



Loi cantonale sur les caisses de pension (LCP)

Variante capitalisation partielle

Sommaire

1.	Condensé	1
2.	Contexte	3
2.1	Nouveaux défis en matière de prévoyance professionnelle pour les membres du personnel de l'administration et du corps enseignant du canton de Berne	3
2.2	Rapport du Conseil-exécutif « Futura - L'avenir de la prévoyance dans le canton de Berne » du 31 octobre 2007	4
2.3	Interventions parlementaires	5
2.3.1	Motion 013/2012 Bernasconi, Worb (PS) Fusion des caisses de pension	5
2.3.2	Motion 288/2007 Blank, Aarberg (UDC), Kneubühler, Nidau (PRD) Changement de primauté : mise en œuvre du projet Futura	5
2.3.3	Motion 199/2004 PRD (Käser, Langenthal) CACEB : jalons pour une caisse de pension viable	6
2.3.4	Motion 087/98 Hutzli, Pieterlen (PRD) Caisse de pension bernoise et Caisse d'assurance du corps enseignant bernois ; passage du système de primauté des prestations à celui de primauté des cotisations	6
2.3.5	Motion 185/96 Fuhrer, Berne (PRD) Nouvelle réglementation du mode de calcul pour les deux caisses de pension bernoises	6
2.4	Mesures du Conseil-exécutif et démarche	6
2.4.1	Arrêté du Conseil-exécutif n° 1562 du 17 septembre 2008	6
2.4.2	Arrêté du Conseil-exécutif n° 0974 du 30 juin 2010	6
2.4.3	Hypothèses de travail de la direction technique générale	7
2.4.4	Nouvelle loi cantonale sur les caisses de pension	8
2.5	Organisation de la prévoyance professionnelle du personnel de l'administration et du corps enseignant du canton de Berne	12
2.6	Caisse de pension bernoise	12
2.6.1	Organisation, chiffres clés	12
2.6.2	Plan de prévoyance actuel	13
2.6.3	Situation financière à fin 2011	14
2.6.4	Mesures prises à ce jour	14
2.6.5	Obligation d'assainir	15
2.7	Caisse d'assurance du corps enseignant bernois	15
2.7.1	Organisation, chiffres clés	15
2.7.2	Plan de prévoyance actuel	16
2.7.3	Situation financière à fin 2011	17
2.7.4	Mesures prises à ce jour pour résorber le découvert	17
3.	Les grandes lignes de la nouvelle réglementation	17
3.1	Passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations	17
3.1.1	Primauté des prestations (PP)	18
3.1.2	Primauté des cotisations (PC)	20
3.1.3	Avantages, inconvénients et développements	21
3.1.4	Nouvelle définition du salaire assuré en régime de primauté des cotisations	23
3.1.5	CPB et CACEB : prestations futures en régime de primauté des cotisations	24
3.1.6	Réglementation transitoire	25
3.1.7	Futures cotisations en régime de primauté des cotisations	27
3.2	Mise en œuvre de la révision partielle de la LPP ; capitalisation partielle	29
3.2.1	Principaux éléments de la modification de la loi	29
3.2.2	Capitalisation partielle : prescriptions du droit fédéral	31
3.2.3	Capitalisation partielle : incertitudes juridiques	33
3.2.4	Capitalisation partielle : mise en œuvre à la CPB et à la CACEB	33
3.2.5	Avantages et inconvénients de la capitalisation partielle	34
3.3	Concordance avec le modèle comptable harmonisé MCH2/IPSAS	36
3.4	Taux d'intérêt technique	36
3.5	Réserve de fluctuations de valeur	39

4.	Objectifs et conditions-cadre du projet.....	39
4.1	Organisation.....	39
4.1.1	Fusion des deux caisses	39
4.1.2	Caisse réservée aux bénéficiaires de rente	40
4.1.3	Institution commune	40
4.2	Capitalisation partielle, reconnaissance de dette.....	40
4.3	Contributions de transition.....	41
4.4	Organisations affiliées	41
4.5	Plan de prévoyance pour les membres de la Police cantonale.....	42
4.6	Age de la retraite à la CPB et à la CACEB	42
4.7	Rente de raccordement.....	43
4.8	Cotisations pour augmentation du gain assuré.....	43
4.9	Valeurs repères et paramètres au niveau réglementaire	44
4.10	Solution globale.....	45
4.11	Harmonisation avec l'introduction du modèle MCH2/IPSAS	45
5.	Forme de l'acte.....	45
6.	Droit comparé.....	45
7.	Mise en œuvre.....	45
8.	Commentaire des articles	46
9.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législation (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	64
10.	Répercussions financières.....	65
10.1	Changement de primauté	65
10.2	Contribution de transition suite au changement de primauté	65
10.3	Reconnaissance de dette	65
10.4	Baisse du taux d'intérêt technique et conséquences	66
11.	Répercussions sur le personnel et l'organisation.....	67
12.	Répercussions sur les communes	68
13.	Répercussions sur l'économie	68
14.	Résultat de la procédure de consultation.....	68
15.	Annexe C ad chiffre 3.1, comparaison primauté des prestations/primauté des cotisations, exemples de carrières différentes.....	69

Rapport

du Conseil-exécutif au Grand Conseil relatif à la loi cantonale sur les caisses de pension (LCP) ; variante capitalisation partielle

1. Condensé

La nouvelle loi cantonale sur les caisses de pension (LCP) remplace la loi du 30 juin 1993 sur la Caisse de pension bernoise (LCPB ; RSB 153.41) et la loi du 14 décembre 2004 sur la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (LCACEB ; RSB 430.261). Il s'agit donc d'une révision totale des lois sur les caisses de pension. L'une des principales modifications concerne le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations. L'autre aspect du projet est la mise en œuvre de la révision partielle de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP ; RS 831.40).

Le 1^{er} janvier 2015, les deux caisses passeront sous le régime de la primauté des cotisations. Avec une évolution nominale du salaire de 1,5 pour cent et un taux d'intérêt réel à long terme de 2 pour cent, le nouveau système offre, dans l'ensemble, les mêmes prestations que celui de la primauté des prestations : il permet d'atteindre 60 pour cent du dernier salaire assuré, ce qui correspond aux 65 pour cent du salaire assuré actuel, qui est plus bas. Le changement de régime est financièrement neutre pour les employeurs et, globalement, n'entraîne pas non plus d'augmentation de coûts pour les employés. La loi prévoit des contributions de transition facultatives pour compenser les effets du passage d'un financement collectif à un financement individuel et éviter une détérioration des prestations au niveau individuel. Les contributions de transition sont destinées à protéger en particulier les assurés plus âgés de la diminution unique des prestations résultant du changement de primauté.

La LPP exige que les caisses de droit public soient gérées en capitalisation complète, comme le sont les caisses de droit privé, ou en capitalisation partielle avec une garantie obligatoire de l'Etat. Le système choisi aura des incidences à long terme, parfois imprévisibles, tant pour la Caisse de pension bernoise (CPB) et la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB) que pour le canton de Berne. C'est pourquoi le Conseil-exécutif n'a pas souhaité se prononcer définitivement pour l'une ou l'autre des solutions avant la procédure de consultation, mais aussi parce que la CPB a déjà annoncé sa préférence pour le système de la capitalisation partielle. Les grandes lignes du système de capitalisation partielle exposées dans le présent projet s'appuient sur les objectifs énoncés par la CPB. Le projet prévoit un système de capitalisation partielle pour les deux institutions, ce qui signifie qu'elles devront toutes deux viser un degré de couverture de 80 pour cent. De plus, une garantie de l'Etat doit être mise en place pour les deux caisses, ce qui ne serait pas le cas en capitalisation complète.

Le projet prévoit une reconnaissance de dette du canton envers les caisses dans le cas de la capitalisation partielle comme dans celui de la capitalisation complète. Le montant de la reconnaissance de dette sera calculé, comme pour la capitalisation complète, sur la base du découvert de chacune des caisses à un taux d'intérêt technique de 3,5 pour cent au 31 décembre 2014.

Le tableau ci-dessous résume les conséquences financières du projet pour les différentes parties prenantes (état au 31.12.2011 ; dans les faits, c'est la situation financière des caisses au 31 décembre 2014 qui sera déterminante). Les chiffres effectifs, en particulier le montant de la reconnaissance de dette et des intérêts afférents, dépendront dans une large mesure de l'évolution des rendements d'ici fin 2014.

Valeurs-repères	CPB	CACEB	Total
Degré de couverture au 31.12.2011	86,1%	78,81%	
Découvert au 31.12.2011	1426 mio.	1394 mio.	2820 mio.
Reconnaissance de dette du canton	1426 mio.	1394 mio.	2820 mio.

Rémunération à 2,5%	36 mio.	35 mio.	71 mio.
Amortissement sur 40 ans	36 mio.	35 mio.	71 mio.

Point de vue des caisses	CPB	CACEB	Total
Rentrées annuelles	72 mio.	70 mio.	142 mio.
Pertes de rentrées annuelles : cotisations d'assainissement	-	- 48 mio.	- 48 mio.
Rentrées annuelles supplémentaires	72 mio.	22 mio.	94 mio.

Point de vue du canton	CPB	CACEB	Total
Nouvel endettement	1426 mio.	1394 mio.	2820 mio.
Intérêts débiteurs	36 mio.	35 mio.	71 mio.
Suppression des cotisations d'assainissement à la CACEB		- 32 mio.	- 32 mio.
Participation des communes aux charges d'intérêts		- 9 mio.	- 9 mio.
A charge du compte de fonctionnement	36 mio.	- 6 mio.	30 mio.

Point de vue des assurés actifs	CPB	CACEB	Total
Suppression des cotisations d'assainissement à la CACEB	-	- 16 mio.	- 16 mio.
Participation nette des assurés actifs	-	- 16 mio.	- 16 mio.

Face à la forte baisse des rendements attendus, les commissions administratives ont pris la décision d'abaisser le taux d'intérêt technique. Alors que la CPB envisage de le ramener à 2,5 pour cent, la CACEB ne s'est pas encore prononcée définitivement sur le taux qu'elle entend appliquer. Mais comme le degré de couverture à atteindre s'élève seulement à 80 pour cent en capitalisation partielle et que le canton met en outre une reconnaissance de dette en place, la baisse du taux d'intérêt technique n'entraîne pas de mesures d'assainissement. Néanmoins, une augmentation des cotisations est nécessaire si l'on entend garder le même niveau de prestations avec un taux d'intérêt technique plus bas. Ces éventuelles mesures de relèvement des cotisations ou de réduction des prestations ne sont cependant pas l'objet du présent projet de loi.

Le modèle de capitalisation partielle présenté ici prévoit des réserves pour fluctuations de la valeur (RFV). Il serait souhaitable que chaque caisse de pension possède des réserves de fluctuations de valeur constituées à 100 pour cent, mais le canton ne peut pas fournir en plus des coûts liés au présent projet de loi les 3 milliards de francs environ nécessaires à cette dotation.

2. Contexte

2.1 Nouveaux défis en matière de prévoyance professionnelle pour les membres du personnel de l'administration et du corps enseignant du canton de Berne

Actuellement, la prévoyance professionnelle est essentiellement régie par deux lois-cadre, à savoir la LPP et la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LFLP ; RS 831.42). Chaque employeur est tenu de s'affilier, avec ses employés, à une institution de prévoyance. Il existe à Berne deux établissements de droit public qui assurent principalement le personnel de l'administration et les membres du corps enseignant du canton de Berne : la Caisse de pension bernoise (CPB) et la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB). D'autres organisations peuvent conclure des contrats d'affiliation avec les caisses bernoises. Tant la CPB que la CACEB ont pour vocation d'assurer les personnes affiliées contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et du décès.

Les deux caisses cantonales sont confrontées à d'importants défis. Elles sont contraintes de prendre des mesures pour garantir l'équilibre financier malgré la baisse du rendement des placements (taux d'intérêt historiquement bas) et doivent faire face à l'évolution démographique résultant d'une espérance de vie en constante augmentation. Par ailleurs, le renforcement des prescriptions fédérales impose de doter les caisses de pension de nouvelles bases légales. Enfin, il faut prendre en compte les changements sociétaux, comme par exemple le développement du travail à temps partiel ou la fréquence croissante des parcours professionnels discontinus.

En sa qualité d'employeur, le canton a pour objectif de garantir à long terme la prévoyance professionnelle. Il s'efforce de créer les conditions permettant aux caisses cantonales de fournir une prévoyance sûre et moderne sur des bases financières saines.

Une modification importante apportée par le présent projet de loi réside dans le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations. Dans le régime actuel de la primauté des prestations, la rente de vieillesse est définie sous la forme d'un pourcentage du dernier salaire assuré. Dans le futur régime de la primauté des cotisations, la rente de vieillesse est déterminée en multipliant l'avoir d'épargne au moment du départ à la retraite par le taux de conversion. L'avoir d'épargne est constitué tout au long de la vie active par les cotisations d'épargne et les intérêts créditeurs qui rémunèrent l'avoir d'épargne. En primauté des cotisations, la rente de vieillesse n'est donc plus définie comme un pourcentage fixe du salaire assuré. Elle peut donc être supérieure ou inférieure à la rente de vieillesse qui aurait été obtenue dans le système de la primauté des prestations.

Les deux caisses cantonales présentent actuellement un découvert, c'est-à-dire un degré de couverture inférieur à 100 pour cent. On considère que la couverture est insuffisante lorsque la fortune d'une caisse est inférieure à ses engagements. Le taux de couverture de la CPB s'élevait à 86,1 pour cent, celui de la CACEB à 78,8 pour cent à fin 2011. Il s'agit donc de découverts énormes (1426 millions de francs pour la CPB et 1394 millions de francs pour la CACEB, soit un total de 2820 millions de francs). Il est indispensable de prendre des mesures pour respecter les nouvelles dispositions de la législation fédérale applicables aux institutions de prévoyance de droit public entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Les découverts des deux caisses sont principalement imputables au fait que, pendant les douze dernières années, les rendements générés n'ont pas suffi à financer les prestations promises (rendement théorique de référence de 4 pour cent par an pour un rendement effectivement réalisé de 2 pour cent par an en moyenne).

