

R A P P O R T

D U

GROUPE DE TRAVAIL CONCERNANT

**LA CAISSE DE PREVOYANCE DU PERSONNEL DE L'ÉTAT
DU VALAIS (CPPEV)**

E T

**LA CAISSE DE RETRAITE ET DE PREVOYANCE DU
PERSONNEL ENSEIGNANT DU CANTON DU VALAIS
(CRPE)**

**Sion
juin 2004**

Table des matières

| | | |
|--|---|-----------|
| Condensé des propositions du groupe de travail et de leurs incidences financières | | 4 |
| 1 | Historique récent | 8 |
| 2 | Mandat et composition du groupe de travail selon décision du Conseil d'Etat du 25 juin 2003 | 9 |
| 3 | Travaux du groupe de travail | 10 |
| 4 | Rappel des interventions parlementaires récentes | 11 |
| 5 | Rappel des caractéristiques juridiques principales des deux caisses de prévoyance | 12 |
| 5.1 | CPPEV..... | 12 |
| 5.2 | CRPE..... | 13 |
| 6. | Etudes et propositions des institutions de prévoyance | 14 |
| 6.1 | CPPEV..... | 14 |
| 6.2 | CRPE..... | 15 |
| 7 | Aspects concernant la situation financière des deux institutions de prévoyance au 31 décembre 2003 | 17 |
| 7.1 | CPPEV..... | 17 |
| 7.2 | CRPE..... | 18 |
| 8 | Rappel des mesures déjà prises par les deux institutions de prévoyance | 18 |
| 8.1 | CPPEV..... | 18 |
| 8.2 | CRPE..... | 19 |
| 9 | Nécessité d'une augmentation du degré de couverture | 19 |
| 10 | Présentation des diverses mesures théoriquement envisageables | 22 |
| 11 | Mesures d'assainissement adoptées par d'autres caisses publiques | 24 |
| 11.1 | Confédération..... | 24 |
| 11.2 | Canton de Berne..... | 25 |
| 11.3 | Canton d'Argovie..... | 25 |
| 11.4 | Canton de Lucerne..... | 26 |
| 11.5 | Canton des Grisons..... | 26 |
| 12 | Objectifs retenus par le groupe de travail | 27 |
| 12.1 | Atteinte d'un degré de couverture de 100% en 2025..... | 27 |
| 12.2 | Fusion des deux institutions de prévoyance..... | 28 |
| 12.3 | Suppression de la garantie de l'Etat..... | 28 |
| 12.4 | Passage au système de la primauté des cotisations..... | 29 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 13 | Mesures proposées par le groupe de travail pour atteindre les objectifs retenus | 29 |
| 13.1 | Mesures concernant les assurés actifs..... | 30 |
| 13.2 | Mesures concernant les rentiers..... | 32 |
| 13.3 | Mesures concernant l'Etat du Valais..... | 33 |
| 13.4 | Mesures concernant les institutions affiliées..... | 36 |
| 13.5 | Dispositions légales..... | 38 |
| 14 | Situation des communes municipales | 41 |
| 15 | Procédure de consultation | 43 |
| 16 | Remarque finale | 43 |

Condensé des propositions du groupe de travail et de leurs incidences financières

Objectifs

- Degré de couverture des engagements statutaires de la CPPEV et de la CRPE de 100% au minimum au 31.12.2025.
- Fusion des deux institutions de prévoyance précitées au plus tard en 2025.
- Suppression de la garantie de l'Etat dès l'atteinte d'un degré de couverture de 100% et la création de réserves suffisantes pour fluctuation de cours.
- Changement du régime de prévoyance avec passage au système de la primauté des cotisations dès la suppression de la garantie de l'Etat.

Mesures

Mesures concernant les assurés actifs

- Au 1^{er} janvier 2006, harmonisation de l'âge ordinaire de la retraite à 62 ans pour tous les assurés, à l'exception du personnel des établissements pénitentiaires, de la police cantonale, des juges d'instruction pénale et des juges des mineurs pour lesquels l'âge de la retraite est fixé à 60 ans.
- Au 1^{er} janvier 2006, harmonisation du pont AVS pour tous les assurés par la fixation d'une limite globale correspondant à la rente annuelle maximale AVS multipliée par le nombre d'années séparant l'âge ordinaire de la retraite de l'âge AVS.
- Au 1^{er} janvier 2006, financement paritaire du pont AVS à raison de 50% par l'employeur et de 50% par les assurés.
- Au 1^{er} janvier 2010, relèvement de l'âge de la retraite à 63 ans pour tous les assurés, à l'exception du personnel des établissements pénitentiaires, de la police cantonale, des juges d'instruction pénale et les juges des mineurs pour lesquels l'âge de la retraite est fixé à 61 ans.
- Au 1^{er} janvier 2006, taux de cotisations fixés à 8.8% pour un âge ordinaire de retraite à 62 ans et à 9.8% pour un âge ordinaire de retraite de 60 ans. Pour le pouvoir judiciaire, ces taux sont de 8.4%, respectivement 9.4% pour tenir compte de la non-progressivité du système des traitements.

Les institutions de prévoyance pourront prévoir des dispositions transitoires de brève durée en ce qui concerne l'élévation de l'âge de retraite au 01.01.2006 pour les assurés proches de l'âge ordinaire actuel de la retraite.

Mesures concernant les pensionnés

- Au 1^{er} janvier 2006, gel des rentes pendant une durée de 5 ans, à concurrence d'un maximum de 2% par année et de 6% au total.

Mesures concernant l'Etat du Valais

- Prise en charge par l'Etat d'une partie du découvert technique de la CPPEV à concurrence de 360 millions de francs (recapitalisation à hauteur de 75% de ses engagements) et d'une partie du découvert technique de la CRPE à concurrence de 310 millions de francs (recapitalisation à hauteur de 70% de ses engagements).
- Paiement de ces montants, cas échéant de manière échelonnée, au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la loi. Dans l'intervalle, cette dette porte intérêt au taux de 4.5%.
- Pour assumer l'engagement concernant la prise en charge partielle du découvert, constitution d'un fonds spécial de financement au sens de l'article 9 de la LGCAF.
- Avance faite par l'Etat audit fonds de financement d'un montant de 670 millions de francs, sous forme de prêt avec intérêt de 3,5%.
- Remboursement du prêt et paiement des intérêts par un premier versement de 20 millions de francs en 2005, puis par des annuités constantes de 30'437'730 francs durant les 40 années suivantes.
- Au 1^{er} janvier 2006, taux de cotisations de l'employeur fixés à 11,7% pour un âge de retraite ordinaire à 62 ans, et à 13,3% pour un âge ordinaire de retraite à 60 ans. Pour le pouvoir judiciaire, ces taux sont de 11,1%, respectivement 12,7%, pour tenir compte de la non-progressivité du système des traitements.

Loi-cadre

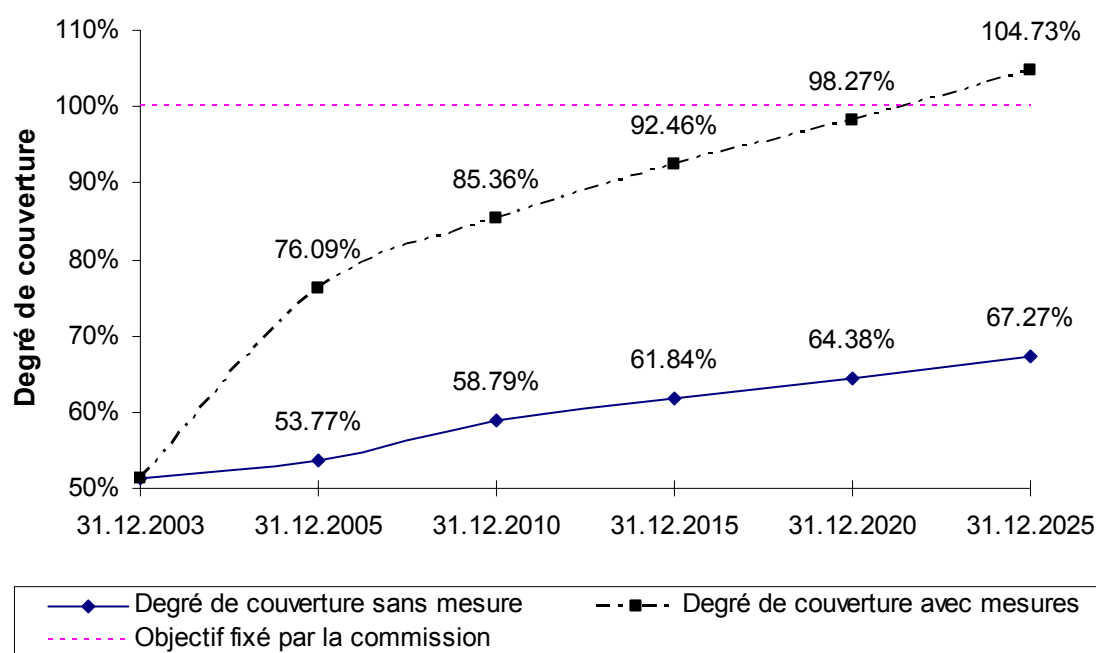
- Elaboration d'une loi cadre fixant les objectifs financiers des deux institutions de prévoyance, et arrêtant les principales mesures permettant d'atteindre ces objectifs.

Incidences financières pour les deux caisses de prévoyance

CPPEV

Versement de Fr. 359'863'000 au 01.01.2005
Rendement du capital de 5%

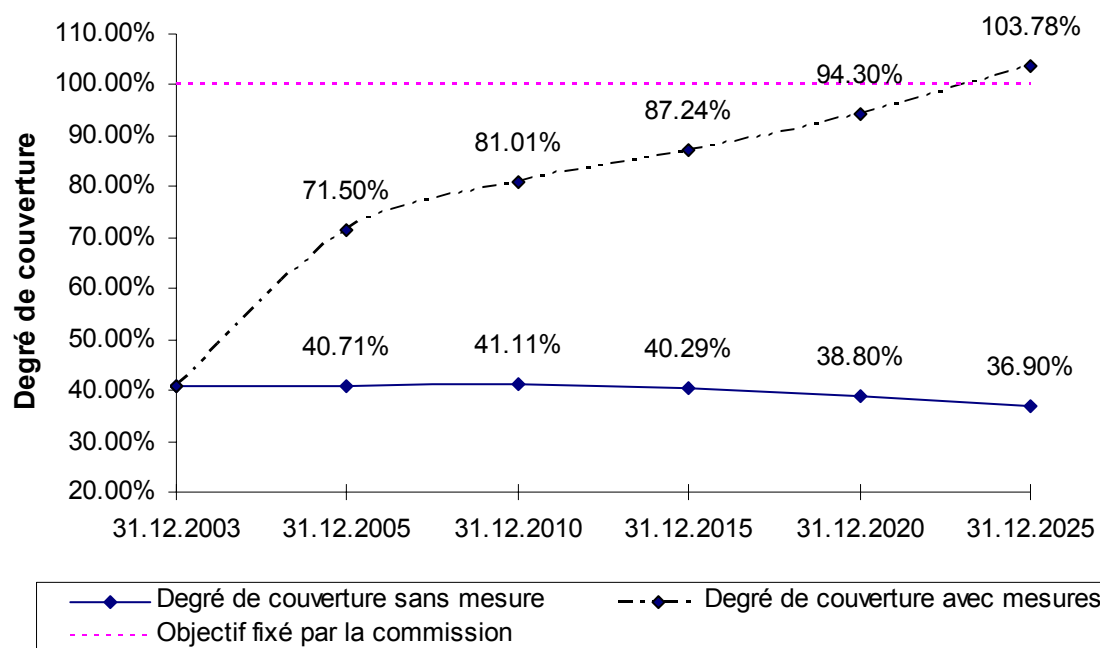
| Situation au 31.12. | 2003 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Fortune totale | 805'225 | 1'289'679 | 1'627'845 | 2'022'629 | 2'454'941 | 2'937'283 |
| Engagements totaux | 1'567'261 | 1'694'981 | 1'906'984 | 2'187'563 | 2'498'135 | 2'804'506 |
| Excédent de passif | -762'036 | -405'302 | -279'139 | -164'934 | -43'194 | 132'777 |
| Degré de couverture | 51.38% | 76.09% | 85.36% | 92.46% | 98.27% | 104.73% |



CRPE

Versement de Fr. 312'385'000 au 01.01.2005
Rendement du capital de 5%

| Situation au 31.12. | 2003 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 |
|---------------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Fortune totale | 405'268 | 762'518 | 912'811 | 1'094'271 | 1'284'993 | 1'508'872 |
| Engagements totaux | 988'718 | 1'066'440 | 1'126'774 | 1'254'386 | 1'362'669 | 1'453'957 |
| Excédent de passif | -583'450 | -303'922 | -213'963 | -160'115 | -77'676 | 54'915 |
| Degré de couverture | 40.99% | 71.50% | 81.01% | 87.24% | 94.30% | 103.78% |



