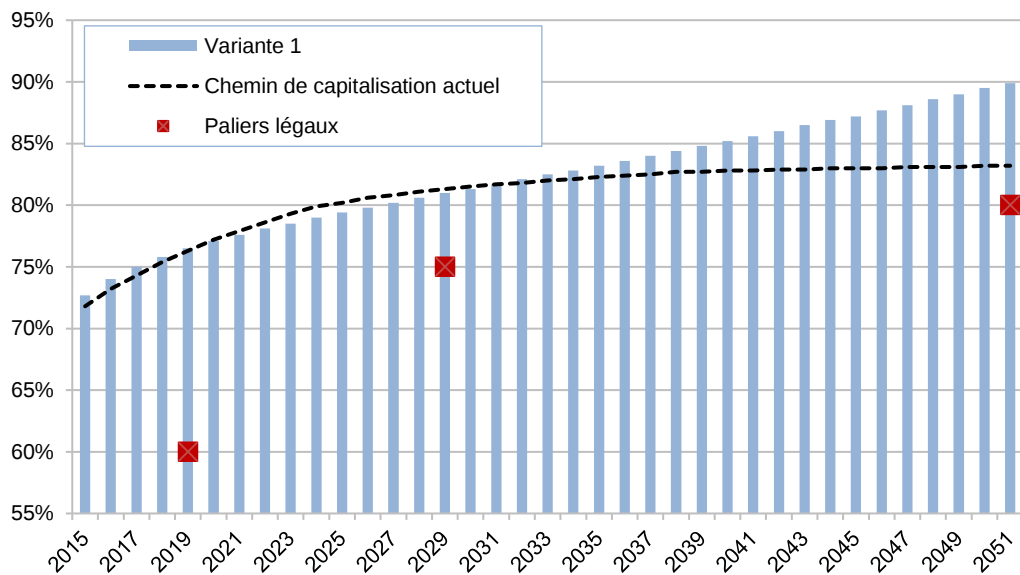
Sur la question du référendum, cf. ci-dessus ch. 13.

Pour le surplus, cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

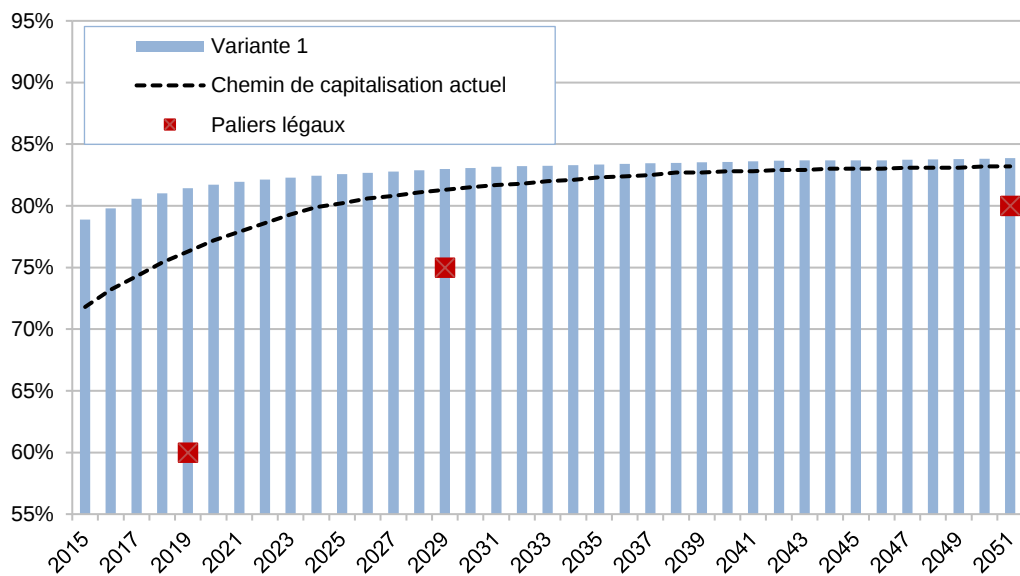
ANNEXE

Graphiques d'évolution de la couverture

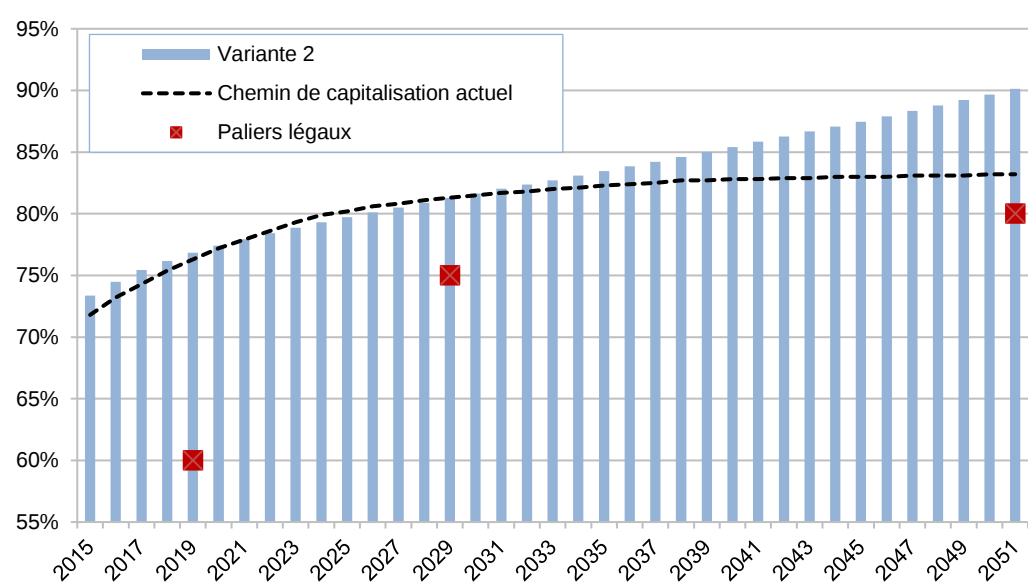
Variante 1 – pas de recapitalisation – taux de cotisation 25.9 %