En vertu de la modification de la LPP du 17 décembre 2010, la Confédération, les cantons et les communes sont libres de choisir pour leurs institutions de prévoyance soit un système de capitalisation partielle assorti d'une garantie de l'Etat, soit un système de capitalisation com-

plète (sans garantie de l'Etat obligatoire), à l'instar des institutions de prévoyance de droit privé.

La CPB pratique actuellement un système de capitalisation complète, ce qui signifie qu'elle vise un degré de couverture d'au moins 100 pour cent. Elle ne bénéficie donc pas d'une garantie de l'Etat. Selon les dispositions légales déjà en vigueur, cette mesure aurait été obligatoire en capitalisation partielle.

La CACEB est dotée d'une garantie de l'Etat. Selon la LCACEB actuellement en vigueur, la garantie s'annule lorsque la caisse atteint un degré de couverture de 100 pour cent. Cette garantie de l'Etat pour une durée limitée a dû être rétablie dans le cadre du plan d'assainissement de la CACEB car elle permet de dépasser le délai de dix ans imposé pour résorber une insuffisance de couverture. Les mesures prises par la CACEB pour résorber complètement et durablement son découvert indiquent que la CACEB vise une capitalisation complète.

Si les deux caisses adoptent le système de la capitalisation partielle comme proposé dans le présent projet de loi, elles se soumettront à un changement de système fondamental. A l'avenir, elles n'auront plus à viser un taux de couverture de 100 pour cent au moins, mais seulement de 80 pour cent. Avec la reconnaissance de dette, la CPB et la CACEB présenteront encore un degré de couverture de plus de 80 pour cent même après un abaissement du taux d'intérêt technique à 2,5 pour cent. En d'autres termes, grâce la reconnaissance de dette, les deux caisses pourraient atteindre le degré de couverture visé dès le 1^{er} janvier 2015 et ne pas avoir de mesures d'assainissement à prendre tant que leur degré de couverture ne redescend pas sous la barre des 80 pour cent.

2.2 Rapport du Conseil-exécutif « Futura - L'avenir de la prévoyance dans le canton de Berne » du 31 octobre 2007

Le Grand Conseil a examiné le rapport du Conseil-exécutif du 31 octobre 2007 « Futura – L'avenir de la prévoyance professionnelle » les 2 et 3 avril 2008. Dans ce rapport, le Conseil-exécutif demandait d'abandonner l'idée d'un changement de primauté, de maintenir les systèmes de prévoyance existants de la CPB et de la CACEB et de mettre un terme aux travaux entrepris dans le cadre du projet Futura.

Dans un premier temps, le Parlement a pris la décision de principe de poursuivre les travaux du projet Futura. En outre, il a adopté plusieurs déclarations de planification à prendre en considération dans la suite des travaux.

A l'issue de ce débat parlementaire, le Conseil-exécutif a été chargé de poursuivre le projet Futura et de mettre en œuvre le changement de primauté. Lors de l'élaboration du modèle, le Conseil-exécutif devait respecter les lignes directrices suivantes (déclarations de planification) :

1. Deux modèles doivent être élaborés et présentés, dont l'un devra inclure des cotisations pour augmentation du gain assuré.
2. Le montant des cotisations ordinaires doit être conçu de manière échelonnée en fonction de l'âge. L'échelonnement est toutefois moins accentué que dans le premier modèle. L'ampleur de l'échelonnement des cotisations d'épargne périodiques ne peut dépasser 21,5 pour cent du salaire assuré par personne assurée (sans les éventuelles cotisations d'assainissement).
3. Une réglementation transitoire doit être prévue. Elle doit tenir compte de l'âge et des années de cotisation.
4. La CACEB conservera un découvert tant que l'assainissement décidé ne sera pas achevé. Le Conseil-exécutif est chargé de proposer différentes manières de résoudre le problème du découvert dans le cadre du changement de primauté.
5. Parallèlement à l'élaboration des bases légales d'un changement de primauté, le Conseil-exécutif est chargé d'examiner la faisabilité financière d'une recapitalisation complète ou partielle de la CACEB et, à titre de variante, la possibilité de rémunérer le découvert à un taux de 4 pour cent. Dans les deux cas (recapitalisation ou rémunération du découvert), le corps enseignant ne doit pas être sollicité au-delà des contributions d'assainissement actuelles.

Entre-temps, la CPB s'est elle aussi retrouvée en situation de découvert. Le présent projet s'est efforcé de mettre en œuvre les déclarations de planification. Pour les raisons exposées plus loin, cela n'a pas été possible pour tous les éléments (p. ex. cotisations d'épargne de 21,5 pour cent au maximum, modèle avec cotisations pour augmentation du gain assuré).

2.3 Interventions parlementaires

En relation avec la nouvelle loi, mentionnons les interventions politiques suivantes en complément aux déclarations de planification ci-dessus.

2.3.1 Motion 013/2012 Bernasconi, Worb (PS) Fusion des caisses de pension

La motion 013/2012 du 23 janvier 2012 demande sous le chiffre 1 la fusion des deux caisses de pension CPB et CACEB. Deux variantes doivent être étudiées : fusion des deux administrations et des deux commissions administratives, mais maintien des plans de prestations actuels ; fusion des deux caisses avec un seul plan de prestations pour le personnel cantonal et le corps enseignant, mais maintien de la réglementation spéciale concernant le corps de police. Sous le chiffre 2, le Conseil-exécutif est également chargé d'examiner tous les contrats passés avec des organisations externes et, éventuellement, de veiller à leur résiliation. La réponse à cette motion est prévue pour la session de septembre 2012.

2.3.2 Motion 288/2007 Blank, Aarberg (UDC), Kneubühler, Nidau (PRD) Changement de primauté : mise en œuvre du projet Futura

La motion 288/2007 du 27 février 2008 demande au Conseil-exécutif de poursuivre le développement du projet Futura ainsi que de veiller à sa mise en œuvre (premier paragraphe) et d'élaborer un projet de loi sur le changement de primauté avant la fin de l'année 2009 (deuxième paragraphe). Lors de la session d'avril 2008, le Grand Conseil a adopté le premier paragraphe sous la forme d'une motion et le deuxième paragraphe sous la forme d'un postulat.

Le présent projet de loi répond aux demandes de fond formulées dans la motion.

2.3.3 Motion 199/2004 PRD (Käser, Langenthal) CACEB : jalons pour une caisse de pension viable

La motion 199/2004 du 20 octobre 2004 demande l'élaboration d'un rapport sur la manière dont les lacunes dans le financement des prestations peuvent être comblées et le découvert de la réserve mathématique résorbé. Les éléments devant figurer dans ce concept sont énoncés en huit points. Lors de sa session de novembre 2004, le Grand Conseil a adopté les points 1, 6, 7 et 8 sous forme de motions, les points 2, 3, 4 et 5 sous forme de postulats et a simultanément classé les points 3, 5, 6 et 7.

Le présent projet de loi met en place les bases nécessaires pour que la caisse de pension du corps enseignant bernois soit viable et finançable et pour mettre en œuvre le changement de primauté. Les demandes formulées dans la motion sont satisfaites.

2.3.4 Motion 087/98 Hutzli, Pieterlen (PRD) Caisse de pension bernoise et Caisse d'assurance du corps enseignant bernois ; passage du système de primauté des prestations à celui de primauté des cotisations

La motion 087/98 du 25 novembre 1998 demande au Conseil-exécutif d'élaborer un rapport sur le changement de primauté pour les deux caisses de pension cantonales. Le Grand Conseil a adopté cette intervention sous la forme d'une motion lors de sa session de janvier 1999. Le rapport du Conseil-exécutif a été traité lors de la session d'avril 2008. Le Grand Conseil a invité le Conseil-exécutif à poursuivre les travaux et à élaborer un projet de loi, si possible avant la fin de l'année 2009. Le projet Futura a été poursuivi.

Le présent projet de loi satisfait complètement les demandes formulées dans la motion.

2.3.5 Motion 185/96 Fuhrer, Berne (PRD) Nouvelle réglementation du mode de calcul pour les deux caisses de pension bernoises

La motion 185/96 du 27 novembre 1996 demande de changer de régime de primauté et d'abandonner le principe du rachat des augmentations de salaire pour les années d'assurance passées. Le Grand Conseil a adopté les chiffres 1 et 3 de l'intervention sous forme de motion lors de sa session de janvier 1997.

Le présent projet de loi ne prévoit pas de cotisations pour augmentation du gain assuré et instaure le changement de primauté. Ainsi, les demandes formulées dans la motion sont réalisées.

2.4 Mesures du Conseil-exécutif et démarche

2.4.1 Arrêté du Conseil-exécutif n° 1562 du 17 septembre 2008

Par son arrêté (ACE) n° 1562, le Conseil-exécutif a défini le mandat pour la suite des travaux, établi une organisation adaptée et arrêté les étapes du projet.

2.4.2 Arrêté du Conseil-exécutif n° 0974 du 30 juin 2010

Suite au départ du directeur des finances Urs Gasche, qui assurait la présidence de la direction technique générale du projet (DTG), le Conseil-exécutif a confié cette fonction au direc-

teur de l'instruction publique Bernhard Pulver, jusque là vice-président de la DTG. Il était prévu que le projet de loi soit adopté par le Conseil-exécutif en novembre 2011.

2.4.3 Hypothèses de travail de la direction technique générale

Au début du processus, la direction technique générale a défini des hypothèses de travail garantissant que les décisions d'orientation importantes seraient prises en tenant compte de tous les aspects. La DTG était consciente que, parmi les neuf hypothèses de travail, certaines pouvaient être contradictoires. C'est pourquoi elles doivent être comprises comme des thèses, et non pas comme des assurances ayant le caractère d'un engagement.

Les neuf hypothèses de travail :

- Le projet a pour but principal de garantir la pérennité des caisses.
Les solutions élaborées doivent être durables sur le plan financier et politique.
- La solution de prévoyance favorise et permet des conditions de travail modernes et flexibles.
La solution doit être flexible, transparente et applicable pour les emplois à temps partiels, les taux d'occupation variables, le partage de postes et les interruptions de période d'assurance (congrés sans solde, formation continue, etc.).
- La compétitivité de la solution cantonale de prévoyance est garantie.
La solution doit être la plus comparable possible avec celles des principaux concurrents du canton de Berne. Elle est testée en situation sur les principales grandeurs, notamment les salaires, les vacances, les horaires de travail et les activités professionnelles.
- Futura n'est pas un projet d'épargne. Il vise globalement à éviter une détérioration de la solution de prévoyance.
L'objectif en matière de prestations doit en principe rester au niveau assuré actuellement. Cette définition n'englobe pas les solutions particulières qui existent aujourd'hui, lesquelles requièrent éventuellement une réglementation spéciale pour l'avenir. Les différences entre les deux caisses liées aux impératifs d'assainissement doivent en principe être éliminées une fois l'assainissement achevé.
- En principe, la nouvelle solution doit être financièrement neutre par rapport au système actuel pour les employeurs et les employés.
L'objectif de la neutralité financière pour les employeurs et les employés se rapporte au pourcentage que le volume des cotisations représente actuellement par rapport au volume des salaires pour les employeurs et pour les employés. Il n'est en aucun cas envisagé de réduire le financement de l'employeur.
- Les prestations, les coûts et les risques sont établis de manière transparente.
Les décisions concernant les carrières et l'organisation du travail doivent pouvoir être prises en sachant quelles en sont les conséquences pour la prévoyance. Les organes compétents des caisses doivent pouvoir prendre leurs décisions en sachant les conséquences qu'elles auront.
- Des mécanismes de solidarité sont présentés et adoptés en connaissance de cause.
Il existe des mécanismes de solidarité entre les employés jeunes et les employés âgés, entre ceux dont le salaire progresse durant leur vie active et ceux dont le salaire reste pratiquement toujours au même niveau, entre ceux qui prennent une retraite anticipée et ceux qui travaillent jusqu'à l'âge effectif de la retraite. Il importe d'exposer ces mécanismes de solidarité et de faire en sorte que les décisions à ce sujet soient prises en toute connaissance de cause, en y associant les parties prenantes.

- Les solutions qui sont élaborées doivent être réalisables.
- La transition est organisée au moyen de dispositions appropriées. Des dispositions transitoires appropriées doivent garantir que les changements n'entraînent pas pour certaines personnes des détériorations importantes qui ne soient pas (ou plus) compensées par des avantages. Cela concerne en particulier les employés qui peuvent prendre leur retraite dans un avenir proche. La direction du projet est consciente du fait que ces dispositions transitoires auront un coût, qu'il faut assumer tout en s'efforçant de la maintenir dans des ordres de grandeur politiquement acceptables.

2.4.4 Nouvelle loi cantonale sur les caisses de pension

La loi sur la Caisse de pension bernoise (LCPB) et la loi sur la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (LCACEB) font l'objet d'une révision totale qui aboutira à une loi unique sur les caisses de pension. La Direction de l'instruction publique a élaboré deux variantes en collaboration avec la Direction des finances et des intervenants externes : la variante capitalisation complète et la variante capitalisation partielle. Le présent rapport traite de la capitalisation partielle.

Initialement, le mandat du projet Futura portait uniquement sur l'élaboration des bases pour le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations. Au cours des travaux, certaines conditions-cadre juridiques et économiques déterminantes ont changé radicalement. Cette évolution a dû être intégrée dans le projet. Pour cette raison, le projet Futura proprement dit ne représente plus qu'une partie du projet de révision totale. Les principaux éléments pris en compte dans les travaux relatifs au projet sont esquissés ci-après. Les commentaires détaillés font l'objet du chapitre 3. Au vu de la complexité du sujet et pour permettre une meilleure compréhension, les travaux ont été subdivisés en quatre parties.

- La **première partie** traite du changement de primauté proprement dit et des conséquences qui en découlent (projet Futura).
- La **deuxième partie** concerne la mise en œuvre de la révision partielle de la LPP (notamment la question de la capitalisation complète ou de la capitalisation partielle) et le découvert des deux caisses, en se référant à l'introduction du modèle comptable harmonisé MCH2/IPSAS.
- La **troisième partie** est consacrée au taux d'intérêt technique et aux conséquences d'une baisse de ce taux.
- La **quatrième partie** traite de la question des réserves de fluctuations de valeur.

1. Passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations

Les valeurs-repères de la primauté des cotisations sont connues puisque l'objectif visé en matière de prestations est le même que sous le régime de la primauté des prestations. Il s'agit d'atteindre une rente de vieillesse équivalant à 60 pour cent du revenu assuré (objectif de rente : 60 pour cent). L'objectif actuel de 65 pour cent en primauté des prestations correspond approximativement à l'objectif de rente de 60 pour cent en primauté des cotisations puisque le revenu assuré est redéfini et qu'il est en principe plus élevé en primauté des cotisations, en particulier pour les revenus plus bas (voir le chiffre 3.1.4).

En primauté des cotisations, le niveau des prestations peut en principe être maintenu avec un même niveau de cotisations. Mais comme, dans ce régime, les cotisations seront désormais

échelonnées selon les classes d'âge, des adaptations individuelles des cotisations sont inévitables.

Il faut prévoir une réglementation transitoire pour les personnes plus âgées qui, à l'avenir, ne profiteront plus du financement indirect par les assurés plus jeunes. La compensation calculée par les organes du projet représente un coût unique de l'ordre de **500 millions de francs**, à condition que les paramètres techniques soient identiques dans les deux régimes (essentiellement le même taux d'intérêt technique).

Bilan : *le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations sera sans incidence sur les coûts et les prestations si l'on considère l'effectif des personnes assurées dans sa globalité. La réglementation transitoire protégera en particulier les assurés âgés des conséquences exceptionnelles de ce changement de système.*

2. Révision partielle de la LPP (capitalisation partielle avec reconnaissance de dette)

La révision partielle de la LPP qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 demande aux collectivités publiques de choisir entre un système de capitalisation complète et un système de capitalisation partielle pour les institutions de prévoyance publiques. Le Conseil-exécutif lance une procédure de consultation pour les deux variantes. Les explications qui suivent concernent la variante capitalisation partielle. Par ailleurs, comme il est précisé en introduction, la CPB s'est prononcée en faveur d'une capitalisation partielle sous certaines conditions.

Si la CPB et la CACEB passent à une capitalisation partielle et visent un degré de couverture de 80 pour cent, elles n'ont plus à combler de découvert, grâce notamment à la reconnaissance de dette du canton. Le montant de la reconnaissance de dette (voir le chiffre 10.3) sera calculé sur la base du découvert des caisses à un taux d'intérêt technique de 3,5 pour cent au 31 décembre 2014. Au 31 décembre 2011, la reconnaissance de dette se serait élevée à 2,82 milliards de francs.

Enfin, la capitalisation partielle suppose obligatoirement une garantie globale de l'Etat pour chacune des deux caisses. Selon la LPP, la garantie s'étend sans restriction aux assurés des employeurs affiliés

Bilan : *le modèle de capitalisation présenté dans le présent projet repose sur les conditions-cadre exposées par la CPB. Celles-ci comprennent en particulier une reconnaissance de dette de la part du canton qui porte le degré de couverture des deux caisses bien en dessus des 80 pour cent visés. Par ailleurs, le droit fédéral exige que l'Etat mette en place une garantie illimitée pour les caisses à capitalisation partielle.*

3. Taux d'intérêt technique

Le niveau du taux d'intérêt technique est un paramètre central pour une caisse de pension. A long terme, ce taux ne doit pas être supérieur au rendement net réalisable. Lorsque les attentes de rendement diminuent, le taux d'intérêt technique doit lui aussi être abaissé. Le niveau des prestations ne peut alors être maintenu que si les cotisations augmentent.

La CPB et la CACEB ont abaissé leur taux d'intérêt technique de 4 à 3,5 pour cent au 1^{er} janvier 2010. En raison du net recul des rendements escomptés, les commissions administratives ont pris la décision, au printemps 2012, de diminuer une nouvelle fois le taux d'intérêt technique.

Si les prestations actuelles étaient maintenues à un taux d'intérêt technique de 2,5 pour cent par exemple, cela entraînerait pour les deux caisses des coûts uniques d'un montant total de 2,55 milliards de francs. Du fait de ces coûts, les degrés de couverture des deux caisses, après l'établissement de la reconnaissance de dette du canton, se situeraient à environ 87

pour cent (CPB) et 86 pour cent (CACEB), donc toujours en dessus du taux de couverture visé de 80 pour cent. Il faudrait en outre augmenter les cotisations annuelles de l'ordre de 60 à 70 millions de francs au total par rapport à la situation actuelle pour éviter que la baisse du taux d'intérêt technique conduise à réduire les prestations. La question de savoir si et dans quelle mesure ces hausses de cotisations sont envisageable devra être tranchée indépendamment de la présente révision de loi.

Bilan : *la baisse du taux d'intérêt technique a d'importantes conséquences pour les cotisations et/ou les prestations. De plus, elle entraîne une diminution unique du degré de couverture. Mais grâce à la reconnaissance de dette, il remonte à 87, respectivement 86 pour cent. Des solutions pour atténuer les charges récurrentes résultant de la baisse du taux d'intérêt technique doivent être trouvées en dehors du présent projet de loi, d'entente avec les commissions administratives.*

4. Réserves de fluctuations de valeur

Les caisses de pension doivent disposer de réserves pour pouvoir amortir les fluctuations des marchés financiers. Une caisse en capitalisation partielle possède une réserve de fluctuations de valeur (RFV) dès lors que le taux de couverture visé de 80 pour cent est dépassé.

Il serait souhaitable que toutes les caisses de pension disposent d'une réserve de fluctuations de valeur de l'ordre de 15 à 20 pour cent de leurs engagements. La réalité montre qu'actuellement les institutions de prévoyance, en particulier celles de droit public, n'atteignent que très exceptionnellement le taux de couverture nécessaire et que la situation ne changera pas dans un proche avenir.

Si la CPB et la CACEB abaissent leur taux d'intérêt technique à 2,5 pour cent, leurs degrés de couverture respectifs passent à 87 pour cent (CPB) et 86 pour cent (CACEB) après l'établissement de la reconnaissance de dette, à supposer qu'il n'y ait pas de diminution des prestations. Si, dans le cadre du présent projet de loi, le canton mettait l'intégralité des réserves de fluctuations de valeur à la disposition des deux caisses, il lui en coûterait, pour un degré de couverture visé de 80 pour cent, 1 à 2 milliards de francs supplémentaires selon l'objectif fixé en matière de RFV.

Bilan : *le canton de Berne ne peut pas financer des réserves de fluctuations de valeur de plusieurs milliards de francs en plus des coûts liés au présent projet de loi. Le Conseil-exécutif est conscient du problème que pose l'absence de réserves de fluctuations de valeur. Il devra être abordé avec les caisses et les partenaires sociaux après la révision totale de la loi. Toutefois, le système de la capitalisation partielle laisse aux caisses des RFV substantielles, selon le niveau du taux d'intérêt technique.*

Dans le modèle de capitalisation partielle présenté ici, les caisses disposeraient vraisemblablement de RFV d'environ 6 ou 7 pour cent avec un taux d'intérêt technique de 2,5 pour cent (degré de couverture : 86 à 87 pour cent) et de 13 ou 14 pour cent avec un taux d'intérêt technique de 3 pour cent (degré de couverture : 93 à 94 pour cent)

Tableau des charges financières
(sur la base de la situation financière au 31 décembre 2011)

Nature de la charge	Montant de la charge (ordre de grandeur)	A la charge de
Changement de primauté (droits acquis des assurés âgés)	Unique : 500 mio. fr. Périodique : 13 mio. fr. (la 1 ^e année)	Canton (partie intégrante du projet de loi)
Résorption du découvert (base : taux d'intérêt tech- nique de 3,5%)	Unique : 2,8 mrd. fr. Périodique : 39 mio. fr. (la 1 ^e année) 71 mio.fr. moins suppression cotisations d'assainissement CACEB de 32 mio. fr.	Canton (partie intégrante du projet de loi)
Abaissement du taux d'intérêt technique à 2,5%	Unique : 2,55 mrd. fr. Périodique : 60 à 70 mio. fr./an	Charge unique : baisse unique des degrés de couverture (im- portance variable selon si pres- tations réduites ou non) Charge périodique : employeurs et assurés ; adaptation des coti- sations et/ou des prestations (<u>ne fait pas</u> partie du projet de loi)
<u>Autre solution</u> <i>Abaissement du taux d'intérêt technique à 3%</i>	<i>Unique : 1,3 mrd fr. Périodique : 20 à 40 mio. fr./an</i>	<i>Charge unique : baisse unique des degrés de couverture (im- portance variable selon si pres- tations réduites ou non) Charge périodique : employeurs et employés ; adaptation des cotisations et/ou des prestations (<u>ne fait pas</u> partie du projet de loi)</i>
Dotation aux réserves de fluctuations de valeur des caisses (avec taux d'intérêt technique de 2,5%)	1 à 2 mrd. fr.	Ouvert (<u>ne fait pas</u> partie du projet de loi)
Garantie de l'Etat (obligatoire en capitalisation partielle)	Découvert en cas de liquida- tion partielle suite à la sortie d'employeurs affiliés (géné- ralement, le canton doit ver- ser à la caisse le montant total du découvert de l'effectif sortant)	Canton

Les explications qui suivent à propos des conséquences financières de l'abaissement du taux d'intérêt technique montrent pourquoi, de l'avis du Conseil-exécutif, il n'est plus possible de demander le versement de cotisations supplémentaires aux employés et aux employeurs. C'est pourquoi il faudrait envisager la possibilité de réduire les prestations avant de réajuster les cotisations.

2.5 Organisation de la prévoyance professionnelle du personnel de l'administration et du corps enseignant du canton de Berne

En tant qu'employeur, le canton de Berne est soumis aux obligations découlant de la LPP au même titre que n'importe quel autre employeur. Il doit en particulier assumer les engagements que lui impose la LPP.

Pour remplir ces tâches, le canton de Berne a institué ses propres caisses de pension, la CPB et la CACEB. La CPB assure les employés du canton dont l'engagement est régi par la loi sur le personnel ainsi que les employés de 149 organisations affiliées représentant près de 13 000 personnes, soit environ 38 pour cent de l'effectif des assurés.

La plupart des membres du corps enseignant sont assurés auprès de la CACEB. Cependant, pour des raisons historiques, un petit nombre d'entre eux sont encore affiliés à la CPB : par le passé, la CACEB était la caisse de pension des enseignants engagés par les communes, tandis que les enseignants employés par le canton étaient affiliés à la CPB. La proportion d'assurés employés dans des organisations affiliées est nettement plus faible à la CACEB (6 pour cent environ) qu'à la CPB.

Les deux caisses de pension pratiquent leur propre politique de placement, dans les limites légales fixées par la LPP. L'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF), un organisme indépendant de l'administration, est chargée de la surveillance des deux caisses de pension selon les articles 61 ss LPP. En tant qu'établissements cantonaux, celles-ci sont aussi placées sous la surveillance du Conseil-exécutif. Cette surveillance ne porte toutefois pas sur les questions de prévoyance. Le canton exerce donc un double rôle à l'égard de ses institutions de prévoyance puisqu'il est à la fois employeur et autorité de surveillance.

2.6 Caisse de pension bernoise

2.6.1 Organisation, chiffres clés

La CPB est un établissement autonome de droit public du canton de Berne doté d'une personnalité juridique propre. Elle a son siège dans le canton de Berne et assure dans le cadre de la LPP les personnes employées par le canton et les organisations affiliées contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et du décès.

Les organes de la CPB sont la commission administrative paritaire, l'assemblée des délégués et la direction. La commission administrative est composée de dix à quatorze membres, la moitié d'entre eux représentant les employés et l'autre moitié les employeurs.

Le Conseil-exécutif a adopté la loi sur la Caisse de pension bernoise (LCPB) en 1993. Cette loi consacre l'autonomie juridique de la caisse et fixe des fourchettes pour les cotisations. Le Grand Conseil a délégué à la commission administrative et au Conseil-exécutif la compétence de déterminer les prestations.

En 2000, le canton de Berne a reconnu une dette envers la CPB et a effectué le versement correspondant. Le taux de couverture de la caisse est ainsi passé à 112 pour cent. En même temps, le Grand Conseil a annulé la garantie de l'Etat.

Lors de la révision partielle de la LCACEB en 2007, le Grand Conseil a adapté le financement des cotisations pour augmentation du gain assuré et a arrêté des mesures pour les cas de découvert important.

Chiffres clés		31.12.2011
Assurés actifs	Nombre	33 686
Gains assurés (à la fin de l'exercice)	Mio. fr.	1779,6
Ayants droit à une rente	Nombre	12 073
Rentes annuelles	Mio. fr.	392,5
Organisations affiliées	Nombre	149
Fortune (total des actifs)	Mio. fr.	8858,2
Frais de gestion de la fortune 2011	Mio. fr.	4,3
Résultat net des placements de la fortune 2011	Mio. fr.	80,8
Rendement net (performance) 2011		0,92%
Engagements de prévoyance	Mio. fr.	10 265,3
Fortune de prévoyance disponible	Mio. fr.	8839,0
Découvert (-) / Fonds libres	Mio. fr.	-1426,3
Degré de couverture		86,1%
Taux d'intérêt technique		3,5%
Réserve de fluctuations de valeur	Mio. fr.	0,0
Objectif réserve de fluctuations de valeur	Mio. fr.	1 745,1
Déficit réserve	Mio. fr.	-3 171,4
Cotisations employeurs 2011	Mio. fr.	311,2
Cotisations employés 2011	Mio. fr.	205,0
Prestations réglementaires 2011	Mio. fr.	431,2
Membres commission administrative	Paritaire	5 + 5 => 10
Personnel CPB (à la fin de l'exercice)	Plein temps	31,2
Frais administratifs 2011	Mio. fr.	6,7
Frais administratifs par personne assurée	Fr.	146,35

2.6.2 Plan de prévoyance actuel

Actuellement, la CPB est régie selon le principe de la primauté des prestations. La rente de vieillesse maximale au terme de 38 années de cotisation atteint 65 pour cent du salaire assuré.