Incidences financières pour l'Etat du Valais

La baisse des charges liées aux cotisations et aux rentes pont AVS sont mises en relation avec les coûts liés à la recapitalisation des deux caisses (intérêts sur l'emprunt de 670 millions de francs et remboursement du financement spécial) pour déterminer la charge nette :

| Années | CHARGES LIEES A LA RECAPITALISATION | | | REDUCTION DE CHARGES POUR L'ETAT | | | CHARGE NETTE |
|--------|-------------------------------------|----------------|-------------|----------------------------------|-------------|-------------|--------------|
| | Intérêt 3.5% | Amortissements | Total | Cotisations | Rentes-pont | Total | |
| 2005 | 0 | 20'000'000 | 20'000'000 | 0 | 0 | 0 | 20'000'000 |
| 2006 | 22'750'000 | 7'687'730 | 30'437'730 | 8'755'828 | 1'599'009 | 10'354'837 | 20'082'893 |
| 2007 | 22'480'930 | 7'956'800 | 30'437'730 | 8'909'062 | 2'302'697 | 11'211'759 | 19'225'971 |
| 2008 | 22'202'440 | 8'235'290 | 30'437'730 | 9'052'127 | 2'784'007 | 11'836'134 | 18'601'596 |
| 2009 | 21'914'210 | 8'523'520 | 30'437'730 | 9'188'321 | 3'190'607 | 12'378'928 | 18'058'802 |
| 2010 | 21'615'880 | 8'821'850 | 30'437'730 | 9'330'602 | 4'305'240 | 13'635'842 | 16'801'888 |
| 2011 | 21'307'120 | 9'130'610 | 30'437'730 | 9'475'240 | 5'549'809 | 15'025'049 | 15'412'681 |
| 2012 | 20'987'550 | 9'450'180 | 30'437'730 | 9'617'858 | 6'162'615 | 15'780'472 | 14'657'258 |
| 2013 | 20'656'790 | 9'780'940 | 30'437'730 | 9'768'483 | 6'588'592 | 16'357'075 | 14'080'655 |
| 2014 | 20'314'460 | 10'123'270 | 30'437'730 | 9'926'366 | 6'848'243 | 16'774'608 | 13'663'122 |
| 2015 | 19'960'140 | 10'477'590 | 30'437'730 | 10'085'070 | 7'031'335 | 17'116'405 | 13'321'325 |
| 2016 | 19'593'430 | 10'844'300 | 30'437'730 | 10'279'637 | 7'016'622 | 17'296'259 | 13'141'471 |
| 2017 | 19'213'880 | 11'223'850 | 30'437'730 | 10'452'599 | 6'865'851 | 17'318'450 | 13'119'280 |
| 2018 | 18'821'040 | 11'616'690 | 30'437'730 | 10'628'699 | 6'647'181 | 17'275'880 | 13'161'850 |
| 2019 | 18'414'460 | 12'023'270 | 30'437'730 | 10'801'660 | 6'389'851 | 17'191'511 | 13'246'219 |
| 2020 | 17'993'640 | 12'444'090 | 30'437'730 | 10'976'294 | 6'159'249 | 17'135'544 | 13'302'186 |
| 2021 | 17'558'100 | 12'879'630 | 30'437'730 | 11'157'117 | 6'045'552 | 17'202'670 | 13'235'060 |
| 2022 | 17'107'310 | 13'330'420 | 30'437'730 | 11'339'057 | 5'876'132 | 17'215'190 | 13'222'540 |
| 2023 | 16'640'750 | 13'796'980 | 30'437'730 | 11'515'739 | 5'709'147 | 17'224'886 | 13'212'844 |
| 2024 | 16'157'850 | 14'279'880 | 30'437'730 | 11'692'078 | 5'567'140 | 17'259'218 | 13'178'512 |
| 2025 | 15'658'060 | 14'779'670 | 30'437'730 | 11'870'992 | 5'347'906 | 17'218'899 | 13'218'831 |
| Total | 391'348'040 | 237'406'560 | 628'754'600 | 204'822'831 | 107'986'784 | 312'809'615 | 315'944'985 |

1 Historique récent

- 1.1 Par décision du 23 août 2000, le Conseil d'Etat, après avoir pris acte du rapport de l'Inspection des finances du 5 juillet 2000 concernant les comptes 1999 de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat du Valais (CPPEV), a constitué un groupe de travail chargé d'*"examiner la situation des deux caisses de pensions de la fonction publique cantonale et de présenter des propositions de voies stratégiques visant à contenir, voire à réduire, le déficit technique garanti par l'Etat pour ces deux caisses"*.

Le rapport de ce groupe de travail était déposé le 17 octobre 2001.

Par décision du 6 février 2002, le Conseil d'Etat prit acte de ce rapport, et arrêta les mesures principales suivantes :

- * Fixation de l'objectif financier de la CPPEV en terme de degré de couverture à 80% (en liquidation) en 2020.
- * Fixation de l'objectif financier de la CRPE en terme de degré de couverture à 80% (en liquidation) en 2020.
- * Réalisation des objectifs précités par une augmentation des cotisations en tenant compte du principe de la symétrie des sacrifices (employeur, employé et rentier).
- * Clarification, par un avis de droit, de la portée de la garantie de l'Etat du Valais pour les engagements de la CRPE.
- * Suspension des démarches en vue d'une fusion des deux caisses jusqu'au moment où celles-ci auront atteint un degré de couverture identique et auront harmonisé leurs plans de prestations.
- * Invitation à l'organe de gestion de la CRPE de désigner l'Inspection cantonale des finances en qualité d'organe de contrôle de la caisse.
- * Invitation aux deux caisses à soumettre au Conseil d'Etat le plan de réalisation permettant d'atteindre les objectifs précités au 31 mars 2002.

- 1.2 Sur mandat donné par le Chef du département de l'éducation, de la culture et du sport, Me Jacques-André Schneider, Docteur en droit et chargé de cours auprès de l'Université de Lausanne, déposa, le 22 octobre 2002, un avis de droit concernant la portée de la garantie étatique envers la CRPE.

Cet avis arrivait aux conclusions essentielles suivantes :

- * Les employeurs du personnel de l'enseignement primaire et du cycle d'orientation sont les communes, respectivement les associations de communes.
- * L'Etat du Valais, et lui seul, est garant des engagements de la CRPE, à l'exclusion notamment des autres employeurs (communes, associations de communes, institutions affiliées).

- * Il est possible pour l'avenir, et sans modification des dispositions légales, de demander aux communes de payer la part employeur des cotisations de prévoyance professionnelle du personnel dont elles sont l'employeur.
- * Il est possible, sous l'angle juridique, de faire supporter à l'avenir aux communes tout ou partie de la garantie. Cette solution nécessiterait toutefois plusieurs modifications légales.
- * La garantie de l'Etat du Valais ne s'étend pas exclusivement aux prestations obligatoires dues en vertu de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), mais appréhende la totalité des engagements statutaires de la CRPE.

- 1.3 Cet avis fit l'objet d'une appréciation détaillée de la part d'un groupe de travail présentant pour l'essentiel la même composition que celui auteur du rapport d'octobre 2001.

Dans son rapport du 28 mars 2003, ce groupe de travail partageait, pour l'essentiel, l'analyse de l'expert, en proposant en sus au Conseil d'Etat d'exercer sur la CRPE une surveillance attentive, par les divers organes compétents de l'Etat (Conseil d'Etat, DECS, DEIS, IF), et de vérifier le suivi de la décision du Conseil d'Etat du 6 février 2002, avec examen et approbation du plan de réalisation des objectifs fixés et contrôle de l'application dudit plan et de ses résultats.

- 1.4 Le 16 mai 2003, le comité de la CPPEV adressait au Conseil d'Etat un rapport concernant le renforcement de la capitalisation de la caisse.

Le 25 juin 2003, la commission de gestion de la CRPE adressait à son tour un rapport concernant l'assainissement de la situation financière de dite caisse.

2 Mandat et composition du groupe de travail selon décision du Conseil d'Etat du 25 juin 2003

- 2.1 Par décision du 25 juin 2003, le Conseil d'Etat reconduisit, dans une composition quelque peu modifiée, le groupe de travail ayant élaboré le premier rapport d'octobre 2001, en lui attribuant le mandat suivant :

- reconsidérer les éléments du rapport du 17 octobre 2001 en fonction de l'évolution des caisses de pensions de l'Etat du Valais, du résultat de l'étude actuarielle de Prasa Hewitt (actuellement Hewitt Associates) au 31.12.2002 et du contexte général actuel de la LPP sur le plan suisse;
- prendre acte et analyser les plans de mesures déposés par les deux caisses de pensions conformément à sa décision du 6 février 2002;

- établir un rapport de synthèse des mesures nécessaires pour renforcer le degré de couverture des deux caisses de pensions;
- formuler des propositions de mesures à l'intention du Conseil d'Etat.

2.2 La composition du groupe de travail était arrêtée comme suit :

| | |
|-------------------------|--|
| M. Franz Michlig | Chef du service du personnel et de l'organisation |
| M. Christian Melly | Chef de l'Inspection cantonale des finances |
| M. Jacques Darioly | Chef du service administratif et juridique du DECS |
| M. Pierre Bonvin | Chef de l'Administration cantonale des finances |
| M. Gilles de Riedmatten | Chef du service juridique du DFAE |

2.3 Etaient invités à se tenir à disposition du groupe de travail :

| | |
|----------------------------|-----------------------|
| M. Daniel Lambiel | Directeur de la CPPEV |
| M. Patrice Vernier | Directeur de la CRPE |
| Me Jacques-André Schneider | Docteur en droit |

Le groupe de travail était également autorisé à faire appel à des consultants ou des experts externes, et notamment à la société Prasa Hewitt, actuaire des deux caisses de prévoyance.

3 Travaux du groupe de travail

3.1 Le groupe de travail a désigné son président en la personne de M. Franz Michlig, et son rapporteur en la personne de M. Gilles de Riedmatten. Comme secrétaire, il s'est adjoint les services de M. Blaise Rey, réviseur auprès de l'Inspection cantonale des finances.

3.2 Le groupe de travail a siégé à 12 reprises.

Dans le cadre de ses travaux, il a notamment procédé aux démarches et enquêtes suivantes :

- * Audition à plusieurs reprises des directeurs des deux caisses, de M. Francis Bourquin de Prasa Hewitt, et de Me Jacques-André Schneider.
- * Demande d'avis à Me Jacques-André Schneider portant sur les mesures d'assainissement pouvant être mises à la charge des assurés actifs, des rentiers et des institutions affiliées.
- * Examen de l'évolution récente de la législation fédérale dans le domaine de la prévoyance professionnelle, notamment en ce qui concerne les institutions de prévoyance de droit public.

- * Examen de l'étude de Prasa Hewitt portant sur le refinancement des institutions de prévoyance de droit public.
- * Examen de plusieurs études actuarielles demandées à Prasa Hewitt.
- * Examen des différences concernant le plan de prestations et le mode de financement entre la CPPEV et la CRPE.
- * Examen des procédures d'assainissement des caisses publiques de divers cantons (Berne, Argovie, Lucerne, Vaud, Grisons, etc.), et de la Confédération, avec audition de divers responsables ou spécialistes de ces procédures.
- * Audition du Dr. Werner Hug, consultant en matière de prévoyance professionnelle.
- * Examen de l'avis de droit du 9 mars 2004 de Me Jean Pfitzmann à propos de la surveillance de la CRPE.

La durée des travaux du groupe de travail s'explique d'une part par l'ampleur même de ces travaux, et le caractère complexe du mandat. D'autre part, il était nécessaire de pouvoir disposer des données financières concernant l'exercice 2003 des deux institutions de prévoyance, et leur situation financière à fin 2003. En effet, l'exercice 2002, en raison d'une situation conjoncturelle tout à fait particulière, ne pouvait à lui seul servir de base pour des projections sérieuses.

4 Rappel des interventions parlementaires récentes

- 4.1 Motion du groupe SPO par le député German Eyer et consorts concernant la révision des caisses de pensions et de prévoyance du personnel de l'Etat du Valais et du personnel enseignant du 22.03.2002 (no 1.378).

Cette motion demandait au Conseil d'Etat "de créer les bases légales qui permettront à ces deux caisses d'être examinées régulièrement par des experts externes..."

Elle a été rejetée à une très large majorité par le Grand Conseil en session de mai 2003. Cette décision se fondait sur le constat que les exigences légales tant fédérales que cantonales concernant les instruments d'expertise, de contrôle et de surveillance, étaient satisfaites.

- 4.2 Motion du groupe radical par le député Albert Bétrisey concernant la loi cantonale régissant les caisses de pensions de l'Etat du Valais du 07.05.2003 (no 1.428)

Cette motion demandait au Conseil d'Etat "de créer les bases légales qui fixeront le cadre (objectifs / financement / organisation / mesures d'assainissement, etc.) des institutions de prévoyance du canton..."