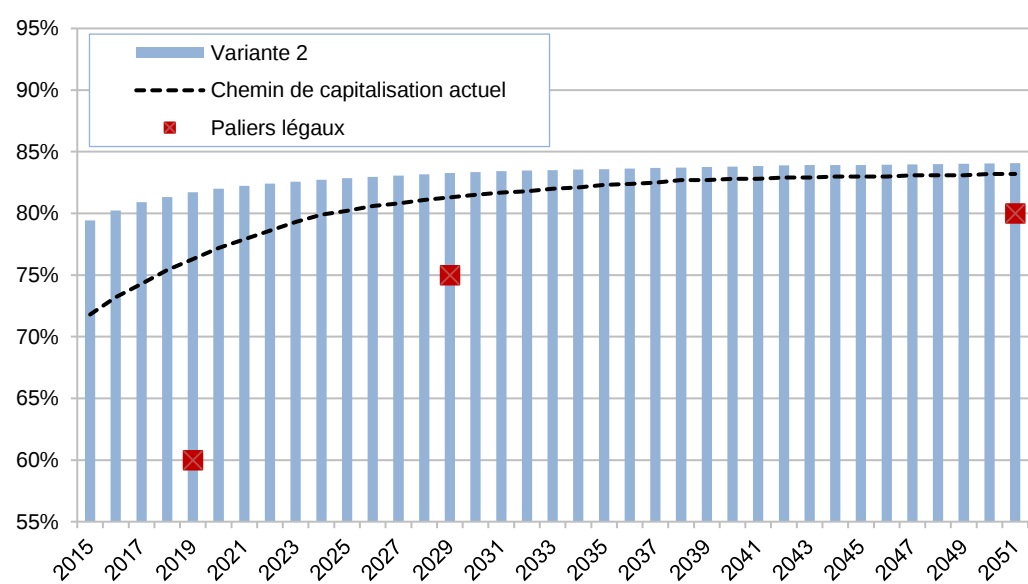
Variante 1 –recapitalisation de 350 millions – taux de cotisation 23.9 %



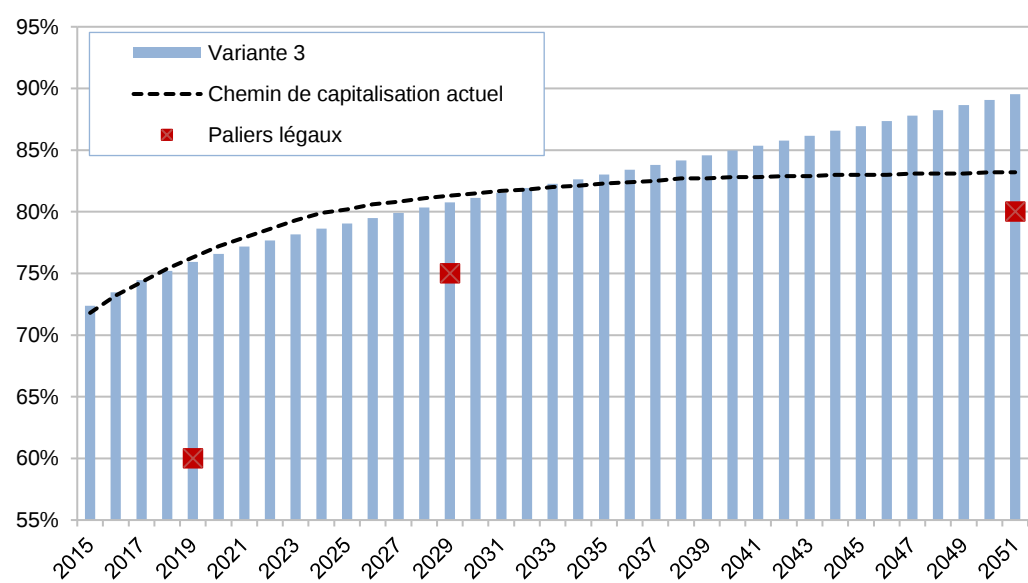
Variante 2 – pas de recapitalisation – taux de cotisation 25.9 %



Variante 2 –recapitalisation de 350 millions – taux de cotisation 23.9 %



Variante 3 – pas de recapitalisation – taux de cotisation 25.9 %



Variante 3 –recapitalisation de 350 millions – taux de cotisation 23.9 %