La CPB est financée collectivement. Le montant des cotisations ordinaires est fixé, tant pour les employeurs que pour les employés, indépendamment de l'âge et du sexe. Jusqu'à l'âge de 60 ans, les cotisations pour augmentation du gain assuré qui ne couvrent pas entièrement les coûts sont prélevées de manière uniforme pour les employeurs et d'après l'âge pour les employés (échelonnement). Les prestations maximales sont dues au plus tôt à l'âge de 63 ans, avec un minimum de 38 années d'assurance, ou à 65 ans, avec 34 années d'assurance. Les années de cotisation supplémentaires sont consacrées à la solidarité. Elles servent entre autres à couvrir les prestations d'invalidité et de survivants. Il existe en outre des mécanismes de solidarité entre les assurés jeunes et les assurés âgés, en particulier pour le financement des rentes de rattachement.

Sur la base d'un taux d'intérêt technique de 3,5 pour cent, les cotisations totales nécessaires du point de vue actuariel pour la fin 2011 s'élevaient à 20,6 pour cent, majorés de 0,3 pour cent en raison du fait que les cotisations pour augmentation du gain assuré ne couvrent pas les coûts. Ainsi, la cotisation ordinaire réglementaire de 21 pour cent en vigueur depuis le 1^{er}

janvier 2010 suffit à financer les prestations. En revanche, les réserves requises par les nouvelles bases techniques doivent être financées par les revenus de la fortune. Ainsi, le rendement théorique de référence pour un degré de couverture constant est de 4,0 pour cent environ, soit un taux d'intérêt technique de 3,5 pour cent, plus 0,5 pour cent pour financer les réserves requises par les nouvelles bases techniques.

2.6.3 Situation financière à fin 2011

Le rendement net de 0,92 pour cent réalisé par la CPB fin 2011 n'a pas suffi à équilibrer les comptes. Le degré de couverture a reculé de 88,1 à 86,1 pour cent. Le découvert actuariel a progressé de 246,8 millions de francs à 1426,3 millions de francs. Lorsque le degré de couverture est inférieur à 90 pour cent, on parle dans la pratique de découvert important.

2.6.4 Mesures prises à ce jour

Du fait des nouvelles conditions prévalant sur les marchés monétaires et financiers et en raison du recul des attentes de rendement depuis un bon nombre d'années, la CPB a pris des mesures à plusieurs reprises afin d'assurer son équilibre financier.

- § Le nouveau règlement régissant les conditions d'octroi des rentes d'invalidité est entré en vigueur en 2005. Depuis, le droit à la rente obéit aux dispositions correspondantes de l'assurance-invalidité (AI), en remplacement de l'invalidité professionnelle en vigueur précédemment. Cette mesure touchant aux prestations a permis d'économiser entre 30 et 50 millions de francs par an. En 2011, le coût des nouveaux cas d'invalidité a été inférieur de 35,3 millions de francs aux coûts attendus selon les estimations actuarielles.
- § En 2007, à l'initiative de la commission administrative de la CPB et sur proposition du Conseil-exécutif, le Grand Conseil a adopté une révision partielle de la LCPB. La révision a débouché sur de nouvelles réglementations qui ont permis à la caisse de percevoir depuis 2008 des cotisations pour augmentation du gain assuré qui, ajoutées à l'excédent provenant des cotisations ordinaires, couvrent les coûts. Auparavant, les cotisations pour augmentation du gain assuré présentaient un déficit à hauteur de 16 millions de francs pour chaque point de pourcentage supplémentaire d'augmentation de salaire. En même temps, le Grand Conseil a fixé une fourchette de 18 à 24 pour cent du gain assuré pour les cotisations ordinaires et a élaboré la base permettant de percevoir, sur une période limitée, des cotisations d'assainissement représentant au maximum 10 pour cent du gain assuré. Ces changements ont donné à la CPB les moyens de réagir rapidement, si nécessaire, aux évolutions de la situation. L'adaptation des cotisations et la perception de cotisations d'assainissement au sens de l'article 11 LCPB doivent être approuvés par le Conseil-exécutif, sur proposition de la commission administrative de la CPB.
- § Au 1^{er} janvier 2010, enfin, le taux d'intérêt technique a été ramené de 4 à 3,5 pour cent, ce qui, pour des prestations égales par ailleurs, a nécessité, dès 2010, un relèvement des cotisations ordinaires de 2,2 pour cent (0,8 pour cent à la charge des assurés et 1,4 pour cent à la charge des employeurs) à 21 pour cent au total.

En 2011, des experts ont analysé de près la capacité à supporter les risques, la stratégie de placement et le rendement escompté de la fortune de la CPB. Il en ressort qu'à l'avenir, et malgré une stratégie de placement optimisée, la caisse ne peut plus escompter un rendement de son capital de 4,1 pour cent, mais seulement de 3,1 pour cent en raison de la baisse du niveau des taux d'intérêt. C'est pourquoi la commission administrative a annoncé, le 20 mars 2012, un abaissement du taux d'intérêt technique de 3,5 à 2,5 pour cent avec effet au 31 décembre 2012.

2.6.5 Obligation d'assainir

Selon la LCPB, la commission administrative de la CPB doit engager les mesures d'assainissement nécessaires en cas de détérioration durable de la situation financière. La LPP et l'absence de garantie de l'Etat imposent également à la CPB d'étudier et de mettre en œuvre en temps utile des mesures d'assainissement en cas de découvert. En régime de capitalisation complète, la CPB est tenue, selon les dispositions légales en vigueur, d'atteindre à nouveau un taux de couverture de 100 pour cent dans un délai de dix ans au plus.

2.7 Caisse d'assurance du corps enseignant bernois

2.7.1 Organisation, chiffres clés

La CACEB est une institution de prévoyance autonome de droit public (établissement cantonal) qui assure ses affiliés selon le régime de la primauté des prestations. Les prestations de la CACEB couvrent la prévoyance professionnelle obligatoire de ses affiliés conformément aux dispositions de la LPP ainsi qu'une part surobligatoire, comme à la CPB. Les personnes affiliées à la CACEB sont essentiellement des enseignantes et des enseignants de l'école enfantine et de l'école obligatoire ainsi que des écoles cantonales du secondaire II (gymnases, écoles de culture générale, écoles professionnelles). Les personnes enseignant à l'université, à la Haute école spécialisée bernoise ainsi que et les formateurs d'enseignants sont pour la plupart affiliés à la CPB.

L'effectif des assurés de la CACEB est donc appelé à évoluer comme le corps enseignant de l'école obligatoire et des écoles cantonales. Les enseignants du niveau de l'école enfantine et de l'école obligatoire ont pour employeur la commune. Celle-ci prend en charge 30 pour cent des cotisations dues par l'employeur (compensation des charges liées aux salaires du corps enseignant à l'école enfantine et à l'école obligatoire).

La CACEB est un établissement cantonal doté de la personnalité juridique. Elle a son siège dans le canton de Berne. La caisse est gérée par une commission administrative paritaire, composée de cinq représentants de l'Etat et de cinq représentants des employés, et par la direction. Les représentants de l'Etat sont nommés par le Conseil-exécutif, les représentants des employés par l'assemblée des délégués.

Fin 2000, après la recapitalisation par le canton, le degré de couverture de la caisse a atteint 100 pour cent. Il a ensuite baissé pour tomber à 79 pour cent en 2002. Ce découvert important a rendu un redressement de situation inéluctable. Un plan d'assainissement et de nouvelles bases légales ont dû être élaborés. Le Grand Conseil a adopté la LCACEB le 14 décembre 2004, abrogeant le décret précédemment en vigueur ainsi que les statuts de la CACEB. Ces mesures ont ouvert la voie à un assainissement. En même temps, la garantie de l'Etat annulée en 2000 a été rétablie pour permettre à la CACEB de retrouver un degré de couverture de 100 pour cent. Ce but n'a pas encore été atteint à ce jour.

Chiffres clés extraits du rapport annuel 2011 de la CACEB

Chiffres clés		31.12.2011
Assurés actifs	Nombre	16 377
Salaires assurés (à la fin de l'exercice)	Mio. fr.	947,1
Ayants droit à une rente	Nombre	6384
Rentes annuelles (sur la base de l'effectif au 31.12.2011)	Mio. fr.	245,5
Organisations affiliées	Nombre	49
Fortune (total des actifs)	Mio. fr.	5190,2
Frais de gestion de la fortune 2011	Mio. fr.	5,857
Résultat net des placements de fortune 2011	Mio. fr.	98,4
Rendement net (performance) 2011		1,98%
Engagements de prévoyance	Mio. fr.	6577,2
Fortune de prévoyance disponible	Mio. fr.	5183,3
Découvert (-) / Fonds libres	Mio. fr.	-1393,9
Degré de couverture		78,81%
Taux d'intérêt technique		3,5%
Réserve de fluctuations de valeur	Mio. fr.	0,0
Objectif réserve de fluctuations de valeur	Mio. fr.	1348,3
Déficit réserve	Mio. fr.	-2742,2
Cotisations employeurs 2011 (y. c. CAGA*)	Mio. fr.	132,3
Cotisations employés 2011 (y. c. CAGA*)	Mio. fr.	100,5
Cotisations d'assainissement employeurs	Mio. fr.	31,8
Cotisations d'assainissement employés	Mio. fr.	15,7
Prestations réglementaires 2011	Mio. fr.	256,7
Membres commission administrative	Paritaire	5 + 5 => 10
Personnel CACEB (à la fin de l'exercice)	Plein temps	31,3
Frais administratifs 2011	Mio. fr.	6,167
Frais administratifs par assuré	Fr.	271

* Cotisations pour augmentation du gain assuré

2.7.2 Plan de prévoyance actuel

Le plan de prévoyance actuel de la CACEB est placé sous le régime de la primauté des prestations. Le règlement définit d'une part les prestations de prévoyance et d'autre part le niveau, en points de pourcentage, des cotisations des employeurs et des assurés actifs. Au terme de 40 années de cotisation, la rente de vieillesse maximale atteint 65 pour cent du salaire assuré.

La CACEB est financée collectivement. Le montant des cotisations ordinaires est indépendant de l'âge et du sexe, tant pour les employeurs que pour les employés. Les mécanismes de solidarité décrits pour la CPB existent aussi à la CACEB.

Les cotisations ordinaires s'élèvent globalement à 21 pour cent du salaire assuré (4,7 pour cent pour les primes de risque et 16,3 pour cent pour les cotisations d'épargne). La prestation maximale de 65 pour cent du salaire assuré est due au terme de 40 années de cotisation ;

l'âge réglementaire de la retraite est fixé à 65 ans. Comme pour la CPB, les conditions pour avoir droit aux prestations d'invalidité correspondent à celles de l'assurance-invalidité (AI).

2.7.3 Situation financière à fin 2011

La CACEB présentait un degré de couverture de 78,81 pour cent au 31 décembre 2011, ce qui équivaut à un découvert de 1,394 milliard de francs. Les calculs actuariels se fondent sur un taux d'intérêt technique de 3,5 pour cent. Les bases techniques sont celles de la Caisse fédérale d'assurance (CFA 2000), avec une probabilité de mortalité réduite car l'espérance de vie observée parmi les bénéficiaires de rente de la CACEB est plus élevée. Lors de sa séance du 22 juin 2011, la commission administrative de la CACEB a décidé d'abandonner les bases techniques CFA 2000_CACEB appliquées jusque là pour passer aux nouvelles bases techniques LPP2010_CACEB (P2015) CFA avec effet au 1^{er} janvier 2012. Les nouvelles bases techniques tablent sur une probabilité d'invalidité plus faible. Selon les estimations des experts, la prime de risque réglementaire de 4,7 pour cent de la prévoyance professionnelle suffit amplement à couvrir les prestations en cas d'invalidité et de décès. Les prestations de risque de la CACEB sont intégralement financées par les primes perçues.

Lors de sa séance du 28 mars 2012, la commission administrative de la CACEB a décidé d'attendre les résultats d'une évaluation globale de divers aspects techniques, économiques et autres avant de décider si, au vu de la baisse des rendements escomptés, il convenait de ramener le taux d'intérêt technique à 2,5 pour cent en une fois ou graduellement.

2.7.4 Mesures prises à ce jour pour résorber le découvert

La CACEB a pris différentes mesures pour réduire le découvert. Depuis le 1^{er} juin 2005, elle prélève des cotisations d'assainissement qui s'élèvent 1,7 pour cent du gain assuré pour les employés et à 3,45 pour cent pour les employeurs. Parallèlement, elle a augmenté de 38 à 40 ans le nombre d'années de cotisation donnant droit à une rente de vieillesse complète et a relevé l'âge de la retraite à 63 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes. Associées à des ajustements des cotisations, ces mesures ont permis d'éliminer des lacunes de financement structurelles. En outre, la CACEB a fait participer ses rentiers à l'assainissement de la caisse en supprimant l'allocation de renchérissement qui leur était accordée depuis 2001. La caisse a abaissé le taux d'intérêt technique de 4 à 3,5 pour cent à partir du 1^{er} janvier 2010, ce qui a entraîné une contraction du degré de couverture de 82,14 à 77,42 pour cent et coûté quelque 350 millions de francs. La baisse du taux d'intérêt technique a permis d'avancer sur la voie d'une comptabilisation réaliste des engagements dans le bilan de la caisse.

3. Les grandes lignes de la nouvelle réglementation

3.1 *Passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations*

La prévoyance professionnelle des assurés de la CPB et de la CACEB doit être adaptée au contexte économique et social. Le passage à la primauté des cotisations institue un système de prévoyance moderne et flexible qui correspond à la manière actuelle de concevoir l'existence et le travail. En primauté des cotisations, les assurés actifs supportent un plus grand risque lié au placement de la fortune qu'en primauté des prestations. Néanmoins, le financement des prestations à long terme doit être assuré tout autant en primauté des prestations.