Dans sa réponse du 27 avril 2004, le Conseil d'Etat a déclaré accepter cette motion. Celle-ci a été traitée par le Grand Conseil en session de mai 2004.

4.3 Rapport de la Commission des finances (COFI) du 7 octobre 2003 sur le budget de l'Etat du Valais pour l'année 2004.

Dans son rapport, la COFI a émis les considérations suivantes :

"La prévoyance des collaborateurs de l'Etat du Valais devrait être ancrée dans une législation cantonale prévoyant notamment les points suivants :

- *la fixation d'un objectif légal de degré de couverture minimum (75-80%) servant de référence pour le financement,*
- *les instruments permettant de rattraper une éventuelle différence entre le degré de couverture et l'objectif,*
- *le délai dans lequel cette différence doit être comblée,*
- *l'intérêt sur la différence entre le degré de couverture et l'objectif,*
- *le principe de l'adaptation des prestations (rentes) et son financement,*
- *l'harmonisation des deux caisses de pensions."*

Ces considérations ont été reprises par la COFI dans son rapport du 20 avril 2004 sur les comptes de l'Etat du Valais pour l'année 2003.

5 Rappel des caractéristiques juridiques principales des deux caisses de prévoyance

5.1 CPPEV

La CPPEV est une fondation de droit privé au sens des articles 80ss du Code civil suisse (CCS).

La fondation a été constituée par acte authentique du 25 octobre 1921 portant création de la *"caisse de retraite des fonctionnaires et employés d'Etat et de la Banque Cantonale du Valais"*, et par acte authentique du 1^{er} septembre 1981 consacrant la séparation des deux sections (Etat et Banque Cantonale du Valais) par la création de deux institutions distinctes.

La CPPEV est inscrite au registre de la prévoyance professionnelle auprès de l'autorité de surveillance du canton du Valais, en application de l'article 48 LPP.

La CPPEV assure en prévoyance professionnelle les fonctionnaires, employés, et enseignants de l'Etat du Valais, des établissements d'Etat, des tribunaux et des institutions affiliées.

Le plan de prestations appliqué par la caisse est un plan dit *"en primauté des prestations"*, ce qui signifie que le genre et le montant des prestations de prévoyance sont fixés réglementairement, et que le montant des cotisations est déterminé à partir des prestations.

L'employeur du personnel assuré est l'Etat du Valais, respectivement les institutions affiliées.

Conformément à l'article 3 des statuts de la CPPEV, l'Etat du Valais garantit les engagements de celle-ci, garantie qui porte sur la totalité des engagements, et non pas exclusivement sur les prestations obligatoires au regard de la LPP.

5.2 CRPE

La CRPE est une institution de droit public créé par décret du Grand Conseil du 24 novembre 1906, et dont la base légale est constituée actuellement par les articles 95 et 97 de la loi du 4 juillet 1962 sur l'instruction publique (LIP).

La CRPE est inscrite au registre de la prévoyance professionnelle auprès de l'autorité de surveillance du canton du Valais, en application de l'article 48 LPP.

La CRPE assure en prévoyance professionnelle le personnel laïc de l'enseignement primaire et des écoles secondaires du premier degré, ainsi que le personnel des institutions affiliées.

Le plan de prestations appliqué par la caisse est également un plan *"en primauté des prestations"*.

Contrairement à une opinion généralement répandue, l'employeur du personnel assuré auprès de la CRPE n'est pas l'Etat du Valais, mais bien les communes municipales, respectivement les associations de communes municipales, sous réserve naturellement des institutions affiliées. Ce constat juridique a été clairement établi par l'avis de droit de Me Jacques-André Schneider du 22 octobre 2002.

L'article 2, chiffre 1 des statuts de la caisse prévoit que *"l'Etat du Valais garantit le paiement des prestations dues en vertu de la LPP"*.

L'étendue de cette garantie prête à interprétation, et a également été examinée par l'avis de Me Schneider du 22 octobre 2002. Dans cet avis, l'expert arrivait à la conclusion que, malgré le texte de la disposition statutaire précitée, la garantie de l'Etat du Valais ne s'étendait pas uniquement aux prestations obligatoires dues en vertu de la LPP, mais portait sur la totalité des engagements statutaires de la CRPE.

Cette question est très importante vu d'une part le faible degré de couverture des engagements, et d'autre part le fait que les engagements *"surobligatoires"* représentent environ le 60% de la totalité des engagements de la caisse.

Bien que l'avis de l'expert ne puisse se baser sur aucun précédent tranché par les tribunaux, le groupe de travail se rallie sur ce point à l'avis de l'expert, au vu des arguments exposés par celui-ci.

6 Etudes et propositions des institutions de prévoyance

6.1 CPPEV

6.1.1. Suite à la décision du Conseil d'Etat du 6 février 2002, la CPPEV a mandaté la société Prasa Hewitt, actuaire de la caisse, pour effectuer une étude sur l'évolution de la situation financière de la caisse jusqu'au 31 décembre 2020.

Cette étude, déposée en mars 2003 et complétée en avril 2003, révélait que les augmentations des cotisations nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par la décision du Conseil d'Etat devraient être les suivantes selon le rendement du capital envisagé :

- Rendement de 4,5% : augmentation de 7,6%.
- Rendement de 5% : augmentation de 5,8 %
- Rendement de 5,5% : augmentation de 4,2%

Par rapport à l'étude ayant servi de base au rapport d'octobre 2001, ces chiffres étaient en nette augmentation, puisque ledit rapport prévoyait une simple augmentation de 2% pour un rendement du capital de 5,5%.

Cette différence provenait essentiellement de l'évolution défavorable des marchés financiers durant les années 2000 à 2002, évolution qui d'une part a vidé les réserves constituées par les institutions de prévoyance pour cause de fluctuations de cours, et d'autre part a conduit à revoir à la baisse le taux de rendement futur.

L'étude portait également sur d'autres points ou variantes :

- Paiement par l'Etat d'un intérêt sur la différence entre le degré effectif de couverture et l'objectif du degré de couverture.
- Recapitalisation immédiate de la caisse.
- Augmentation des cotisations nécessaires en cas de réduction de l'objectif de couverture à 76%.
- Incidence des modifications statutaires entrées en vigueur en 1981 sur le degré de couverture.
- Incidence d'une recapitalisation immédiate de la caisse à 100%.

6.1.2 Le 16 mai 2003, le comité de la CPPEV adressait, comme vu ci-dessus, au Conseil d'Etat un rapport concernant le renforcement de la capitalisation de la caisse.

Après avoir rappelé les éléments essentiels de l'étude de la société Prasa Hewitt, ce rapport mettait en évidence les éléments suivants :

- L'atteinte de l'objectif d'un degré de couverture de 80% en 2020 au moyen d'une augmentation des cotisations nécessiterait une augmentation des cotisations, ou plus exactement encore une contribu-

tion d'assainissement de 5,8% sur les traitements assurés, dont 2,32% à charge des assurés.

- Une telle charge complémentaire s'avère disproportionnée pour les assurés, étant relevé que, selon l'actuaire, le financement actuel du plan de prévoyance s'avère adéquat, et que les cotisations actuelles comprennent déjà une "*contribution de rattrapage*" destinée à compenser le sous-financement du passé.
- Dès 2010, la caisse entrera en phase de décapitalisation, en ce sens que les recettes de prévoyance (cotisations, rappels) seront inférieures aux charges de prévoyance (rentes, prestations en capitaux).
- Des mesures concernant les prestations pourraient être envisagées (gel des rentes en cours, augmentation de l'âge de la retraite). Ces mesures toutefois ne permettraient pas à elles seules d'atteindre l'objectif fixé par le Conseil d'Etat.
- Comme autres mesures permettant d'atteindre cet objectif, peuvent entrer en considération le versement immédiat d'un capital (de 267 millions de francs dans l'hypothèse d'un rendement de 5%) ou le paiement d'un intérêt sur la différence de couverture par rapport à l'objectif fixé, intérêt s'élevant à 22 millions de francs la première année, puis allant en décroissant au cours du temps, ceci toujours dans l'hypothèse d'un rendement du capital de 5%.
- Sans nouvelles mesures, les engagements conditionnels de l'Etat du Valais envers la caisse augmenteraient en valeur absolue, même si le degré de couverture s'améliore, et pourraient atteindre 1,2 milliard de francs en 2020, dans l'hypothèse d'un rendement du capital de 5%.

Au terme de ce rapport, le comité de la CPPEV demandait au Conseil d'Etat,

- de se déterminer sur les voies stratégiques proposées en octobre 2001 par le groupe de travail, suite à leur réactualisation par Prasa Hewitt dans l'expertise de mars 2003,
- de faire analyser l'opportunité, voire la nécessité de créer les bases légales pour réaliser l'objectif fixé pour 2020.

6.2 CRPE

- 6.2.1. Suite à la décision du Conseil d'Etat du 6 février 2002, la CRPE a également mandaté la société Prasa Hewitt, actuaire de la caisse, pour effectuer une étude sur l'évolution de la situation financière de la caisse jusqu'au 31 décembre 2020.

Cette étude, déposée en avril 2003, et complétée en mai et juin 2003, faisait notamment ressortir les éléments suivants :

- Sans modification des conditions d'assurance et du financement, l'objectif d'un degré de couverture de 80% en 2020 ne peut, et de loin, être atteint, le degré de couverture prévisible à cette date étant

de l'ordre de 43%, dans l'hypothèse favorable d'un rendement du capital de 5%.

- Le relèvement de l'âge statutaire de 60 ans à 62 ans permettrait par contre d'atteindre en 2020 un degré de couverture de l'ordre de 53%, toujours dans l'hypothèse d'un rendement du capital de 5%.
- Les augmentations de cotisations nécessaires pour atteindre un degré de couverture de 80% en 2020 devraient être les suivantes :

Age de la retraite à 60 ans

- * Rendement de 4% : augmentation de 10,2%
- * Rendement de 4,5% : augmentation de 8,8%
- * Rendement de 5% : augmentation de 7,4%

Age de la retraite à 62 ans

- * Rendement de 4% : augmentation de 7,8%
- * Rendement de 4,5% : augmentation de 6,4%
- * Rendement de 5% : augmentation de 5,1%

Par rapport à l'étude ayant servi de base au rapport d'octobre 2001, ces chiffres étaient également en nette augmentation, puisque ledit rapport prévoyait une simple augmentation de 3,44%.

L'étude portait également sur d'autres points ou variantes, à savoir :

- Paiement par l'Etat d'un intérêt sur la différence entre le degré effectif de couverture et l'objectif du degré de couverture.
- Recapitalisation immédiate de la caisse.
- Mesures nécessaires en cas de l'abaissement de l'objectif de couverture à 60%, respectivement 70%.
- Prise en compte de l'hypothèse d'une réduction de la fortune de la caisse de 20 millions de francs, suite à un amortissement immobilier extraordinaire.
- Gel de l'amélioration des rentes pendant 10 ans.

6.2.2 Le 25 juin 2003, la commission de gestion de la CRPE adressait au Conseil d'Etat un rapport concernant l'assainissement de la situation financière de la caisse.

Après avoir rappelé les éléments essentiels de l'étude de la société Prasa Hewitt, ce rapport mettait en évidence les principaux éléments suivants :

- Le degré de couverture actuel (de l'ordre de 43% à fin 2002) n'est plus tolérable.
- La caisse ne va tarder à se trouver dans une situation de forte décapitalisation, étant relevé que déjà pour l'exercice 2002 les charges de prévoyance dépassaient les recettes de prévoyance.

- Ce phénomène progressera de manière exponentielle et exercera à l'évidence des effets négatifs sur la gestion de la fortune de la caisse.
- Cette situation aurait pour corollaire une augmentation importante des engagements conditionnels de l'Etat du Valais envers la caisse, engagements qui pourraient dépasser les 900 millions de francs en 2020, avec un taux de rendement de capital de 4,5%.
- Dès 1995, la caisse a adopté un nombre important de mesures tendant à améliorer la situation financière (cf. ch. 8.2 ci-dessous).
- Vu les mesures déjà prises, une augmentation de la charge financière pesant sur les assurés ou une diminution des prestations ne peut être envisagée que de manière limitée.
- Comme mesures concernant les prestations peuvent être envisagés le gel de l'adaptation des rentes, selon diverses variantes, ainsi que l'augmentation de l'âge de la retraite de 60 ans à 62 ans, augmentation qui avait toutefois été refusée de manière catégorique il y a quelques années par l'assemblée des délégués.
- Serait également envisageable, dans une certaine mesure, le prélèvement d'une contribution d'assainissement.
- Comme autres mesures permettant d'atteindre l'objectif fixé par le Conseil d'Etat peuvent entrer en considération le paiement d'un intérêt sur la différence de couverture par rapport à l'objectif fixé, ainsi que le versement immédiat par l'Etat d'un capital.

Au terme de ce rapport, la commission de gestion de la CRPE demandait au Conseil d'Etat de se prononcer sur les mesures permettant à la caisse d'atteindre l'objectif de couverture fixé.

Elle relevait en sus,

- qu'il serait utile et opportun qu'un dialogue direct s'instaure entre l'Etat et les associations d'enseignants en ce qui concerne les mesures d'assainissement de la caisse,
- qu'il serait également opportun de reprendre les travaux en vue de créer une base légale permettant de fixer l'objectif de couverture de la caisse et de définir les règles de transparence et de gestion,
- que l'objectif d'un taux de couverture de 80% n'était pas envisageable sans une attribution importante de l'Etat.

7 Aspects concernant la situation financière des deux institutions de prévoyance au 31 décembre 2003

7.1 CPPEV

La CPPEV compte, à fin 2003, 5332 assurés actifs et 1927 pensionnés (y compris les enfants).

Le rapport démographique (actifs/pensionnés) est de 2,77.

La fortune disponible s'élève à 805 millions de francs, et les engagements statutaires à 1,567 milliard de francs.

Le découvert technique de la caisse ascende ainsi à 762 millions de francs pour un degré de couverture de 51,4%.

La répartition des cotisations est de 60% à charge de l'employeur, et de 40% à la charge de l'employé.

7.2 CRPE

La CRPE compte, à fin 2003, 3926 assurés actifs et 1270 retraités.

Le rapport démographique (actifs/pensionnés) est de 3,09.

La fortune disponible s'élève à 405 millions de francs, et les engagements statutaires à 988 millions de francs.

Le découvert technique de la caisse ascende ainsi à 583 millions de francs pour un degré de couverture de 41%.

La répartition des cotisations est de 60% à charge de l'employeur et de 40% à charge de l'employé.

8 Rappel des mesures déjà prises par les deux institutions de prévoyance

8.1 CPPEV

De 1995 à ce jour, ce au moyen principalement de deux révisions des statuts entrées en vigueur en 1995 et en 2000, la CPPEV a pris les mesures suivantes pour améliorer le degré de couverture de ses engagements :

- Augmentation en plusieurs étapes du taux de cotisation (4% pour la catégorie 1, 5,1% pour la catégorie 2, et 6,7% pour la catégorie 3).
- Facturation aux employeurs et aux assurés des coûts liés aux promotions de carrière.
- Augmentation du taux de coordination de 10 à 15%.
- Financement par les employeurs et les assurés du pont AVS.
- Fixation de la rente sur le traitement assuré moyen des trois ans précédant l'âge de la retraite.
- Sortie de la prime de performance du traitement assuré.
- Adoption d'une nouvelle échelle tarifaire pour l'établissement de la prestation de libre passage.
- Diminution de la rente du conjoint survivant.
- Adaptation partielle des rentes au renchérissement.

Ces mesures fondées sur le principe de la symétrie des sacrifices ont permis une élévation du degré de couverture, lequel a passé de 36,9% à fin 1994 à 51,4% à fin 2003.

8.2 CRPE

Durant la même période, la CRPE a pris des mesures comparables, savoir :

- Augmentation du taux des cotisations de 4%.
- Augmentation de 10 à 15% du montant de coordination.
- Financement du pont AVS par les employeurs et les assurés.
- Augmentation de la durée d'assurance de 37 ans à 40 ans, pour l'obtention d'une rente complète.
- Baisse de la limite maximale en cas de surassurance de 100% à 90%.
- Etablissement d'une nouvelle échelle tarifaire pour le calcul de la prestation de libre passage.
- Double diminution de la rente du conjoint survivant.
- Suppression de la dynamisation des rentes, et adaptation partielle au renchérissement.

Ces mesures n'ont pas eu les mêmes effets bénéfiques que ceux enregistrés par la CPPEV, mais ont simplement permis de stabiliser le degré de couverture, lequel s'élève à 41% à fin 2003, en tenant compte d'un amortissement immobilier extraordinaire de 27 millions de francs.

9 Nécessité d'une augmentation du degré de couverture

9.1 L'article 69 LPP prévoit ce qui suit :

"Dans la mesure où une institution de prévoyance assume elle-même la couverture des risques, elle ne peut se fonder, pour garantir l'équilibre financier, que sur l'effectif du moment des assurés et des rentiers (principe du bilan en caisse fermée).

L'autorité de surveillance peut, aux conditions fixées par le Conseil fédéral, autoriser les institutions de prévoyance de corporations de droit public à déroger au principe du bilan en caisse fermée."

Le Conseil fédéral, à l'article 45 de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP2), a fixé les conditions précitées en prévoyant notamment que *"l'institution de prévoyance d'une collectivité de droit public peut, avec l'approbation de l'autorité de surveillance, déroger au principe du bilan en caisse fermée lorsque la Confédération, un canton ou une*

commune garantit le paiement des prestations dues en vertu de la LPP."

Il ressort des dispositions précitées que les institutions de prévoyance doivent en tout temps disposer du capital nécessaire à la couverture de leurs engagements. Autrement dit, ces dispositions posent le principe d'un système de capitalisation intégral, soit d'un système où les cotisations encaissées durant la période active sont mises en réserve sous forme de capital de manière à financer les rentes futures.

9.2 S'agissant des institutions de prévoyance de corporations ou de collectivités publiques, ces dispositions prévoient toutefois une exception importante permettant à dites institutions de ne pas être soumises à ce principe, à condition qu'elles bénéficient de la garantie d'une collectivité publique. Si cette condition est satisfaite, ces institutions peuvent, avec l'autorisation de l'autorité de surveillance LPP, déroger au principe d'une capitalisation complète, pour se contenter d'un système de capitalisation partielle. Dans un tel système qui revêt un caractère mixte, une partie des prestations est financée selon le système de la capitalisation, alors que l'autre partie est financée par répartition, c'est-à-dire que les dépenses d'une année sont couvertes par les recettes provenant des cotisations de cette même année.

9.3 Contrairement à l'opinion de certains milieux, le système de capitalisation partielle n'est ainsi nullement contraire à la loi, mais est expressément autorisé par celle-ci.

Historiquement, le système de la capitalisation partielle s'est avéré tout à fait adéquat et adapté à la situation économique des années 1950 à 1980. Cette situation était marquée en effet par une forte évolution démographique, une augmentation rapide du nombre des nouveaux assurés, et des cotisations très abondantes. Cela étant, et vu d'autre part le caractère de pérennité des collectivités publiques, la solution d'une capitalisation partielle, avec garantie de la collectivité publique, même avec un degré de couverture peu élevé, était tout à fait suffisante, voire même satisfaisante, étant relevé notamment qu'un tel système était nettement moins sensible aux fluctuations du cours de la bourse.

9.4 Depuis 10-15 ans, la situation s'est toutefois modifiée. La croissance économique s'est affaiblie, à l'instar de l'évolution démographique. L'augmentation des nouveaux assurés a subi un ralentissement, et le rapport démographique entre les assurés et les rentiers s'est péjoré. L'on constate également un allongement de l'espérance moyenne de vie et une augmentation de la sinistralité.

D'autre part, la loi sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle (LFLP) a introduit, au 1^{er} janvier 1995, une nouvelle disposition concernant la déduction des déficits techniques en cas de libre passage. Conformément à l'article 19 de dite loi, les institutions de prévoyance des corporations de droit public qui s'écartent du principe de

l'établissement du bilan en caisse fermée ne sont pas autorisées à prendre en compte le découvert technique dans le calcul des prestations de sortie, et ce même en cas de liquidation partielle ou totale.

Cette disposition a pris une importance toute particulière ces dernières années où l'on voit se développer dans la fonction publique une tendance à attribuer certaines tâches publiques non plus aux collectivités publiques, mais à des entités parapubliques distinctes de celles-ci, entités qui de plus ne sont pas nécessairement affiliées aux mêmes institutions de prévoyance que la collectivité publique. Dans ce cadre, et en cas de transfert de tout un secteur du personnel d'une institution de prévoyance à une autre, la première institution de prévoyance doit verser à la deuxième la totalité des prestations de libre passage, et ce même si son degré de couverture n'est pas de 100%, et est même nettement inférieur à ce taux, ou faire supporter à l'employeur le montant du découvert.

Elle soulève également la question de l'intervention ou d'une aide de la collectivité publique garante des engagements de l'institution de prévoyance.

Ce genre de problème se pose actuellement en Valais avec la création du Réseau Santé Valais et le projet de transfert du personnel du Centre valaisan de pneumologie et des Institutions psychiatriques du Valais romand de la CPPEV à une autre institution de prévoyance (Prégéval).

Un autre problème lié à la capitalisation partielle est celui du rendement insuffisant du capital. Il est aisé de comprendre que, si une institution de prévoyance ne dispose que d'un degré de couverture de 50%, le rendement de ce capital sera inférieur de moitié à celui pouvant être obtenu en situation de couverture à 100%. Un tel élément revêt une importance marquée lorsque le rapport démographique entre assurés et rentiers évolue défavorablement puisque, dans cette situation, le rapport entre les recettes provenant des cotisations et les dépenses ordinaires de l'institution évolue également défavorablement.

Les éléments précités n'ont d'ailleurs pas échappé à l'attention du législateur fédéral, lequel, après s'être penché sur la question des découverts des institutions de prévoyance ordinaires, examine actuellement la situation des institutions de prévoyance des corporations de droit public, et notamment la question du degré de couverture de celles-ci

Vu l'état d'avancement des travaux parlementaires, il n'est pas possible, pour l'instant, de prévoir avec certitude le résultat de ceux-ci. Toutefois, il y a une forte probabilité pour que l'on se dirige vers l'adoption d'une législation fédérale imposant aux institutions de prévoyance des corporations de droit public un degré de couverture minimum, lequel pourrait être de l'ordre de 80%, voire même plus.

- 9.5 Au vu de ce qui précède, l'objectif de l'augmentation notable du degré de couverture des deux institutions de prévoyance, objectif déjà poursuivi par dites institutions et le Conseil d'Etat depuis plusieurs années, doit être confirmé sans hésitation aucune.

10 Présentation des diverses mesures théoriquement envisageables

Les principales mesures théoriquement envisageables pour contribuer à l'amélioration de la situation financière d'une institution de prévoyance d'une corporation publique sont les suivantes :

Augmentation des cotisations

L'augmentation des cotisations ordinaires n'a qu'un effet limité sur le degré de couverture, car elle a pour corollaire une élévation des engagements des institutions de prévoyance (augmentation des prestations de libre passage), sauf si l'augmentation est exclusivement à charge de l'employeur. De plus, les cotisations prélevées doivent demeurer en adéquation avec les prestations servies, et il n'est ainsi pas possible d'augmenter outre mesure les cotisations.

Contributions d'assainissement ou de solidarité

Les contributions d'assainissement ou de solidarité se distinguent de l'augmentation des cotisations ordinaires d'une part par leur caractère limité dans le temps, et d'autre part par le fait qu'elles n'augmentent pas les droits des assurés, et donc pas les engagements de l'institution. Leur effet sur le degré de couverture est ainsi beaucoup plus marqué.

S'agissant d'une contribution de la part des assurés, il se pose toutefois, sous l'angle juridique, la question de savoir s'il est possible de prélever une telle contribution pour financer le déficit couvert par la garantie de la collectivité publique.

Réduction des prestations

Dans ce cadre, entrent notamment en considération l'élévation de l'âge de la retraite ainsi que l'augmentation du montant de coordination.

Ces mesures doivent cependant respecter les objectifs visés par la couverture en matière de prévoyance professionnelle.

Gel total ou partiel de l'indexation des rentes

Sous l'angle de la symétrie des sacrifices, cette mesure est digne d'intérêt, car c'est quasiment la seule qui peut toucher les retraités.

Versement par la collectivité publique d'un intérêt sur tout ou partie du découvert technique

A condition que le taux d'intérêt convenu corresponde au taux de rendement escompté du capital, il s'agit-là d'une mesure appropriée pour l'institution de prévoyance, puisqu'elle lui assure un rendement comparable à celui obtenu par un capital plus élevé.

Recapitalisation immédiate totale ou partielle par la collectivité publique

Pour l'institution de prévoyance, il s'agit-là certainement de la meilleure solution. Une telle recapitalisation nécessite toutefois un effort important de la part de la collectivité publique, et, si elle est appliquée comme unique mesure, ne satisfait pas au principe de la symétrie des sacrifices.

Passage au régime de la primauté des cotisations

Un tel changement peut constituer un facteur d'amélioration de la situation financière. Il permet en effet au plan de financement de correspondre exactement aux coûts d'assurance et fait supporter aux assurés et non pas à l'institution, le risque du rendement du capital et des augmentations de salaires dues au renchérissement. Un tel système est cependant, en pratique, difficilement applicable tant que le degré de couverture n'atteint pas le 100%.

Modification de la stratégie de placement

Un changement de la stratégie de placement peut, en certains cas, constituer un moyen d'assainissement. Tel n'est cependant le cas que si la stratégie de placement actuelle n'est pas adéquate.