Si les paramètres à la base du régime de primauté des cotisations ne peuvent pas être respectés, par exemple lorsque le potentiel de rendement prévu par la modélisation n'est pas réalisé, les prestations des assurés se détériorent graduellement, sauf si une hausse des coti-

sations intervient pour compenser. Or, les hausses des cotisations des caisses de pension ont pour effet de réduire le salaire net des assurés et/ou d'augmenter les charges de personnel pour l'employeur alors que le canton se doit de rester un employeur attractif sur le marché du travail. Le canton est donc confronté à un conflit d'objectifs : il doit peser les intérêts en jeu et se demander si les employés apprécient de bénéficier de prestations de retraite très généreuses ou, au contraire, s'ils sont intéressés avant tout par un salaire net plus élevé.

Illustration : Différences fondamentales entre les deux primautés

	Primauté des prestations	Primauté des cotisations
Prestations	fixes	variables
Emploi des cotisations	variable	fixe

3.1.1 Primauté des prestations (PP)

Définition de la primauté des prestations

La rente de vieillesse assurée correspond à un pourcentage fixe du salaire assuré.

Dans le système de la primauté des prestations, les prestations sont par définition fixes. Plus les prestations sont importantes, plus les cotisations sont élevées.

⇒ *En primauté des prestations, les besoins de financement sont fonction de l'importance des prestations.*

Prestations d'une caisse standard en primauté des prestations

Prestation	Montant
Rente de vieillesse	1,5% du salaire assuré par année de cotisation (max. 60 pour cent pour 40 années de cotisation)
Rente d'invalidité	100% de la rente de vieillesse assurée
Rente de conjoint	60% de la rente de vieillesse assurée
Rente pour enfant	20% de la rente de vieillesse assurée

Financement

La caisse PP classique prévoit une cotisation périodique uniforme (exprimée en pourcentage du salaire assuré) et des cotisations uniques de rattrapage (cotisations pour augmentation du gain assuré [CAGA]) à verser en cas d'augmentation du salaire. La cotisation périodique sert au financement de prestations de vieillesse et de risque ; elle est la même pour toutes les personnes assurées. Quant aux cotisations de rattrapage, elles augmentent fortement avec l'âge de la personne assurée.

Valeur actualisée des prestations acquises (VPA)

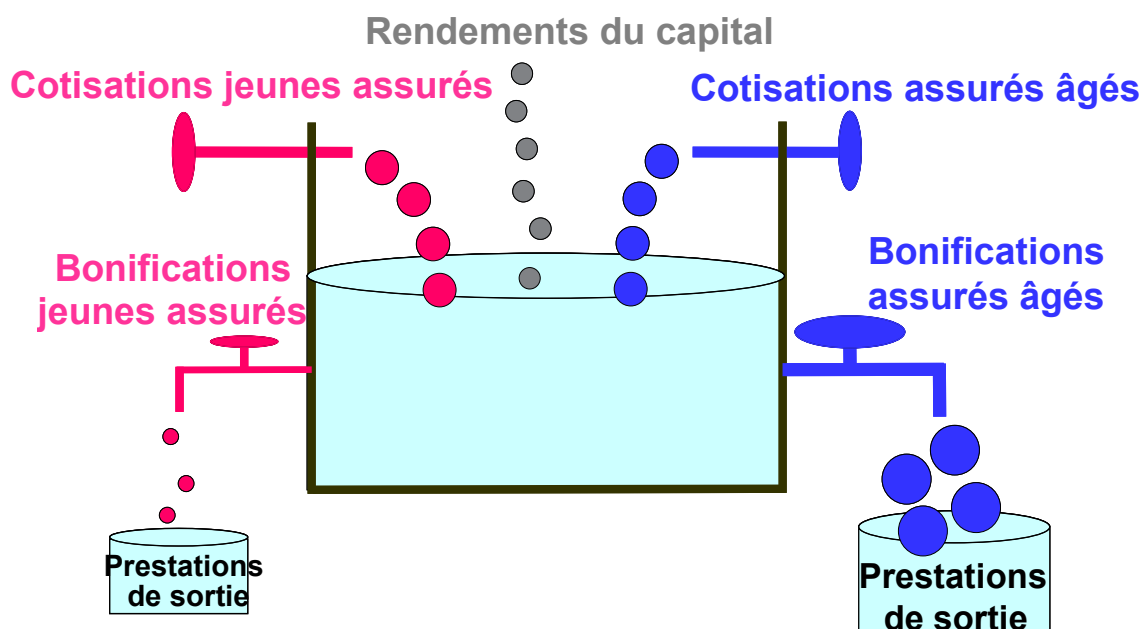
La valeur actualisée des prestations acquises correspond à la prestation de sortie acquise par l'assuré en primauté des prestations (analogue à l'avoir d'épargne en primauté des cotisations). La VPA et, avec elle, les prestations augmentent au fil des années de cotisation et au rythme du salaire assuré. Ce processus d'épargne repose sur

les bases techniques de la caisse de pension. L'assuré peut estimer lui-même la valeur des prestations qu'il a acquises à l'aide de tableaux figurant dans les règlements. Le processus d'épargne – c'est-à-dire l'évolution de la valeur actualisée des prestations acquises – n'est pas aussi transparent en PP qu'en PC, régime dans lequel le produit des intérêts et les cotisations d'épargne alimentent chaque année l'avoir d'épargne, comme sur un compte d'épargne bancaire.

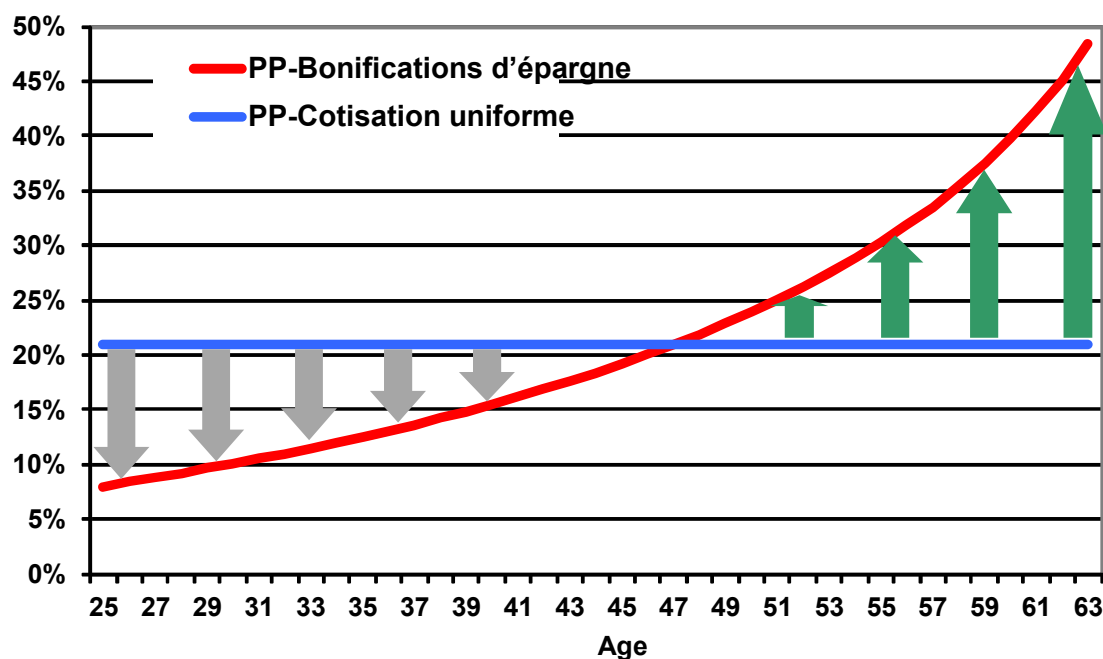
Financement collectif

Les caisses PP pratiquent généralement un système d'épargne collectif dans lequel il existe des éléments de répartition (mécanismes de solidarité) entre les assurés jeunes et les assurés âgés. De ce fait, la caisse de pension doit périodiquement faire le point et relever les cotisations lorsque l'âge des assurés en moyenne pondérée par les salaires augmente.

Illustration : *Financement collectif : cotisations identiques pour tous les assurés, mais bonifications d'épargne en fonction de l'âge*



Le graphique ci-dessous présente les cotisations de solidarité des assurés jeunes envers les assurés âgés, selon l'âge. Les flèches grises représentent les cotisations de solidarité négatives à la charge des assurés jeunes et les flèches vertes les cotisations de solidarité positives en faveur des assurés âgés.



3.1.2 Primauté des cotisations (PC)

Définition de la primauté des cotisations

La rente de vieillesse correspond à l'avoir d'épargne individuel à l'âge de la retraite multiplié par le taux de conversion.

Dans le système de la primauté des cotisations, les cotisations sont par définition fixes. Les prestations résultent des cotisations ayant alimenté l'avoir d'épargne, de la rémunération de l'avoir d'épargne et du taux de conversion.

⇒ *En primauté des cotisations, les prestations sont fonction des cotisations d'épargne. Si la rémunération des avoirs ne suffit pas à atteindre le niveau de prestations visé, les cotisations doivent être relevées.*

Prestations d'une caisse standard en primauté des cotisations

Prestation	Montant
Rente de vieillesse	p. ex. 6,0% (taux de conversion) de l'avoir d'épargne à l'âge de la retraite
Rente d'invalidité	100% de la rente de vieillesse extrapolée (ou 60 pour cent du salaire assuré *)
Rente de conjoint	60% de la rente de vieillesse extrapolée (ou 60 pour cent du salaire assuré *)
Rente pour enfant	20% de la rente de vieillesse extrapolée (ou 60 pour cent du salaire assuré *)

* En pratique, de nombreuses caisses sous le régime de la primauté des cotisations appliquent la primauté des prestations aux prestations de risque temporaires ; ces prestations sont donc définies en pourcentage du salaire assuré (et non pas en pourcentage de la rente de vieillesse extrapolée).

Financement

La caisse PC classique prévoit des cotisations d'épargne échelonnées selon l'âge pour financer les prestations de vieillesse et des primes de risque uniformes pour financer les prestations de risque. Selon l'article 16 LPP, les bonifications de vieillesse minimales en pourcentage du salaire coordonné (assuré) s'élèvent à :

Age	Bonification de vieillesse
25 à 34 ans	7%
35 à 44 ans	10%
45 à 54 ans	15%
55 à 65 ans	18%

En primauté des prestations, les cotisations d'épargne correspondent généralement aux bonifications de vieillesse pour toutes les classes d'âge. Contrairement à la primauté des prestations, le processus d'épargne en primauté des cotisations ne prévoit pas de mécanisme de solidarité des assurés jeunes vers les assurés âgés.

Avoir d'épargne = cotisations d'épargne + intérêts

Avec ses propres cotisations et celles de l'employeur, chaque assuré se constitue un avoir d'épargne personnel. En outre, la rémunération du capital fixée par l'organe de gestion paritaire (commission administrative, conseil de fondation) est portée tous les ans au crédit de l'avoir de l'assuré au 31 décembre de l'année précédente.

Si la caisse en primauté des cotisations vise un objectif de prestations de 60 pour cent, autrement dit si la rente de vieillesse doit correspondre 60 pour cent du salaire assuré pour une durée de cotisation complète, les cotisations doivent être fixées de sorte que les hypothèses d'évolution des intérêts et des salaires permettent d'atteindre cet objectif. En primauté des cotisations, le taux d'intérêt peut varier d'une année à l'autre ; il n'est pas garanti comme en primauté des prestations.

En primauté des prestations, une partie des cotisations des assurés jeunes profite aux assurés âgés. Par conséquent, l'avoir d'épargne des assurés jeunes est moins élevé en primauté des prestations qu'en primauté des cotisations, système dans lequel le processus d'épargne ne comporte généralement pas de mécanisme de solidarité.

3.1.3 Avantages, inconvénients et développements

Avantages et inconvénients de la primauté, point de vue de la **personne assurée**

	Primauté des prestations	Primauté des cotisations
Avantages	- Les prestations augmentent avec le salaire (protection contre l'inflation) - Valeur réelle des prestations de vieillesse connue dès les premières années d'assurance (transparence)	- Système d'épargne simple et transparent (comme un compte bancaire) - Moins de solidarité occulte - Opportunités de placement
Inconvénients	- Système d'épargne occulte (valeur actualisée des prestations acquises) - Mécanismes occultes de solidarité dans les cotisations ordinaires et les CAGA	- Objectif de prévoyance moins évident (rente en % du salaire) - Risque d'inflation à la charge de l'assuré - Risque de placement

Avantages et inconvénients de la primauté, point de vue de la **caisse de pension**

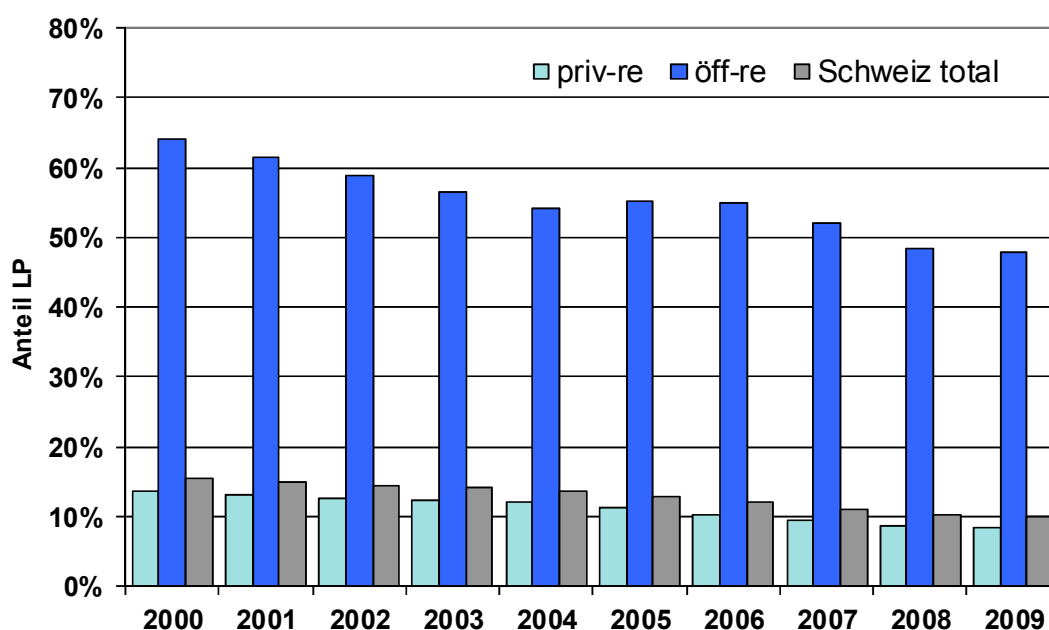
	Primauté des prestations	Primauté des cotisations
Avantages	- Objectif de prévoyance facile à définir et à piloter (mais aucune garantie)	- Flexibilité en cas de fluctuations des taux sur les marchés des capitaux (rémunération des capitaux d'épargne des assurés actifs)
Inconvénients	- Risque d'inflation et de rendement à la charge de l'assuré - Risque d'assainissement plus élevé car prestations fixes - Administration plus compliquée qu'en PC	- Les coûts de prévoyance élevés des assurés âgés deviennent visibles

Gestion des assurés

Un avantage non négligeable de la primauté des cotisations par rapport à la primauté des prestations concerne l'administration des assurés. La primauté des cotisations permet en effet de gérer beaucoup plus facilement que la primauté des prestations des situations et des conditions de travail flexibles et modernes (variations du taux d'occupation, rotation du personnel, etc.).