Fusion des institutions de prévoyance

La fusion des institutions de prévoyance d'une même collectivité publique entraîne des effets financiers favorables. D'une part, elle génère des effets de rationalisation et d'économie au niveau de l'administration et de la gestion. D'autre part, en raison d'une seule masse plus importante de capitaux, elle permet de meilleures possibilités de placements, et ce avec des coûts de commissions moins élevés.

Autres mesures

En sus des mesures précitées, il y a lieu également de mentionner d'autres mesures qui ne touchent pas la situation financière de l'institution de prévoyance, mais la charge financière de l'employeur, respectivement des assurés. Dans ce cadre, l'on peut notamment relever la modi-

fication des parts employeurs/employés aux cotisations ordinaires et au financement du pont AVS.

Enfin, peut également constituer un moyen contribuant à l'optimisation de la gestion financière d'une institution de prévoyance de droit public, la création d'une loi-cadre qui fixe notamment les objectifs financiers et détermine les mesures et les procédures permettant d'atteindre cet objectif.

11 Mesures d'assainissement adoptées par d'autres caisses publiques

11.1 Confédération

A fin 1999, l'ancienne Caisse fédérale de pensions qui, sous l'angle juridique revêtait la forme d'une simple division de l'office fédéral constitué par la Caisse fédérale d'assurance, présentait un degré de couverture de l'ordre de 2/3.

Dans la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions du 23 juin 2000, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2001, la Confédération a procédé à l'assainissement de cette institution, selon les caractéristiques essentielles suivantes :

- Constitution d'une nouvelle Caisse fédérale de pensions sous la forme d'un établissement de droit public de la Confédération doté de la personnalité juridique.
- Reprise par la nouvelle caisse des actifs et passifs de l'ancienne caisse.
- Transfert progressif des divers employeurs et assurés de l'ancienne caisse à la nouvelle.
- Prise en charge par la Confédération, et par certaines organisations affiliées, du découvert technique de l'ancienne caisse, sous la forme d'une dette envers la nouvelle caisse.
- Versement sur cette dette d'un intérêt de 4%, lequel peut être porté à 4,5%.
- Amortissement de cette dette sur une période maximale de 8 ans.
- Comptabilisation de la prise en charge du découvert à l'actif du bilan de la Confédération, et amortissement de cet actif durant les années suivantes par inscription au débit du compte de pertes et profits.
- Octroi d'une garantie générale de la Confédération tant que subsiste un découvert technique à charge de celle-ci.
- Octroi par la Confédération de garanties particulières (compensation du renchérissement, réserves fluctuantes, etc.).

Basé sur cette nouvelle législation, le passage de l'ancienne caisse à la nouvelle caisse de pensions dénommée "*Publica*" s'est effectué le 1^{er} juin 2003. Dans le cadre de ce transfert, sont apparus divers problèmes

concernant notamment la répartition du découvert de l'ordre de 12 milliards de francs entre la Confédération et les organisations affiliées.

Vu ces difficultés, le Conseil fédéral a initié une procédure de révision de la loi précitée sur la Caisse fédérale de pensions, révision qui est actuellement en cours.

Dans le cadre de ce projet, il est notamment envisagé le passage du système de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations.

11.2 Canton de Berne

Au 31 décembre 1999, le découvert des deux caisses de pension du canton de Berne, savoir la Caisse de pension bernoise (CPB) et la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB), s'élevait au total à 2 milliards de francs. Jusqu'à cette date, ce découvert était porté au bilan du canton de Berne comme un engagement conditionnel. De plus, le canton versait aux institutions un intérêt de 4% sur le découvert.

Avec effet au 1^{er} décembre 2000, le canton de Berne a procédé à l'assainissement de ses deux institutions de prévoyance, selon les caractéristiques essentielles suivantes :

- Réduction d'une partie du découvert de 520 millions de francs (env. 25%) à charge des assurés.
- Reconnaissance pour le solde du découvert de 1,48 milliard de francs d'une dette du canton envers les institutions de prévoyance, avec comptabilisation de cette dette au bilan du canton.
- Remboursement total par le canton de sa dette dans un délai échéant au 30 novembre 2010, les modalités de remboursement étant arrêtées par la direction des finances.
- Versement d'un intérêt annuel de 4% sur la dette jusqu'à son remboursement.
- Suppression de la garantie du canton avec effet au 1^{er} décembre 2000.

11.3 Canton d'Argovie

Le canton d'Argovie connaissait trois institutions de prévoyance (APK, LPVK, ALWWK) pour son personnel. Le taux de couverture de ces caisses à fin 2002 était de 77,7% pour la première, et de 23,9% seulement pour les deux dernières, selon un calcul consolidé.

Par décret du 13 mai 2003, le Grand Conseil a décidé de procéder à un assainissement de ces caisses, assainissement présentant les caractéristiques essentielles suivantes :

- Intégration des deux dernières caisses (LPVK et ALWWK) dans la première caisse (APK).

- Versement par le canton d'un montant en capital de 932 millions de francs permettant à la première caisse de conserver le même degré de couverture après absorption des deux autres caisses, versement comprenant un montant de 120 millions de francs de réserve de fluctuation.
- Maintien de la garantie du canton jusqu'à ce que soit atteint un degré de couverture de 100%.

Le financement de cette opération est réalisé par divers emprunts sur le marché des capitaux et auprès de la caisse issue de la fusion.

11.4 Canton de Lucerne

Jusqu'en 2000, le canton de Lucerne avait deux institutions de prévoyance, une pour les fonctionnaires et une autre pour les enseignants, institutions qui présentaient un découvert de l'ordre de 745 millions de francs à fin 1999.

En l'an 2000, il a été procédé à un assainissement présentant les caractéristiques principales suivantes :

- Fusion des deux caisses (capital total de l'ordre de 3,5 milliards de francs).
- Prise en charge du découvert à raison de 500 millions de francs par le canton, et de 245 millions de francs par les communes. La part des communes se rapportait à l'ancienne caisse de pension des enseignants, lesquels relevaient des communes.
- Suppression de la garantie du canton.
- Financement de la prise en charge du découvert par un prêt accordé par la nouvelle institution de prévoyance, et remboursable par annuités constantes sur une durée de 48 ans avec un taux d'intérêt de 4%.

11.5 Canton des Grisons

L'institution de prévoyance du canton des Grisons avait, à fin 2003, une insuffisance de couverture de 549 millions de francs, insuffisance à répartir entre le canton et les communes, la part du canton s'élevant à 381 millions de francs.

Actuellement est en cours une procédure d'assainissement présentant les caractéristiques principales suivantes :

- Prise en charge progressive du découvert par le canton et les communes, avec objectif d'atteindre un degré de couverture de 100% au plus tard en 2011.
- Versement d'un intérêt se situant entre 2,25% et 4%, sur le découvert.

- Comptabilisation de la prise en charge du découvert à l'actif du bilan comme actif à amortir sur une durée de 40 ans.
- Comptabilisation dans les comptes annuels des charges d'intérêts et d'amortissement.
- Maintien de la garantie de l'Etat jusqu'à l'atteinte d'un degré de couverture de 100%. Ensuite, garantie pour une durée maximale de 10 ans limitée au 15% du capital de couverture, pour réserve de fluctuations de cours.

12 Objectifs retenus par le groupe de travail

12.1 Atteinte d'un degré de couverture de 100% en 2025

Dans sa décision du 6 février, le Conseil d'Etat avait fixé comme objectif pour les deux institutions de prévoyance, l'atteinte d'un degré de couverture de 80% en 2020.

Après examen, le groupe de travail propose de retenir un objectif plus ambitieux encore, savoir la réalisation d'un degré de couverture de 100% en 2025.

Cette position se fonde sur les éléments ci-après :

Un degré de couverture complet constitue pour les institutions de prévoyance la meilleure solution. Leur assise financière s'en trouve manifestement renforcée, et l'augmentation de leur fortune permet une gestion plus souple et plus performante de celle-ci. De plus, l'institution de prévoyance renforce son indépendance par rapport à la collectivité publique.

Un degré de couverture de 100% supprime les problèmes liés au paiement des prestations de libre passage, notamment en cas de sortie de l'institution de prévoyance de toute une catégorie de personnel. En effet, dès le moment où l'institution dispose d'une couverture de 100% de ses engagements, le versement de telles prestations peut s'effectuer sans difficulté et n'est pas source d'appauvrissement pour l'institution.

Sous l'angle des assurés, une telle mesure permet à l'évidence de renforcer la confiance de ceux-ci dans leur institution de prévoyance, puisqu'ils ont la certitude que les engagements de cette dernière sont en tout temps garantis par un capital suffisant.

Un degré de couverture de 100% évite d'autre part tout problème par rapport à une future législation fédérale probable portant sur la fixation d'un degré de couverture minimum pour les institutions de prévoyance des collectivités publiques.

Une telle mesure apporte de plus une plus grande souplesse dans l'aménagement du plan de prestations. Notamment, si, en théorie, le passage du système dit de la primauté des prestations à celui de la

primauté des cotisations est possible en cas de capitalisation partielle seulement, une telle solution s'avère difficilement envisageable, voire même quasi irréalisable en pratique, vu les nombreux inconvénients liés à l'existence même du découvert. Ainsi, en pratique, seul un taux de couverture de 100% permet l'application du système de la primauté des cotisations.

12.2 Fusion des deux institutions de prévoyance

Comme déjà relevé plus haut (cf. ch. 10), la fusion des deux institutions de prévoyance peut entraîner des effets bénéfiques au niveau d'une part de la rationalisation de l'administration et de la gestion, et d'autre part de l'amélioration des conditions de placement de la fortune.

A ces avantages, vient s'ajouter un troisième, lequel est la suppression des problèmes liés au passage d'une institution de prévoyance à l'autre en cas de changement de statut des assurés concernés.

Vu ces avantages, il s'avère fondé de retenir à terme l'objectif d'une fusion.

Un tel objectif ne peut toutefois se réaliser dans l'immédiat.

Abstraction même faite des dispositions de la nouvelle loi fédérale sur la fusion du 3 octobre 2003, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} juillet 2004, une fusion doit, en bonne logique, être précédée d'une harmonisation des plans de prestations, et d'une harmonisation également des situations financières, principalement du degré de couverture, des institutions de prévoyance.

Au vu de ces éléments, une fusion est envisageable au plus tôt en 2010, et au plus tard en 2025.

Cet objectif de la fusion s'inscrit de plus dans l'optique d'un but plus lointain qui est l'ouverture de la nouvelle institution de prévoyance aux collaborateurs d'autres collectivités ou institutions, et notamment au personnel des communes. L'on se trouverait en effet, dans cette hypothèse, en présence d'une institution disposant d'une surface financière considérable, avec tous les avantages de rationalisation et de gestion que cela représente, et dont la direction et la gestion seraient assumées en Valais, étant rappelé que de nombreuses communes valaisannes sont actuellement affiliées en matière de prévoyance professionnelle auprès d'institutions extérieures au canton.

12.3 Suppression de la garantie de l'Etat

Dès le moment où le degré de couverture des engagements de 100% est atteint, et que des réserves suffisantes pour fluctuation de cours sont constituées, il n'existe plus de raisons notables de maintenir la ga-

rantie de l'Etat, étant rappelé à cet égard que l'octroi de la garantie est le corollaire du système de capitalisation partielle.

Au contraire, le maintien de la garantie pourrait représenter pour l'institution de prévoyance une sorte "*d'oreiller de paresse*", en ce sens que celle-ci, dès lors qu'elle bénéficie d'une garantie, pourrait se montrer moins attentive au maintien de son assise et de son équilibre financiers. La suppression de la garantie a par contre l'avantage de soumettre l'institution de prévoyance aux dispositions plus strictes concernant les institutions de prévoyance ordinaires.

Enfin, sous l'angle de l'Etat, celui-ci verrait disparaître un engagement conditionnel, ce qui, d'une part contribuerait à une clarification de ses rapports financiers avec l'institution de prévoyance, et d'autre part pourrait s'avérer bénéfique pour son appréciation auprès des instituts bancaires et financiers.

12.4 Passage au régime de la primauté des cotisations

Comme déjà relevé plus haut (cf. ch. 10), le passage du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations peut constituer un facteur d'amélioration de la situation financière d'une institution de prévoyance. Son principal avantage est en effet de permettre que le plan de financement corresponde exactement aux coûts d'assurance, et de faire supporter aux assurés et non pas à l'institution de prévoyance le risque du rendement du capital et des augmentations de salaires dues au renchérissement.

Vu ces avantages, on constate actuellement sur la plan suisse une tendance marquée pour les institutions de prévoyance des collectivités publiques à adopter ce nouveau système.

Au vu de ce qui précède, il s'avère fondé de retenir un tel changement comme quatrième objectif, étant rappelé toutefois que celui-ci ne pourra être réalisé qu'au moment où le degré de couverture des institutions atteindra le 100%, c'est-à-dire en 2025.

13 Mesures proposées par le groupe de travail pour atteindre les objectifs retenus

Après examen, le groupe de travail propose, pour atteindre les objectifs cités ci-dessus, un train de mesures différenciées, qui touche les principales parties en cause, savoir l'Etat du Valais en sa qualité d'employeur et de garant, les assurés actifs, et les rentiers, et également les institutions affiliées.

L'effort financier principal est toutefois mis à la charge de l'Etat du Valais. Cette situation se justifie par les éléments suivants :

Même si les institutions de prévoyance sont et étaient gérées de manière paritaire, il n'en demeure pas moins que c'est l'Etat qui y occupe une influence prépondérante, d'une part en raison de ses compétences d'approbation des statuts et de surveillance, et d'autre part en raison de ses capacités financières et de ses connaissances spécifiques.

Deuxièmement, le système de répartition partielle adopté par les deux institutions de prévoyance a permis dans le passé à l'Etat de faire l'économie de charges sociales non négligeables, et de dégager ainsi des moyens ayant servi à l'accomplissement d'autres tâches publiques.

Troisièmement, les deux trains de mesures d'assainissement arrêtés depuis 1995 et qui ont été exposés ci-dessus (cf. ch. 8), ont déjà fortement mis à contribution les assurés, aussi bien sous l'aspect de l'augmentation des charges financières que sous celui de la réduction des prestations. Sous l'angle juridique, une péjoration de la situation des assurés (actifs et rentiers) ne peut intervenir que de manière limitée, voire même fort limitée. Cette question a d'ailleurs fait l'objet d'un avis de droit demandé à Me Jacques-André Schneider, dont les conclusions seront exposées ci-dessous (cf. ch. 13.1 et 13.2).

13.1 Mesures concernant les assurés actifs

- Au 1^{er} janvier 2006, fixation de l'âge ordinaire de la retraite à 62 ans pour tous les assurés, à l'exception du personnel des établissements pénitentiaires et de la police cantonale, des juges d'instruction pénale et des juges des mineurs, pour lesquels l'âge de la retraite est fixé à 60 ans.

Cette mesure touche d'une part le personnel enseignant affilié à la CRPE et le personnel des établissements hospitaliers et de l'enseignement professionnel, dont l'âge ordinaire de retraite actuel est fixé à 60 ans, et d'autre part le personnel des établissements pénitentiaires et de la police cantonale dont l'âge ordinaire de retraite actuel est de 58 ans.

Ces mesures, outre leur effet notable sur le degré de couverture, répondent d'autre part à un souci d'harmonisation entre les plans de prestations des deux institutions de prévoyance, et tiennent compte également de l'augmentation de l'espérance moyenne de vie des assurés. S'agissant du personnel enseignant assuré auprès de la CRPE, cette élévation prend également en compte le fait que la nouvelle formation du personnel de l'enseignement primaire (HEP) a été récemment prolongée de manière notable, d'où s'ensuit que le début d'activité pour ce personnel interviendra à l'avenir à un âge plus élevé.

Compte tenu de cette élévation de l'âge de la retraite, et vu d'une part les exigences posées par le principe de l'adéquation des prestations garanties par rapport aux cotisations, et d'autre part l'objectif d'harmonisation, les taux de cotisations des assurés doivent subir

certaines modifications et être fixés à 8,8% pour un âge ordinaire de retraite à 62 ans, et à 9,8% pour un âge de retraite à 60 ans. Pour le pouvoir judiciaire, ces taux sont de 8,4%, respectivement 9,4% pour tenir compte de la non-progressivité du système de traitement.

- Au 1^{er} janvier 2006, harmonisation du pont AVS pour tous les assurés, à savoir, limite maximale globale correspondant à la rente annuelle AVS multipliée par le nombre d'années séparant l'âge ordinaire de retraite de l'âge AVS.

Est touché par cette modification le personnel affilié à la CRPE.

- Au 1^{er} janvier 2006, financement paritaire du pont AVS à raison de 50% par l'employeur et de 50% par les assurés, au lieu du rapport actuel de 60% (employeur) et 40% (assurés).
- Au 1^{er} janvier 2010, relèvement de l'âge ordinaire de la retraite à 63 ans pour tous les assurés, à l'exception du personnel des établissements pénitentiaires et de la police cantonale où l'âge ordinaire de la retraite est élevé à 61 ans.

Cette mesure est également fondée sur l'augmentation de l'espérance de vie des assurés. S'agissant de la CPPEV, elle aura d'autre part sur le degré de couverture un effet plus important que la première mesure d'harmonisation prévue pour le 1^{er} janvier 2006, car elle touchera tous les assurés de la caisse, et notamment ceux de la catégorie 1, lesquels représentent le 72% des assurés.

Remarques

Il a été renoncé à proposer une augmentation des cotisations ordinaires pour le motif déjà relevé par les institutions de prévoyance elles-mêmes que les taux de cotisations actuels sont déjà élevés, qu'ils sont même supérieurs à ceux nécessaires au financement du plan de prestations dans la situation d'un degré de couverture de 100%, et qu'ils comprennent déjà en conséquence une "*contribution de rattrapage*". De plus, l'augmentation des cotisations n'a qu'un effet fort limité sur l'amélioration du degré de couverture, puisque, comme déjà relevé plus haut, cette augmentation entraîne également une élévation des engagements des institutions de prévoyance.

Il a également été renoncé à proposer le versement d'une contribution d'assainissement par les assurés actifs. Cette solution se fonde aussi sur la charge financière importante assumée déjà actuellement par les assurés, et d'autre part sur l'analyse juridique effectuée par l'expert, Me Jacques-André Schneider. Dans son avis du 11 novembre 2003, confirmé le 3 juin 2004, cet expert arrive en effet à la conclusion que le déficit de couverture actuariel issu du passé ne peut vraisemblable-

ment pas être couvert par une cotisation d'assainissement des assurés, car cela reviendrait à faire financer par ces derniers la part du déficit couvert par la garantie étatique. Toujours selon l'expert, les principes de l'équivalence, et surtout de la couverture des charges seraient enfreints, sans que l'on puisse véritablement admettre qu'il s'agit d'une cotisation de solidarité envers les autres assurés et pensionnés, le premier bénéficiaire d'une telle contribution étant en effet l'employeur, lequel enregistrerait une réduction de sa garantie.

Pour les assurés actifs qui sont aujourd'hui proches de l'âge ordinaire actuel de la retraite, les mesures concernant l'élévation de cet âge devront, selon toute vraisemblance, faire l'objet de dispositions transitoires, eu égard aux exigences découlant des principes de la bonne foi, de l'interdiction de l'arbitraire, et également de la protection de la personnalité. Ces questions pourront être examinées plus en détail lors de la modification des dispositions statutaires des institutions de prévoyance.

13.2 Mesures concernant les rentiers

- Au 1^{er} janvier 2006, gel des rentes pendant une durée de cinq ans à concurrence d'un maximum de 2% par année, et de 6% au total.

Cette mesure s'inscrit également dans le cadre d'une symétrie des sacrifices. A cet égard, il convient de relever que la grande majorité des rentiers actuels ont bénéficié, durant leur période active, des caractéristiques particulières des systèmes des deux institutions de prévoyance (notamment financement par les institutions du pont AVS et du renchérissement, sans prélèvement des cotisations correspondantes, et, pour la CPPEV, abaissement de l'âge de la retraite de trois ans, et octroi gratuit de trois années de cotisations, sans contreprestations correspondantes).

D'autre part, selon l'article 36, alinéa 2 LPP, dans sa teneur selon la modification du 3 octobre 2003 avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005, les rentes "*sont adaptées à l'évolution des prix dans la limite des possibilités financières des institutions de prévoyance*".

Vu la situation actuelle des deux institutions de prévoyance, il n'est pas douteux qu'une mesure portant sur le gel de l'indexation pendant une durée de l'ordre de 5 ans s'avère fondée. Ce constat a également été posé par l'expert, Me Jacques-André Schneider, dans son avis susmentionné.

Remarques

Dès lors qu'une contribution d'assainissement n'a pas été retenue pour les assurés actifs, une telle mesure ne peut a fortiori être appliquée aux rentiers, lesquels sont déjà touchés de manière non négligeable par la mesure du gel des rentes.

13.3 Mesures concernant l'Etat du Valais

- 13.3.1 - Recapitalisation de la CPPEV à hauteur de 75% de ses engagements actuariels au moyen d'un versement immédiat ou à court terme, par l'Etat d'un montant de l'ordre de 360 millions de francs.
 - Recapitalisation de la CRPE à hauteur de 70% de ses engagements actuariels au moyen d'un versement immédiat ou à court terme, par l'Etat d'un montant de l'ordre de 310 millions de francs.
 - Abaissement du taux de cotisations de l'employeur de 1,5%.
- 13.3.2 L'hypothèse d'une augmentation des cotisations ordinaires de l'employeur n'entre pas en considération, dès lors que déjà actuellement les cotisations sont suffisantes par rapport aux plans de prestations.

Dès lors, il reste essentiellement trois sortes de mesures concernant l'Etat, savoir le versement de contributions d'assainissement, ou le versement d'un intérêt sur tout ou partie du découvert technique ou la recapitalisation totale ou partielle.

A l'examen, c'est la solution d'une recapitalisation partielle immédiate ou à court terme qui a été retenue, ceci pour les raisons suivantes :

Les deux premières solutions, même si des montants importants y sont consacrés, ne déploient leurs effets que de manière progressive et relativement lente. Par contre, avec la solution d'une recapitalisation, il est possible de procéder à une amélioration très importante à court terme du degré de couverture.

Cet avantage doit être considéré comme déterminant. Tout d'abord, il permet de diminuer l'acuité des problèmes qui se posent ou vont se poser en cas de sortie des institutions d'une catégorie entière de personnel. Deuxièmement il permet d'anticiper sur les dispositions de la future législation fédérale en matière de degré de couverture des institutions publiques, de sorte que l'on peut raisonnablement penser que l'application de cette future législation, compte tenu des dispositions transitoires, ne poserait plus d'importants problèmes aux deux institutions de prévoyance.

D'autre part, une augmentation importante et rapide du capital à disposition des institutions de prévoyance présente des avantages au niveau de la gestion de la fortune (possibilités de placement plus intéressantes et diminution du taux des commissions).

Les avantages d'une telle solution ont d'ailleurs été reconnus par de nombreux cantons suisses (Berne, Lucerne, Argovie, Grisons) qui ont récemment procédé à un assainissement de leurs institutions de prévoyance en appliquant principalement la mesure d'une recapitalisation totale ou partielle.

S'agissant de l'ampleur de la recapitalisation, il convient de prendre en considération d'une part les possibilités et ressources financières de l'Etat, et d'autre part de tenir compte également du principe de la symétrie des sacrifices et des possibilités d'amélioration de la situation financière des institutions de prévoyance par des mesures concernant les autres parties.

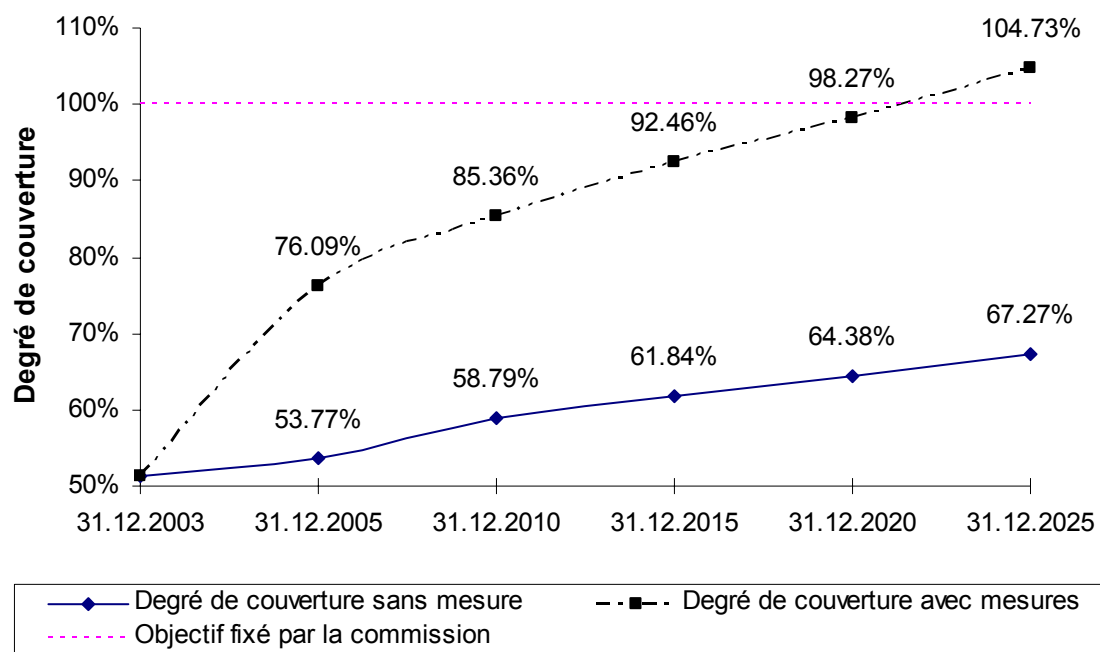
Après diverses études de simulation demandées à l'actuaire Prasa Hewitt, ce sont finalement les montants précités de 360 millions de francs pour la CPPEV et de 310 millions de francs pour la CRPE qui ont été retenus.