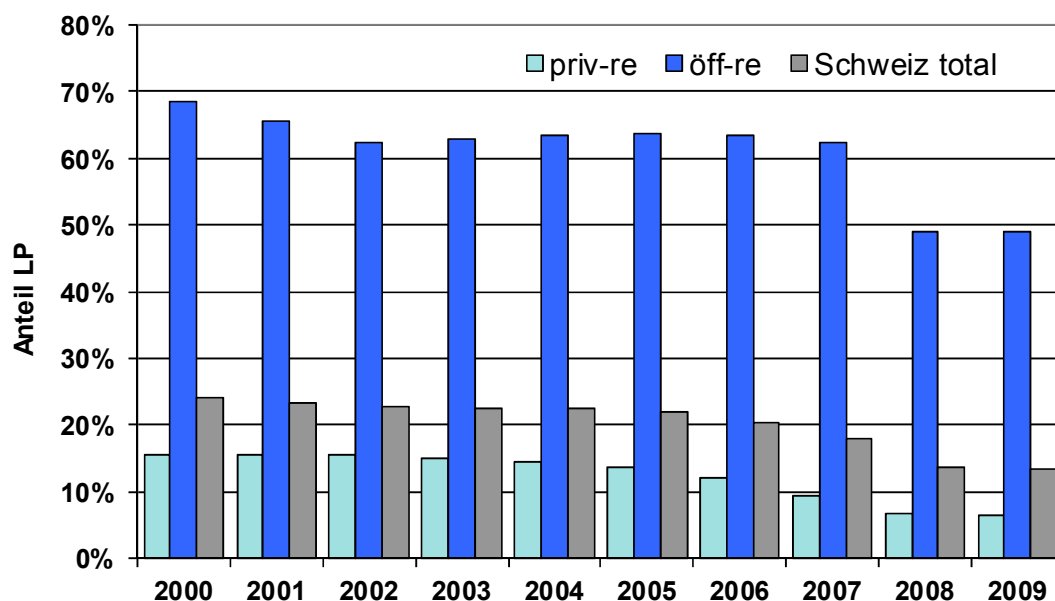
Depuis les années 90, on observe qu'en Suisse les institutions de prévoyance ont une nette tendance à préférer le régime de la primauté des cotisations à celui de la primauté des prestations. Alors que les institutions de prévoyance de droit privé de petite taille ont majoritairement adopté la primauté des cotisations avant le changement de millénaire, les grandes institutions de droit privé de même que les institutions de droit public ont franchi le pas plutôt après le changement de millénaire.

Illustration : Proportion d'institutions de prévoyance en primauté des prestations de 2000 à 2009 en Suisse (en nombre de caisses)



Source: Office fédéral de la statistique. Les années 2001 à 2003 ont été interpolées par manque de données.

Illustration: Proportion d'assurés en primauté des prestations de 2000 à 2009 en Suisse



Source : Office fédéral de la statistique. Les années 2001 à 2003 ont été interpolées par manque de données.

En Suisse, le nombre de personnes assurées en primauté des cotisations par leur employeur de droit public a passé la barre des 50% pour la première fois en 2008. Cette tendance s'explique principalement par le fait qu'en primauté des prestations les intérêts sont fixes quel que soit le rendement des capitaux si bien que les caisses PP se retrouvent plus facilement que les caisses PC en déséquilibre financier lorsque les revenus escomptés des placements ne se réalisent pas. Pendant les dix premières années de la LPP (1985-1994), les obligations de la Confédération à dix ans ont eu un rendement de 5,1 pour cent en moyenne ; tout au long de la dernière décennie, soit de 2002 à 2011, le rendement de ces mêmes obligations a chuté à 2,4 pour cent. Avec un rendement moyen de 6,4 pour cent sur la période 1985-1994 contre 3,3 pour cent sur la période 2002-2011, l'indice LPP 93 de Pictet reflète un tassement encore plus marqué. Ces développements ont des conséquences graves pour la couverture des caisses de pension : celle de la CPB, par exemple, est passée de 113,7 pour cent en 2000 à 86,1 pour cent à fin 2011. La baisse des rendements nominaux a considérablement accéléré la tendance à abandonner le système de la primauté des prestations au profit de celui de la primauté des cotisations. Les caisses en régime de primauté des cotisations peuvent mieux réagir aux variations du niveau des taux d'intérêt que les caisses en régime de primauté des prestations parce qu'elles peuvent faire varier la rémunération des avoirs d'épargne.

3.1.4 Nouvelle définition du salaire assuré en régime de primauté des cotisations

La base de calcul des cotisations est le salaire assuré. Celui-ci correspond au salaire annuel déterminant diminué de la déduction de coordination pour tenir compte des prestations du premier pilier. Désormais, la déduction de coordination est définie comme suit :

	Avant (primauté des prestations)	Après (primauté des cotisations)
Définition de la déduction de coordination	<u>Somme de :</u> a. 6% du salaire annuel déterminant b. montant de la déduction de coordination (24 372 francs en 2012)	<u>Montant moins élevé constitué de :</u> a. 30% du salaire annuel déterminant b. taux d'occupation * 87,5% * rente de vieillesse AVS maximale (27 840 francs en 2012)

Sous le régime de la primauté des cotisations, la déduction de coordination pratiquée par la CPB et la CACEB sera inférieure à ce qu'elle est aujourd'hui, surtout pour les bas revenus. Cela signifie qu'à l'avenir les salaires assurés seront plus élevés. Le nouvel objectif de rente de 60 pour cent est donc équivalent à l'actuel objectif de 65 pour cent.

Avec la nouvelle définition de la déduction de coordination, les salaires assurés progressent en moyenne de 11 pour cent à la CPB et de 8 pour cent à la CACEB.

La tolérance prévue par l'article 8 du règlement de prévoyance de la CACEB est abrogée. Cette réglementation avait été instituée pour lisser les effets des variations des taux d'occupation. En primauté des prestations, ces changements conduisent à recalculer les situations d'assurance en procédant à une sortie immédiatement suivie d'une rentrée. Ce problème ne se pose plus en primauté des cotisations puisque les cotisations et les prestations sont adaptées sans délai à la nouvelle situation salariale.

3.1.5 CPB et CACEB : prestations futures en régime de primauté des cotisations

Se fondant sur le nouvel article 50, alinéa 2 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité dans la version qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2014 (ci-après LPP14 ; RS 831.40 modifié selon RO 2011 3385-3392), les commissions administratives définiront désormais les prestations des caisses dans un règlement de prévoyance, tandis que le canton règlera les questions de financement dans la présente loi. Cette répartition des tâches est introduite dans le droit fédéral car l'organe suprême ne peut pas assumer la responsabilité de l'équilibre financier de l'institution de prévoyance lorsque la collectivité publique fixe à la fois les prestations et les cotisations.

Par conséquent, la présente loi ne peut pas imposer aux commissions administratives de prescriptions en ce qui concerne le montant et l'étendue des prestations. Puisque les commissions administratives sont responsables de la CPB et de la CACEB, les prestations doivent être définies de manière à ce que les cotisations perçues et les rendements des placements suffisent à leur financement.

Dans le système de la primauté des cotisations, le taux de conversion revêt une importance particulière en ce sens qu'il sert à déterminer le montant de la rente de vieillesse due à l'âge de la retraite : l'avoir d'épargne accumulé est multiplié par le taux de conversion correspondant.

Le taux de conversion dépend principalement du taux d'intérêt technique et de l'espérance de vie au moment de l'âge de la retraite. Les mécanismes sont les suivants :

- Plus le taux d'intérêt technique est élevé, autrement dit plus les attentes de rendement des placements sont élevées, plus le taux de conversion actuariel (sans incidence sur les coûts) est élevé.

- Plus l'espérance de vie est élevée à l'âge de la retraite, autrement dit plus la valeur attendue du nombre de rentes annuelles dues est élevée, plus le taux de conversion actuariel (sans incidence sur les coûts) est bas.

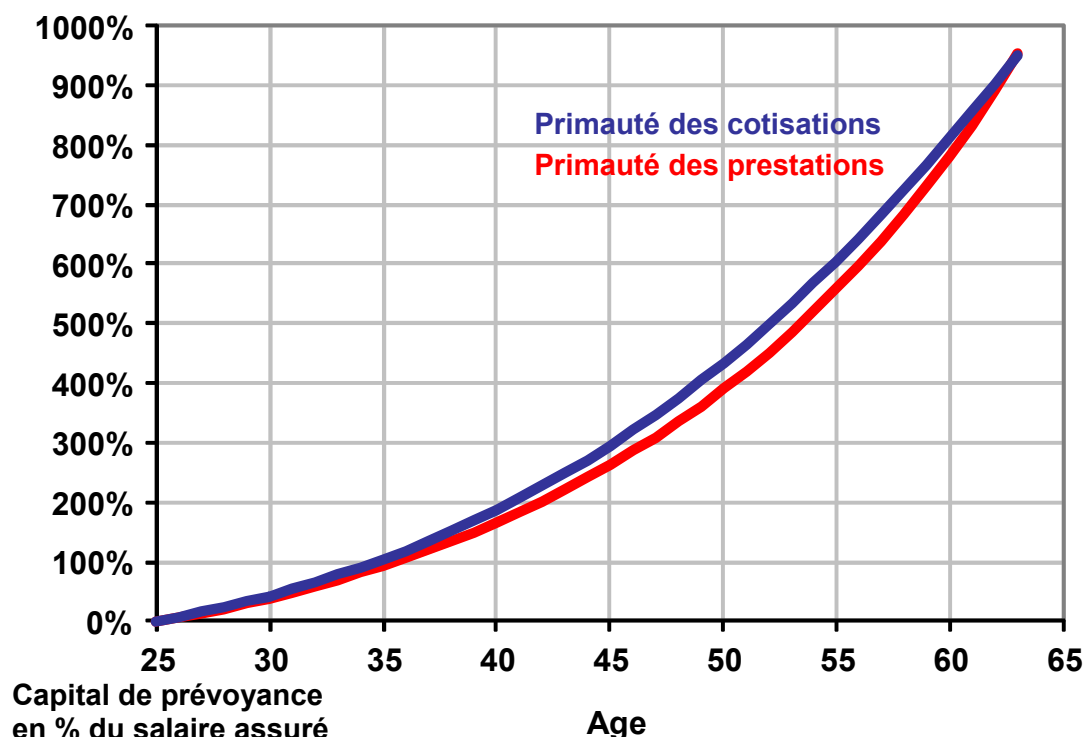
Le taux de conversion dépend d'autres facteurs encore (comme la probabilité des mariages, le montant d'une éventuelle rente de conjoint, etc.).

A l'avenir, la fixation du taux de conversion en tant qu'élément de calcul des prestations relèvera de la compétence exclusive de la commission administrative. Selon les calculs des deux experts en prévoyance de la CPB et de la CACEB, les taux de conversion actuariels s'élèvent actuellement, pour un taux d'intérêt technique de 3,5 pour cent, à 6,14 pour cent pour la CPB (retraite à 63 ans) et à 5,91 pour cent pour la CACEB (retraite à 65 ans).

La décision ou l'intention des caisses d'abaisser le taux d'intérêt technique a une incidence directe sur le taux de conversion actuariel. Un taux de conversion plus bas entraîne une réduction des prestations pour des cotisations d'épargne identiques. La question de savoir si et comment ces réductions de prestations doivent ou peuvent être compensées par le biais d'augmentations des cotisations ne relève pas du présent projet ; elle devra être tranchée par les commissions administratives paritaires dans le cadre des dispositions légales applicables, sous réserve de l'approbation du canton et des employeurs.

3.1.6 Réglementation transitoire

Une réglementation transitoire est indiquée car le passage au système de la primauté des cotisations désavantage les assurés plus âgés. Sous le régime actuel de la primauté des prestations, tous les assurés versent les mêmes cotisations, indépendamment de leur âge. D'un point de vue strictement actuariel, les assurés jeunes paient des cotisations nettement plus élevées que nécessaire, alors que celles des assurés âgés sont en soi trop basses. Lorsque le régime de la primauté des cotisations sera adopté, les assurés jeunes cesseront de verser des cotisations de solidarité. Ce n'est donc pas la différence de niveau des prestations entre le régime de la primauté des prestations et le régime de la primauté des cotisations qui oblige à prévoir une réglementation de transition puisque, globalement, les deux systèmes se valent. En revanche, le **changement de système** rend nécessaire le versement de **contributions de transition uniques** car la nature même du régime de la primauté des prestations fait qu'une grande partie du capital se constitue plus tard que dans le régime de la primauté des cotisations.



Selon les hypothèses de travail du projet Futura, le niveau actuel de prévoyance doit être maintenu. Il faut donc proposer aux personnes assurées actuellement une solution transitoire qui ne désavantage pas les assurés âgés (compensation des cotisations de solidarité supprimées).

Les valeurs-repères à utiliser pour calculer la contribution de transition sont imposées puisqu'il faut atteindre avec le nouveau régime de primauté des cotisations les mêmes objectifs en matière de prestations que sous le régime actuel de la primauté des prestations, avec des paramètres identiques. Cette précision est importante car elle signifie que l'abaissement du taux d'intérêt technique ne fait pas partie des paramètres à prendre en compte. L'objectif est une rente de vieillesse représentant 60 pour cent du salaire assuré. L'objectif d'une rente de 65 pour cent actuellement visé dans la primauté des prestations correspond à peu près à l'objectif de 60 pour cent dans la primauté des cotisations étant donné qu'à l'avenir le salaire assuré sera par définition plus élevé (voir le chiffre 3.1.4).

Les hypothèses sur lesquelles repose le calcul de la contribution de transition sont donc :

1. une évolution du salaire (nominal) de 1,5 pour cent et
2. un intérêt effectif de 2,0 pour cent (c.-à-d. un avoir d'épargne rémunéré à 3,5 pour cent).

Logiquement, il faut aussi se fonder sur l'âge de la retraite fixé actuellement, c'est-à-dire 63 ans pour les assurés de la CPB (60 ans pour les membres de la Police cantonale) et 60 ans pour les assurés de la CACEB.

Les taux de conversion évoqués plus haut de 6,14 pour cent (CPB, âge de la retraite à 63 ans) et de 5,91 pour cent (CACEB, âge de la retraite à 65 ans) permettent d'atteindre un objectif de rente modélisé de 60 pour cent du nouveau salaire assuré avec les cotisations d'épargne suivantes :

Age des personnes assurées	Cotisations d'épargne CPB	Cotisations d'épargne CACEB
25 à 29 ans	11,0%	10,0%
30 à 34 ans	12,0%	10,0%
35 à 39 ans	14,5%	13,5%
40 à 44 ans	17,5%	17,0%
45 à 49 ans	20,5%	20,0%
50 à 54 ans	24,0%	23,0%
Dès 55 ans	27,0%	26,5%

La contribution de transition nécessaire est calculée de manière à pouvoir atteindre, moyennant les hypothèses retenues, la même rente de vieillesse en primauté des cotisations qu'en primauté des prestations. Par conséquent, avec les hypothèses retenues (notamment un intérêt réel de 2 pour cent et un taux de conversion fondé sur le taux d'intérêt technique actuel de 3,5 pour cent), les contributions de transition garantissent l'**intégralité des droits acquis** en termes de prestations de vieillesse.

Les contributions de transition calculées par les organes du projet représentent un coût unique d'environ **500 millions de francs**. Ce montant ne constitue actuellement qu'un ordre de grandeur puisque que les données déterminantes (notamment l'effectif des assurés) seront celles au 31 décembre 2014. Le canton prend à sa charge l'intégralité de ces coûts uniques.

Le passage à la primauté des cotisations ne pose pas de problème pour les assurés jeunes. Ceux-ci profitent du fait qu'ils pourront accumuler individuellement davantage de cotisations d'épargne dans les premières années d'affiliation.

Les contributions de transition sont créditées aux ayants droit en tranches égales sur une période de dix ans. Lorsqu'un cas de prévoyance survient de manière prématurée (retraite, invalidité, décès) ou dans des circonstances particulières, la contribution de transition est due immédiatement dans son intégralité. En cas de libre passage (changement d'employeur), l'assuré perd son droit aux tranches non encore versées de la contribution de transition.

Dans le cadre de l'apurement du bilan auquel il faudra de toute façon procéder lors de l'introduction du système MCH2/IPSAS, ces coûts de transition pourront être inscrits au bilan sous la forme d'une provision, donc sans incidence sur le résultat, et être mis à la disposition des caisses moyennant un étalement dans le temps (p. ex. sur dix ans, comme les contributions individuelles de transition). Cela permettra de respecter le frein constitutionnel à l'endettement.

Le montant d'environ 500 millions de francs comprend également les contributions de transition destinées au personnel des employeurs affiliés à la caisse. Au vu des montants en jeu et considérant le fait que les employeurs affiliés sont en grande partie des organisations proches de l'Etat, le canton se montre généreux. Pour pouvoir bénéficier des contributions de transition, les employeurs affiliés sont toutefois tenus d'accepter les nouvelles conditions d'affiliation (voir le chiffre 4.4).

3.1.7 Futures cotisations en régime de primauté des cotisations

Comme expliqué sous le chiffre 3.1.5, le canton, en vertu de l'article 50, alinéa 2 LPP réglemente dans la présente loi les questions de **financement**.

La loi prévoit des primes de risque et des cotisations d'épargne pour financer les prestations de prévoyance. Les **primes de risque** doivent couvrir les prestations d'invalidité et de décès pendant la vie active, alors que les **cotisations d'épargne** sont destinées à financer les prestations de vieillesse.

Selon la loi, les **primes de risque** doivent être fixées selon des principes actuariels, de manière à couvrir tout juste les prestations de risque et les frais administratifs. La loi précise que le montant des cotisations doit être approuvé par le Conseil-exécutif et les employeurs.

Les **cotisations d'épargne** requièrent également l'approbation du Conseil-exécutif et des employeurs. La loi prévoit les fourchettes de taux suivantes (d'autres fourchettes s'appliquent aux assurés employés par la Police cantonale, voir le chiffre 4.5)

Age des personnes assurées	Cotisations d'épargne CPB	Cotisations d'épargne CACEB
25 à 29 ans	9,0% à 14,0%	8,0% à 13,0%
30 à 34 ans	10,0% à 15,0%	8,0% à 13,0%
35 à 39 ans	12,5% à 17,5%	11,5% à 16,5%
40 à 44 ans	15,5% à 20,5%	15,0% à 20,0%
45 à 49 ans	18,5% à 23,5%	18,0% à 23,0%
50 à 54 ans	22,0% à 27,0%	21,0% à 26,0%
Dès 55 ans	25,0% à 30,0%	24,5% à 29,5%

Les cotisations d'épargne se calculent en pourcentage du nouveau salaire assuré. Les fourchettes se basent sur les cotisations d'épargne nécessaires pour atteindre un objectif de rentes de 60 pour cent (avec un taux d'intérêt technique de 3,5 pour cent) comme expliqué sous le chiffre 3.1.6. Une fourchette de taux est indispensable pour permettre à la commission administrative de réagir à l'évolution des conditions-cadre et, le cas échéant, de proposer une hausse des cotisations d'épargne, notamment lorsqu'un ajustement du taux d'intérêt technique s'impose ou si l'espérance de vie continue à progresser. Des cotisations fixes ne seraient pas indiquées puisque chaque adaptation de cotisation, même mineure, impliquerait une modification de la loi. Mais pour ne pas vider de sa substance le principe selon lequel le canton est tenu de régler le financement dans la loi, la fourchette des taux ne doit pas non plus être trop large.

Les cotisations d'épargne de la CPB sont calculées en pourcentage du nouveau salaire assuré. Elles sont plus élevées que celles de la CACEB car, à la CPB, l'objectif de rente de 60 pour cent est atteint à 63 ans, âge réglementaire du départ à la retraite (65 ans à la CACEB). Sur la base de l'effectif des assurés au 31 décembre 2011 et des cotisations d'épargne déterminantes pour le changement de primauté (voir tableau sous le chiffre 3.1.6), on peut s'attendre aux coûts annuels ci-dessous pour les cotisations à la charge des employés et des employeurs, à la condition que les primes de risque s'élèvent uniformément à 3 pour cent :

Plan de prévoyance / primauté	Cotisations totales CPB	Cotisations totales CACEB (sans les cotisations d'assainissement)
Système actuel de primauté des prestations (y. c. CAGA*)	441,8 millions de francs	244,1 millions de francs
Futur système de primauté des cotisations (y. c. CAGA*)	436,1 millions de francs	234,5 millions de francs

* Cotisations pour augmentation du gain assuré

Le coût des cotisations légèrement inférieur en primauté des cotisations s'explique notamment par le fait que, dans ce système, l'assuré constitue un avoir d'épargne plus important dans les premières années d'affiliation et que celui-ci rapporte des intérêts jusqu'à l'âge de la retraite. Ainsi, les cotisations minimales requises dans un système de primauté des cotisations peuvent être inférieures puisque le rendement du capital contribue un peu plus au financement des prestations de prévoyance. Malgré le coût légèrement inférieur des cotisations, on

atteint en primauté des cotisations le même niveau de prestations qu'en primauté des prestations avec les hypothèses retenues et une durée complète de cotisation. Le changement de primauté n'a donc pas d'incidence sur les coûts ni sur les prestations pour l'ensemble de l'effectif des assurés. Par ailleurs, si l'on considère les deux systèmes sur une plus longue période et dans des conditions-cadre économiques identiques, on s'aperçoit que les deux régimes se valent et que leur coût est identique.

Adaptations individuelles des cotisations

Actuellement, les cotisations ordinaires prélevées par la CPB et la CACEB auprès des employeurs et des employés s'élèvent uniformément à 21 pour cent du salaire assuré, indépendamment de l'âge. En primauté des cotisations, le processus d'épargne ne comporte plus de mécanismes de solidarité entre assurés jeunes et assurés âgés (redistribution partielle des premiers vers les seconds). Les cotisations augmenteront donc avec l'âge. C'est pour cette raison que le changement de primauté implique obligatoirement des adaptations individuelles des cotisations. Ces adaptations peuvent être minimisées en modulant les cotisations de l'employeur, ce qui est faisable puisqu'en primauté des cotisations également celui-ci supporte une part plus importante des cotisations totales. Pour les assurés jeunes, on peut envisager une répartition des cotisations par moitié entre salariés et employeur et, pour les employés âgés une répartition de type un tiers/deux tiers.

Niveau futur des prestations

La primauté des cotisations a été conçue de telle manière qu'avec les hypothèses retenues (en particulier un taux d'intérêt réel de 2 pour cent et un taux de conversion basé sur l'actuel taux d'intérêt technique de 3,5 pour cent) les contributions de transition permettent d'atteindre, pour l'ensemble des assurés, au minimum les mêmes rentes de vieillesse que celles actuellement prévues en primauté des prestations. Si les taux de conversion doivent être abaissés en raison de la faiblesse persistante du niveau des intérêts et d'une espérance de vie toujours plus longue, les rentes de vieillesse des assurés diminueront. Cet effet n'est cependant pas lié au système de primauté. En effet, dans le régime actuel de la primauté des prestations, il faudrait aussi procéder à des adaptations de prestations ou à des relèvements de cotisations. La règle générale veut que le taux de conversion baisse de 0,3 pour cent lorsque le taux d'intérêt technique baisse de 0,5 pour cent. Toutes choses égales par ailleurs, les rentes de vieillesse baissent alors d'environ 5 pour cent. Dans le cas de la CPB au moins, une réduction des prestations pourrait être compensée par une augmentation de l'âge de la retraite.

Si le canton accorde aux caisses une reconnaissance de dette (voir le chiffre 10.3), il ne peut pas, en plus, compenser la faiblesse des rendements sur le marché des capitaux. Une décision dans ce sens engendrerait à nouveau des coûts de plusieurs milliards de francs.

3.2 Mise en œuvre de la révision partielle de la LPP ; capitalisation partielle

3.2.1 Principaux éléments de la modification de la loi

Des modifications fondamentales de la LPP sont entrées en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2012 (délai transitoire au 31 décembre 2013) pour les institutions de prévoyance de corporations de droit public (IPDP). Cette révision partielle de la LPP a d'importantes conséquences.

- Selon le nouvel article 48, alinéa 2 LPP14, les institutions de prévoyance doivent revêtir la forme d'une fondation ou être une institution de droit public dotée d'une personnalité juridique propre.

La CPB et la CACEB étant déjà autonomes, elles n'ont pas à modifier leur forme juridique. Aucune mesure n'est donc requise de leur part sur ce point.

- En application du nouvel article 50, alinéa 2 LPP14, les corporations de droit public édictent désormais *soit* les dispositions concernant les prestations, *soit* celles relatives au financement (cotisations) à l'intention des institutions de prévoyance.

Le présent projet de loi répond à ces exigences. Le canton de Berne est compétent pour les questions de financement tandis que les commissions administratives gèrent les prestations (voir les chiffres 3.1.5 et 3.1.7).

- La position des IPDP est alignée sur celle des institutions de prévoyance de droit privé. Les compétences décisionnaires de l'organe de gestion paritaire des IPDP sont pratiquement identiques à celles des institutions de prévoyance de droit privé. L'approbation des règlements ne relève plus de la compétence du Conseil-exécutif.

Le présent projet de loi répond à ces nouvelles exigences. Les commissions administratives effectuent les tâches qui leur incombent selon le nouvel article 51a LPP et assument la responsabilité de la CPB et de la CACEB.

- Selon le nouvel article 72a ss LPP, les corporations de droit public des IPDP peuvent choisir entre un système de financement par capitalisation complète et un système de financement par capitalisation partielle.

Du point de vue financier, l'aspect le plus important de la révision partielle de la LPP concerne le type de capitalisation. Si elles entendent passer au système de capitalisation partielle, les corporations de droit public doivent avoir pris les dispositions nécessaires pour leur institution de prévoyance d'ici le 31 décembre 2013 au plus tard. En l'absence de décision formelle en faveur de la capitalisation partielle, la capitalisation complète s'appliquera automatiquement à la CPB et à la CACEB.

Le présente projet de loi (qui constitue une variante) traite de la capitalisation partielle, raison pour laquelle la capitalisation totale n'est abordée que brièvement.

Capitalisation complète

Les IPDP peuvent être gérées soit par capitalisation complète, soit par capitalisation partielle. Pour leur part, les institutions de prévoyance de droit privé sont obligatoirement gérées par capitalisation complète. Une caisse en *capitalisation complète* doit par principe viser un degré de couverture de 100 pour cent au moins. Dans l'idéal, l'institution de prévoyance dispose en outre de réserves de fluctuations de valeur qui portent son degré de couverture à environ 115 à 120 pour cent. Les institutions de prévoyance à découvert – comme le sont la CPB et la CACEB – doivent être assainies pour arriver à un degré de couverture de 100 pour cent dans un délai raisonnable. Selon les directives adressées par le Conseil fédéral aux autorités de surveillance le 27 octobre 2004, une institution de prévoyance en capitalisation complète doit résorber un découvert en l'espace de cinq ans à sept ans. Un délai raisonnable ne doit pas dépasser dix ans. Par conséquent, la CPB et la CACEB devront en principe résorber leur découvert dans les dix ans dans la mesure où elles n'adoptent pas la capitalisation partielle ou ne satisfont pas aux conditions de la capitalisation partielle, notamment être au bénéfice d'une garantie globale de l'Etat.