- 13.3.3 Compte tenu des autres mesures proposées, une telle recapitalisation s'avère suffisante pour permettre aux deux institutions de prévoyance d'atteindre un degré de couverture de l'ordre de 100% en 2025, ainsi que le démontrent les projections suivantes élaborées par Prasa Hewitt :

CPPEV

Versement de Fr. 359'863'000 au 01.01.2005
Rendement du capital de 5%

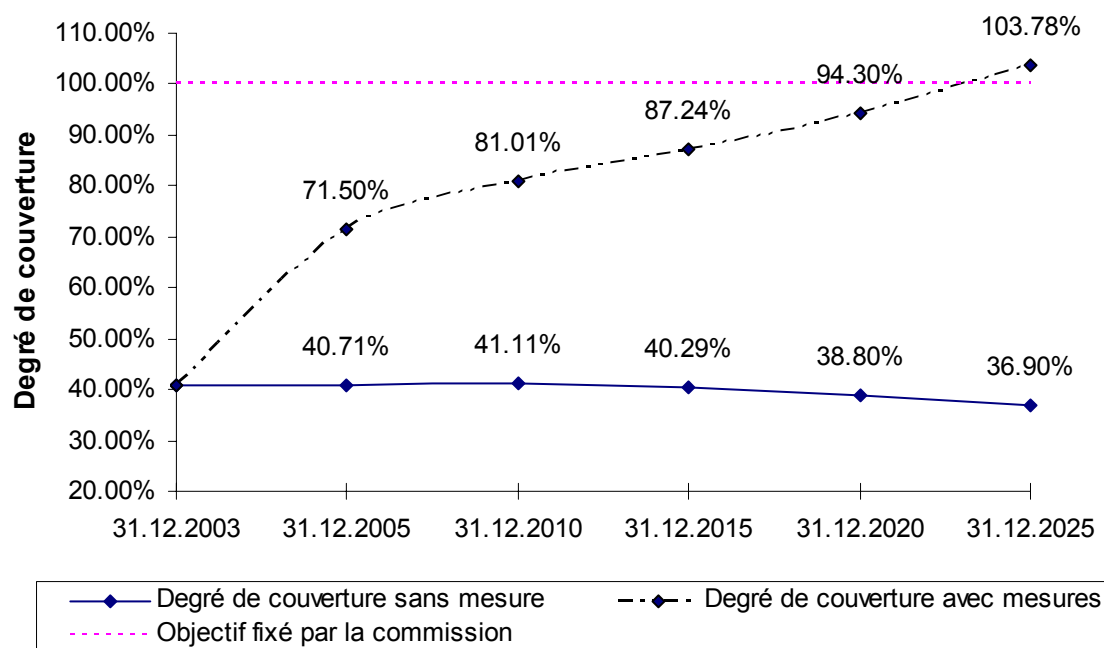
| Situation au 31.12. | 2003 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Fortune totale | 805'225 | 1'289'679 | 1'627'845 | 2'022'629 | 2'454'941 | 2'937'283 |
| Engagements totaux | 1'567'261 | 1'694'981 | 1'906'984 | 2'187'563 | 2'498'135 | 2'804'506 |
| Excédent de passif | -762'036 | -405'302 | -279'139 | -164'934 | -43'194 | 132'777 |
| Degré de couverture | 51.38% | 76.09% | 85.36% | 92.46% | 98.27% | 104.73% |



CRPE

Versement de Fr. 312'385'000 au 01.01.2005
Rendement du capital de 5%

| Situation au 31.12. | 2003 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 |
|---------------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Fortune totale | 405'268 | 762'518 | 912'811 | 1'094'271 | 1'284'993 | 1'508'872 |
| Engagements totaux | 988'718 | 1'066'440 | 1'126'774 | 1'254'386 | 1'362'669 | 1'453'957 |
| Excédent de passif | -583'450 | -303'922 | -213'963 | -160'115 | -77'676 | 54'915 |
| Degré de couverture | 40.99% | 71.50% | 81.01% | 87.24% | 94.30% | 103.78% |



13.3.4 Vu la recapitalisation et d'autre part l'élévation de l'âge ordinaire de la retraite, le montant global des cotisations pourra de plus être abaissé dans une mesure de l'ordre de 1,5%. Dès lors que c'est l'Etat qui fait l'effort financier le plus important, il est logique que cette réduction soit opérée exclusivement sur les cotisations de l'employeur. Cette réduction atténuera en conséquence les charges financières découlant de la recapitalisation.

Compte tenu de cette réduction, et également de la modification concernant l'augmentation de l'âge de la retraite, le taux de cotisations de l'employeur peut être fixé à 11,7% pour un âge ordinaire de retraite à 62 ans, et à 13,3% pour un âge ordinaire de retraite à 60 ans. Pour le pouvoir judiciaire, ces taux sont de 11,1%, respectivement 12,7% pour tenir compte de la non-progressivité du système de traitement.

13.3.5 Les incidences financières pour l'Etat du Valais se présentent de la manière suivante :

| Années | CHARGES LIEES A LA RECAPITALISATION | | | REDUCTION DE CHARGES POUR L'ETAT | | | CHARGE NETTE |
|--------|-------------------------------------|----------------|-------------|----------------------------------|-------------|-------------|--------------|
| | Intérêt 3.5% | Amortissements | Total | Cotisations | Rentes-pont | Total | |
| 2005 | 0 | 20'000'000 | 20'000'000 | 0 | 0 | 0 | 20'000'000 |
| 2006 | 22'750'000 | 7'687'730 | 30'437'730 | 8'755'828 | 1'599'009 | 10'354'837 | 20'082'893 |
| 2007 | 22'480'930 | 7'956'800 | 30'437'730 | 8'909'062 | 2'302'697 | 11'211'759 | 19'225'971 |
| 2008 | 22'202'440 | 8'235'290 | 30'437'730 | 9'052'127 | 2'784'007 | 11'836'134 | 18'601'596 |
| 2009 | 21'914'210 | 8'523'520 | 30'437'730 | 9'188'321 | 3'190'607 | 12'378'928 | 18'058'802 |
| 2010 | 21'615'880 | 8'821'850 | 30'437'730 | 9'330'602 | 4'305'240 | 13'635'842 | 16'801'888 |
| 2011 | 21'307'120 | 9'130'610 | 30'437'730 | 9'475'240 | 5'549'809 | 15'025'049 | 15'412'681 |
| 2012 | 20'987'550 | 9'450'180 | 30'437'730 | 9'617'858 | 6'162'615 | 15'780'472 | 14'657'258 |
| 2013 | 20'656'790 | 9'780'940 | 30'437'730 | 9'768'483 | 6'588'592 | 16'357'075 | 14'080'655 |
| 2014 | 20'314'460 | 10'123'270 | 30'437'730 | 9'926'366 | 6'848'243 | 16'774'608 | 13'663'122 |
| 2015 | 19'960'140 | 10'477'590 | 30'437'730 | 10'085'070 | 7'031'335 | 17'116'405 | 13'321'325 |
| 2016 | 19'593'430 | 10'844'300 | 30'437'730 | 10'279'637 | 7'016'622 | 17'296'259 | 13'141'471 |
| 2017 | 19'213'880 | 11'223'850 | 30'437'730 | 10'452'599 | 6'865'851 | 17'318'450 | 13'119'280 |
| 2018 | 18'821'040 | 11'616'690 | 30'437'730 | 10'628'699 | 6'647'181 | 17'275'880 | 13'161'850 |
| 2019 | 18'414'460 | 12'023'270 | 30'437'730 | 10'801'660 | 6'389'851 | 17'191'511 | 13'246'219 |
| 2020 | 17'993'640 | 12'444'090 | 30'437'730 | 10'976'294 | 6'159'249 | 17'135'544 | 13'302'186 |
| 2021 | 17'558'100 | 12'879'630 | 30'437'730 | 11'157'117 | 6'045'552 | 17'202'670 | 13'235'060 |
| 2022 | 17'107'310 | 13'330'420 | 30'437'730 | 11'339'057 | 5'876'132 | 17'215'190 | 13'222'540 |
| 2023 | 16'640'750 | 13'796'980 | 30'437'730 | 11'515'739 | 5'709'147 | 17'224'886 | 13'212'844 |
| 2024 | 16'157'850 | 14'279'880 | 30'437'730 | 11'692'078 | 5'567'140 | 17'259'218 | 13'178'512 |
| 2025 | 15'658'060 | 14'779'670 | 30'437'730 | 11'870'992 | 5'347'906 | 17'218'899 | 13'218'831 |
| Total | 391'348'040 | 237'406'560 | 628'754'600 | 204'822'831 | 107'986'784 | 312'809'615 | 315'944'985 |

13.4 Mesures concernant les institutions affiliées

13.4.1 Les deux institutions de prévoyance assurent non seulement le personnel de l'Etat du Valais et le personnel enseignant des communes, respectivement des associations de communes, mais également le personnel de diverses institutions affiliées.

L'effectif du personnel assuré de ces institutions au 31 décembre 2003 est de 801 pour la CPPEV et de 609 pour la CRPE.

Il se pose la question de savoir si ces institutions affiliées peuvent également être appelées à contribuer financièrement à l'amélioration du degré de couverture des deux institutions de prévoyance.

13.4.2 La question a été soumise à l'expert, Me Jacques-André Schneider, lequel, dans son avis du 3 juin 2004, s'est déterminé comme suit :

"Il est possible, quant au principe, de prévoir que les institutions affiliées sont tenues de verser des contributions visant à atteindre un taux de couverture plus élevé, voire complet. Cela a été pratiqué dans le passé par nombre de caisses de pensions publiques, notamment la caisse fédérale de pensions. Toute la question est de savoir, dans ce cas, si les institutions sont appelées à couvrir seules, sans l'aide de tiers, un déficit issu du passé et garanti jusqu'alors par l'Etat. Autre est la question de la cotisation nécessaire au maintien du plan actuel de prévoyance sur le long terme, sans complément du déficit initial. Il serait nécessaire d'examiner, à cet égard, la situation de fait concrète à chaque cas d'affiliation, eu égard aux principes propres à l'interdiction de la rétroactivité en droit public."

13.4.3 Ainsi qu'il ressort du texte précédent, l'expert s'en est tenu à une appréciation d'ordre général.

Le groupe de travail a procédé à un examen plus détaillé, duquel ressortent les considérations suivantes :

Une partie des institutions, savoir celles qui se sont affiliées récemment, ont apporté, lors de leur affiliation, les prestations de libre passage de leur personnel. Autrement dit, pour ce personnel, les engagements des institutions de prévoyance sont couverts à 100%.

Vu cette situation, il est manifestement impossible sous l'angle juridique de prélever une quelconque contribution spéciale auprès de ces institutions.

Pour les autres institutions, la question posée est beaucoup plus délicate.

Sous un premier aspect, l'on doit constater qu'effectivement les engagements de la CRPE pour le personnel de dites institutions ne bénéficient que d'un degré de couverture partiel. De plus, la convention d'affiliation prévoit expressément qu'en cas de résiliation par l'institution de dite convention, l'institution de prévoyance transfèrera à la nouvelle institution de prévoyance le 100% des prestations de libre passage, mais que l'institution affiliée devra verser à l'institution de prévoyance la différence entre les prestations de libre passage versées et les montants de libre passage correspondant au degré de couverture de l'insti-

tution. Au vu de ces éléments, l'on pourrait penser qu'une contribution financière spéciale des institutions affiliées s'impose.

Un examen plus approfondi permet toutefois de dégager les éléments complémentaires ci-après :

Tout d'abord, les institutions affiliées n'ont participé en aucune manière à la gestion des deux institutions de prévoyance, et notamment ce ne sont pas elles qui ont choisi le système de capitalisation partielle adopté par dites institutions.

Deuxièmement, comme déjà relevé plus haut, une contribution financière serait destinée à améliorer une situation issue du passé.

De plus, si les conventions d'affiliation prévoient que les institutions affiliées doivent financer la différence de couverture des prestations de libre passage en cas de fin de l'affiliation, cette clause, selon une interprétation littérale, ne vaut que si la fin de l'affiliation est due à l'initiative de l'institution affiliée, mais non pas si elle résulte de la résiliation par l'institution de prévoyance.

Au vu de ces éléments, il apparaît que le prélèvement d'une contribution financière spéciale auprès des institutions affiliées ne peut être envisagée que de manière limitée.

Tout bien considéré, le groupe de travail propose le prélèvement auprès de dites institutions d'une contribution d'assainissement revêtant la forme d'une cotisation supplémentaire de 1,5% sur les traitements assurés.

Comme il est prévu, ainsi que vu ci-dessus (cf. ch. 13.3), une réduction de 1,5% des cotisations de l'employeur, cela signifie que, globalement, la charge financière des institutions affiliées ne sera pas augmentée. Celles-ci continueront à payer globalement les mêmes taux de cotisations qu'actuellement, sous réserve des modifications découlant de l'élévation de l'âge de la retraite. Toutefois, les montants versés comprendront deux parties, savoir pour une part la cotisation ordinaire, et pour une autre part la contribution d'assainissement.

13.5 Dispositions légales

L'établissement d'une loi-cadre a été demandée aussi bien par la motion du groupe radical, par le député Albert Bétrisey, concernant la loi cantonale régissant les caisses de pensions de l'Etat du Valais, que par la COFI et également par les institutions de prévoyance elles-mêmes.

A l'examen, une telle demande s'avère justifiée. Il suffit pour s'en convaincre de constater qu'actuellement les deux institutions de prévoyance sont régies quasi exclusivement par leurs statuts, et, qu'au niveau des dispositions légales, l'on ne trouve que quelques articles isolés formulés de manière très générale et prévoyant simplement la création ou l'existence de ces deux institutions de prévoyance (cf. notam-

ment art. 29 et 32 de la loi du 11 mai 1983 sur le statut des fonctionnaires, et art. 95 à 97 de la loi du 4 juillet 1962 sur l'instruction publique).

Le groupe de travail a ainsi élaboré un avant-projet de loi, lequel est annexé au présent rapport.

Les caractéristiques principales de ce projet sont les suivantes :

Le but de cette loi est essentiellement de fixer les objectifs financiers des deux institutions de prévoyance, et d'arrêter les principales mesures permettant d'atteindre ces objectifs.

Il s'agit ainsi d'une loi-cadre, et non pas d'une loi réglant dans le détail les structures, le fonctionnement, le financement et les prestations de ces institutions, toutes choses qui sont déjà arrêtées de manière satisfaisante par les statuts.

Ce but est précisé à l'article premier.

L'article 2 prévoit que l'Etat garantit les engagements statutaires des deux institutions de prévoyance.

Cette disposition tend, en premier lieu, à ancrer le principe de la garantie de l'Etat dans un texte du niveau de la loi, chose qui n'est pas le cas actuellement où la garantie est prévue dans les statuts des institutions de prévoyance, statuts ratifiés par le Conseil d'Etat.

Deuxièmement, cette disposition clarifie la portée de la garantie en ce qui concerne la CRPE.

Il est rappelé à cet égard que cette question a fait l'objet d'un examen approfondi par l'avis de Me Schneider du 22 octobre 2002, et le rapport du groupe de travail du 28 mars 2003. Au terme de cet examen, il se dégage la conclusion que la garantie de l'Etat ne se limite pas aux prestations obligatoires dues en vertu de la LPP, mais appréhende la totalité des engagements statutaires de la CRPE. Vu l'importance de cette question, il s'avère pour le moins utile de régler celle-ci de manière claire par une disposition légale.

L'article 3 de l'avant-projet reprend les objectifs énoncés plus haut dans le présent rapport (cf. ch. 12).

Les articles 4 à 8 définissent les mesures permettant d'atteindre les objectifs (cf. ch. 13).

En sus des explications figurant sous le chiffre précité, l'article 5 appelle les commentaires suivants :

Cette disposition prévoit comme instrument de recapitalisation des deux institutions de prévoyance la création d'un fonds spécial de financement au sens de l'article 9 de la loi du 24 juin 1980 sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (LGCAF), fonds faisant l'objet d'un post-financement. Plus précisément, cela signifie que l'Etat du Valais, au moyen de ressources financières trouvées auprès de créanciers extérieurs, accorde à ce fonds spécial une avance de 670 millions de francs permettant à celui-ci de financer la recapitalisation des deux institutions de prévoyance. Cette avance est accordée sous forme d'un prêt avec un intérêt de 3,5%.

Le remboursement et le service des intérêts de ce prêt sont opérés par un versement de 20 millions de francs en 2005, et par le versement durant les 40 années suivantes d'annuités constantes de 30'437'730 francs.

Vu le caractère spécifique de cette opération, la constitution de ce fonds spécial de financement n'affecte que le bilan de l'Etat. Par contre, le versement de 20 millions de francs en 2005 ainsi que celui des annuités ultérieures chargeront le compte de fonctionnement.

Le détail de ces charges financières a été indiqué ci-dessus sous chiffre 13.3.5.

Il est précisé que le mode de financement proposé par le groupe de travail n'est pas nécessairement le seul applicable, et que d'autres variantes peuvent être envisagées.

L'article 9 pose l'obligation pour les deux institutions de prévoyance de faire établir régulièrement des expertises techniques par des experts externes, expertises portant sur l'équilibre financier de l'institution, l'évolution de la situation financière probable à moyen terme, et le respect de l'objectif d'augmentation du degré de couverture.

Selon le résultat des expertises, les institutions de prévoyance doivent étudier et arrêter, sous réserve des compétences du Conseil d'Etat, les mesures nécessaires en vue du respect des objectifs fixés.

L'article 10 traite de la politique de placement. Il pose que celle-ci doit respecter les exigences posées par la LPP, et doit notamment satisfaire aux conditions suivantes :

- Sécurité des placements.
- Rendement adapté aux conditions du marché.
- Répartition des risques équilibrée.
- Liquidités suffisantes.

L'article 11 règle la surveillance exercée par l'Etat sur les institutions de prévoyance, et prévoit, en sus de la surveillance exercée par l'autorité de surveillance LPP, que les deux institutions de prévoyance sont soumises à la surveillance du Conseil d'Etat exercée en première ligne

par les deux départements dont l'affaire relève du domaine d'activité, c'est-à-dire actuellement le DFAE et le DECS.

Cette disposition prévoit de plus les principales compétences de surveillance du Conseil d'Etat, à savoir,

- Ratification des modifications de statuts.
- Désignation des représentants de l'Etat au sein des organes de gestion.
- Donnée d'instructions aux représentants précités.
- Surveillance du respect de l'équilibre financier ainsi que des objectifs et des mesures arrêtées par la loi-cadre.

Cette disposition précise également les compétences du Conseil d'Etat pour le cas où les institutions de prévoyance ne respecteraient pas les dispositions de la loi-cadre. A cet égard, il doit être fait une distinction entre la situation de la CPPEV et celle de la CRPE.

La CRPE est une institution de droit public. En conséquence, il est possible par une norme de droit public de prévoir qu'en cas de non-respect par l'institution de prévoyance des dispositions de la loi-cadre, le Conseil d'Etat, après avertissement, est compétent pour arrêter lui-même les mesures nécessaires.

La CPPEV est par contre une fondation de droit privé, dont l'organisation et le fonctionnement sont régis par le droit privé, et plus spécialement par les articles 80ss du Code civil suisse (CCS). Il s'ensuit, en vertu du principe de la primauté du droit fédéral sur le droit cantonal, que le canton du Valais ne peut pas, par une norme de droit public déroger aux dispositions de droit privé, et attribuer au Conseil d'Etat des compétences de décision qui seraient contraires au CCS. Cela étant, dans l'hypothèse où la CPPEV ne respecterait pas les dispositions de la loi-cadre, malgré avertissement du Conseil d'Etat, la seule solution qui s'avère efficace sous l'angle juridique est celle de la transformation de la CPPEV en institution de droit public. L'avant-projet prévoit en conséquence qu'en cas de non-respect par la CPPEV des dispositions de la loi-cadre, le Conseil d'Etat est chargé, après avertissement, d'initier rapidement une procédure législative ayant pour objet une telle transformation.

L'article 12 contient pour sa part les dispositions ordinaires sur le référendum et l'entrée en vigueur.

14 Situation des communes municipales

- 14.1 Dans son avis du 22 octobre 2002, Me Schneider a clairement posé que les employeurs du personnel de l'enseignement primaire et du cycle d'orientation étaient les communes, respectivement les associations de communes, et qu'il était possible pour l'avenir, et sans modification des dispositions légales, de demander aux communes de payer la part

employeur des cotisations de prévoyance professionnelle du personnel dont elles étaient l'employeur.

D'autre part, s'agissant de la garantie au sens juridique des engagements de la CRPE, l'expert était d'avis qu'il était possible juridiquement de faire supporter tout ou partie de cette garantie aux communes ou aux associations de communes, solution qui toutefois était complexe à mettre sur pied, et nécessitait plusieurs modifications légales portant notamment sur les points suivants :

- Transformation de la CRPE en une institution de l'Etat et des communes.
- Représentation des communes au sein des organes de la CRPE.
- Définition des modalités de répartition de la charge de la garantie.
- Mécanisme décisionnel concernant les modifications statutaires.

- 14.2 Dans son rapport du 28 mars 2003, le groupe de travail chargé par le Conseil d'Etat d'analyser cet avis déclarait partager la position de l'expert en ce qui concerne la mise à la charge des communes des cotisations, en relevant toutefois que seule pouvait être mise à charge des communes à l'avenir la part des cotisations de prévoyance professionnelle correspondant à la part du traitement mise à leur charge actuellement par les dispositions cantonales, et non pas la totalité des cotisations de prévoyance professionnelle.

S'agissant de la garantie, le groupe de travail, tout en partageant quant au principe l'analyse juridique de l'expert, constatait qu'un éventuel transfert total ou partiel de la garantie des engagements de la CRPE aux communes présentait d'importantes et de nombreuses difficultés concernant notamment la répartition de la garantie entre les quelques 160 communes concernées, et d'autre part la mise en place et le fonctionnement de mécanismes de décisions, notamment en ce qui concerne les modifications statutaires. Fondé sur ces éléments, le groupe de travail a renoncé à proposer un transfert partiel de la charge de la garantie aux communes.

- 14.3 Lors de l'élaboration du projet de budget 2004, le Conseil d'Etat a suivi les propositions du groupe de travail en ce qui concerne les cotisations, en prévoyant la mise à la charge des communes à ce titre d'un montant de 9,5 millions de francs. Cette proposition a été combattue par la commission des finances, et, après discussion, a été retirée par le Conseil d'Etat pour être "*reportée à meilleur temps*".

- 14.4 La question d'une éventuelle contribution financière des communes dans le cadre de la procédure d'assainissement de la CRPE est en étroite relation avec les deux questions susmentionnées, et notamment avec celle de la garantie.

Dans la mesure où il n'est pas envisagé d'étendre la garantie des engagements de la CRPE aux communes, et où, d'autre part, celles-ci n'ont participé jusqu'à maintenant en aucune manière à la gestion de la CRPE, il s'avère difficilement envisageable, aussi bien sous l'angle juridique que politique, de demander aux communes une contribution particulière pour une situation relevant du passé.

Il est à cet égard significatif de constater que même la proposition du Conseil d'Etat portant sur la prise en charge partielle des cotisations ordinaires d'employeur, et ce pour l'avenir, n'a pas été acceptée par le Grand Conseil.

Au vu de ces éléments, il est renoncé à proposer le prélèvement d'une contribution financière spéciale des communes pour l'augmentation du degré de couverture de la CRPE.

- 14.5 Par contre, il conviendrait que la proposition concernant la prise en charge partielle des cotisations employeur par les communes soit reprise et réexaminée lors de l'établissement d'un prochain budget. Il est rappelé à cet égard que, lors de l'examen du budget 2004, la commission des finances ne s'était pas opposée sur le fond même, mais avait demandé un moratoire jusqu'à éclaircissement de diverses questions concernant la CRPE.

15 Procédure de consultation

L'avant-projet de loi-cadre proposé par le groupe de travail revêt à l'évidence une importance considérable au plan politique et financier, au sens de l'article 10 du règlement du 15 janvier 1997 sur l'organisation de l'Administration cantonale. Cela étant, et dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat accepterait d'entrer en matière sur le principe d'une telle loi-cadre, il conviendrait, conformément à la disposition précitée, de procéder à une consultation élargie notamment auprès des communes, du pouvoir judiciaire, des partis politiques, et des partenaires sociaux.

16 Remarque finale

Les propositions contenues dans le présent rapport induisent un effort financier important de la part de l'Etat du Valais et sollicitent également de manière non négligeable les assurés actifs, les pensionnés et également les institutions affiliées.

De l'avis du groupe de travail, une telle solution s'avère la plus adaptée. Vu l'évolution de la situation dans le domaine de la prévoyance professionnelle, il convient en effet de ne pas se satisfaire de mesures "homéopathiques", mais de porter un acte fort en arrêtant un train de mesures déployant des effets importants déjà à court et moyen termes.

Une telle solution, outre ses effets bénéfiques sur la situation financière des institutions de prévoyance, présente de plus l'avantage de clarifier les rapports entre dites institutions et l'Etat du Valais, et également de renforcer la confiance des assurés envers lesdites institutions.

Ainsi adopté à l'unanimité à Sion, le 14 juin 2004

Pour le groupe de travail

Le Président

Franz Michlig

Le chargé du rapport

Gilles de Riedmatten

Annexes : avant-projet de loi-cadre

N.B. : Le dossier complet est à disposition auprès du SJFAE