Seule une caisse en capitalisation complète réalise pleinement le principe du financement intégral par la capitalisation qui sous-tend la LPP. Le système du financement par capitalisation se caractérise par le fait que dans le processus d'épargne, idéalement, le capital ne passe pas des assurés actifs aux bénéficiaires de rente, contrairement à ce qui se produit dans un système basé sur la répartition. Si le système du financement par capitalisation est très sensible à l'insuffisance des rendements de la fortune, il résiste bien aux variations démographiques, à condition que les paramètres actuariels, et avant tout le taux de conversion, soient réalistes.

La CPB applique aujourd'hui déjà le système de la capitalisation complète. Elle vise également une couverture complète mais, du fait de la garantie de l'Etat, elle dispose de plus de dix ans pour combler son découvert

Les principaux *avantages de la capitalisation complète par rapport à la capitalisation partielle* peuvent être résumés comme suit :

- Les engagements sont intégralement couverts par le capital. En d'autres termes, la caisse dispose de davantage de fortune à placer pour réaliser des rendements.
- La caisse ne montre pas (ou peu) de signes de fragilité lorsque l'effectif des bénéficiaires de rente augmente. La gestion des éventuelles marges brutes d'autofinancement négatives (« cash drain ») est plus facile.
- La garantie de l'Etat n'est pas nécessaire. Autrement dit, le canton n'assume pas de risque financier, en particulier lors de liquidations partielles (en capitalisation partielle, l'Etat est responsable du découvert d'un employeur affilié qui quitte l'institution de prévoyance).
- La capitalisation partielle est plus complexe à mettre en œuvre et comporte des insécurités juridiques beaucoup plus importantes.

S'agissant de la CPB et de la CACEB, le principal inconvénient de la capitalisation complète par rapport à la capitalisation partielle réside dans le fait que les coûts d'assainissement à court terme sont élevés. En capitalisation partielle, il ne serait pas nécessaire de prendre des mesures d'assainissement.

3.2.2 Capitalisation partielle : prescriptions du droit fédéral

Dans son message accompagnant la modification de la LPP, le Conseil fédéral avait prévu d'imposer le système de capitalisation complète à toutes les institutions de prévoyance de droit public. Un délai de 40 ans devait être accordé aux IPDP pour atteindre un degré de couverture de 100 pour cent. Le Conseil des Etats a estimé que cette obligation de recapitalisation était trop radicale compte tenu du fait que certaines IPDP n'atteignent même pas un taux de couverture de 60 pour cent. La Chambre haute a souhaité maintenir la possibilité d'un financement en capitalisation partielle, à la condition qu'un degré de couverture de 80 pour cent soit atteint dans un délai maximal de 40 ans. Le Conseil national s'est rallié au Conseil des Etats. Au vote final, qui s'est tenu le 17 décembre 2010, les deux Chambres ont adopté le projet de loi qui autorise les deux systèmes de financement.

Il a fallu attendre la fin 2011 pour que la LPP réglemente explicitement la capitalisation partielle. Jusque là, les IPDP qui pratiquaient ce type de capitalisation se fondaient sur l'article 69, alinéa 2 LPP, abrogé au 1^{er} décembre 2012, qui leur permettait de déroger au principe de l'établissement du bilan en caisse fermée sous certaines conditions. Plusieurs formes de capitalisation partielle étaient répandues dans la pratique. Avant le 1^{er} janvier 2012, la capitalisation partielle était déjà assujettie à l'obligation de bénéficier de la garantie de la collectivité publique. Cette obligation est à l'origine du principe selon lequel seules les corporations de droit public sont habilitées à se financer en capitalisation partielle, principe sur lequel la révision partielle de la LPP n'est pas revenue.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, la LPP soumet le financement en capitalisation partielle à des conditions-cadre explicites plus strictes (art. 72a à 72f LPP). La capitalisation partielle selon le nouveau droit est assortie de plusieurs conditions. Par exemple, la *collectivité publique* doit proposer pour son institution de prévoyance une *garantie globale* s'étendant sans restriction aux *employeurs affiliés*. Les engagements garantis ne sont pas uniquement honorés dans le cas (peu probable) d'une insolvabilité, mais aussi en cas de liquidation partielle. Parmi les autres exigences du système de la capitalisation partielle :

- Définition du degré de couverture initial (taux de couverture global et, à établir séparément, taux de couverture des assurés actifs) et du degré de couverture visé (80 pour cent au moins).

- Les deux degrés de couverture (taux de couverture global et taux de couverture des assurés actifs) ne peuvent plus redescendre sous leur niveau initial, ni sous leur niveau acquis. Lors de la définition des degrés de couverture initiaux, il est possible de déduire une réserve de fluctuations de valeur et une réserve de fluctuations dans la répartition.
- Elaboration d'un plan de financement en collaboration avec l'expert en prévoyance professionnelle, à soumettre pour approbation à l'autorité de surveillance. Le plan de financement assure l'équilibre financier à long terme ; par ailleurs, il est conçu de manière à atteindre le degré de couverture visé sur une durée de 40 ans au plus.
- Les engagements en matière de rentes doivent toujours être couverts à hauteur de 100 pour cent.
- Les améliorations des prestations prévues doivent être intégralement financées.

S'agissant de l'obligation de bénéficier de la garantie de l'Etat, l'article 72a, al. 1 LPP permet une approche intéressante. Si l'on ne considère que la première phrase de cet article, on est amené à penser qu'une institution de prévoyance qui entend appliquer une capitalisation partielle doit présenter, au 1^{er} janvier 2012, non seulement un découvert, mais aussi une garantie de l'Etat. Mais si l'on met cette disposition en liaison avec la réglementation transitoire relative au degré de couverture initial, on voit que cette interprétation est trop restrictive et qu'elle ne correspond pas à la volonté du législateur. En effet, on ne voit pas pourquoi il ne suffirait pas d'être en possession de la garantie de l'Etat en la forme voulue au plus tard au moment où l'institution de prévoyance dépose la demande d'autorisation de passer au système de la capitalisation partielle, c'est-à-dire concrètement le 31 décembre 2013 au plus tard. Même si ce point ne fait pas l'unanimité, le fait que la CPB n'est pas en possession de la garantie de l'Etat au 1^{er} janvier 2012 ne devrait pas constituer un motif juridique s'opposant à l'application de la capitalisation partielle.

Effet de la garantie de l'Etat

Le nouvel article 72c LPP énonce que l'institution de prévoyance garantit non seulement les prestations réglementaires de vieillesse, d'invalidité et de survivants, mais aussi les prestations de sortie (également en cas de liquidation partielle). La garantie de l'Etat couvre au maximum tous les engagements à concurrence du degré de couverture initial : si le degré de couverture initial global est de 80 pour cent, la collectivité publique garantit 20 pour cent de la prestation de sortie ; en cas de liquidation partielle à une date où le degré de couverture est de 75 pour cent, les assurés sortants perçoivent 95 pour cent de leur prestation de sortie.

Si le taux de couverture diminue lors d'une liquidation partielle provoquée par la sortie de la caisse d'un employeur affilié, la garantie de l'Etat porte également sur le découvert technique affectant l'effectif des assurés restants.

L'article 72c, alinéa 2 LPP stipule expressément que la garantie porte aussi sur les effectifs d'assurés des employeurs qui s'affilient par la suite à l'institution de prévoyance. Dans son message, le Conseil fédéral précise à ce propos que la collectivité de droit public peut prévoir comme condition dans le contrat d'affiliation que le collectif d'assurés des employeurs qui s'affilient par la suite doit être financé à 100 pour cent. Cette disposition ne concerne toutefois que les futures affiliations. La garantie de l'Etat pèse nettement plus lourd pour les employeurs déjà affiliés. La variante capitalisation partielle du présent projet de loi prévoit cependant qu'en cas de résiliation du contrat d'affiliation, les employeurs concernés doivent rembourser au canton les prestations garanties par lui auprès de la CPB et de la CACEB (garantie de l'Etat). Une première analyse juridique a montré que cette condition est recevable. Il sera procédé à un nouvel examen approfondi de la question du point de vue juridique pendant la procédure de consultation. Pour le reste, ni la loi ni le message ne parlent des institutions de prévoyance ayant le caractère d'une fondation collective. Ainsi, la garantie de l'Etat s'applique vraisemblablement aussi sans réserve aux institutions collectives qui gèrent leurs caisses de prévoyance pour leur propre compte et pour lesquelles une garantie de l'Etat différenciée ou limitée pourrait pourtant se justifier.

3.2.3 Capitalisation partielle : incertitudes juridiques

La capitalisation partielle est nettement plus difficile à mettre en œuvre que la capitalisation complète ; il en va de même du travail de communication qu'elle demande. Par ailleurs, elle crée des incertitudes juridiques considérables. En effet, bien que la LPP réglemente de manière très détaillée la capitalisation partielle, la complexité du sujet et l'absence de pratique de surveillance font que de nombreuses questions restent ouvertes, suscitant des réponses divergentes de la part des spécialistes.

Dans son Bulletin de la prévoyance professionnelle n° 124 du 15 septembre 2011, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) interprète l'article 72a, alinéa 2, deuxième phrase LPP (« [L'autorité de surveillance] veille à ce que le plan de financement prévoie le maintien des taux de couverture acquis ») comme signifiant que « *les taux de couverture ne peuvent que monter, et non descendre, ce qui fait que l'on a souvent parlé à ce propos de mécanisme du 'cliquet'* ». L'OFAS va même plus loin en prenant la position suivante dans le même bulletin : « *Le fait que le niveau de 80 % soit atteint ou dépassé ne dispense pas l'institution de prévoyance de respecter le mécanisme du 'cliquet', tant qu'elle n'est pas passée en capitalisation complète* ».

Relevons par ailleurs que l'interprétation restrictive faite par l'OFAS signifie que les IPDP en capitalisation partielle disparaîtront à plus ou moins long terme. Telle n'était certainement l'intention du Parlement lorsque, s'opposant au Conseil fédéral, il a proposé la capitalisation partielle comme système alternatif de financement. Ce n'est pas non plus l'avis de l'Association suisse des institutions de prévoyance (ASIP), qui estime en substance que la mise en place d'un mécanisme de cliquet pour empêcher le degré de couverture de redescendre n'est conforme ni au système ni à la loi (Guide concernant l'implémentation de la nouvelle loi sur le financement des institutions de prévoyance de droit public dans le processus de la capitalisation partielle, chapitre 5).

Cette question revêtera une importance déterminante lors de l'élaboration du plan de financement à soumettre pour approbation à l'autorité de surveillance. Une autre question est celle de savoir si les RFV définies pour le degré de couverture initial peuvent être dissoutes progressivement en cas de rendement insuffisant afin de respecter le principe de la « crémailière » ou si les RFV jouent un rôle uniquement dans la fixation du degré de couverture si bien qu'elles doivent être totalement dissoutes le lendemain du premier jour de la mise en œuvre.

Par ailleurs, la LPP ne dit pas clairement si des mesures d'assainissement peuvent étre prises uniquement lorsque le degré de couverture initial n'est pas atteint (art. 72e LPP) ou si elles sont également possibles lorsque le plan de financement, qui prévoit généralement des degrés de couverture plus élevés, n'est plus respecté. Il s'agit là d'une question essentielle puisque, selon la loi, le plan de financement doit prévoir le respect des degrés de couverture acquis.

La Commission de la haute surveillance devra clarifier ces questions essentielles, sinon les juges s'en chargeront. Les bases légales cantonales doivent être édictées au plus tard le 31 décembre 2013, indépendamment de la question de la capitalisation partielle de la CPB et de la CACEB.

3.2.4 Capitalisation partielle : mise en œuvre à la CPB et à la CACEB

Comme évoqué en introduction, le présent projet de loi sur la capitalisation partielle s'inspire notamment des objectifs énoncés par la CPB. La commission d'experts Futura a étudié le modèle proposé par la CPB et y a apporté quelques modifications dans le souci de respecter au plus près les prescriptions fédérales. La commission d'experts comme l'ASIP ont adopté une attitude pragmatique, en espérant que la Commission de haute surveillance ne confirmera pas l'interprétation restrictive de l'OFAS, notamment au sujet de l'effet cliquet (ou effet cré-

maillère, voir le chiffre 3.2.3). Les valeurs repères sur lesquelles repose le modèle de la CPB pour la future capitalisation partielle sont les suivantes :

- Le canton reconnaît au 31 décembre 2014 une dette envers les caisses à hauteur de leurs découverts, sur la base d'un taux d'intérêt technique de 3,5 pour cent (2,8 milliards de francs, état au 31.12.2011).
- Le taux d'intérêt technique est abaissé à 3,0 ou 2,5 pour cent, selon la décision des commissions administratives. Avec une baisse du taux d'intérêt technique à 2,5 pour cent, le degré de couverture de la CPB, après l'établissement de la reconnaissance de dette, atteindra 87 pour cent et celui de la CACEB 86 pour cent. Si le taux d'intérêt technique des caisses est supérieur à 2,5 pour cent ou si les commissions administratives décident d'une réduction des prestations, les taux de couverture augmenteront.
- Le degré de couverture visé est de 80 pour cent.
- La situation financière des caisses au 1^{er} janvier 2015 est déterminante pour le calcul du degré de couverture initial.
- Un plan de financement est adopté d'ici le 31 décembre 2013 en vue d'assurer l'équilibre financier de la CPB et de la CACEB ; il doit être approuvé par le Conseil-exécutif et les autorités de surveillance.

3.2.5 Avantages et inconvénients de la capitalisation partielle

Par rapport à la capitalisation complète, la capitalisation partielle présente les **avantages** suivants :

- Etant donné que les découverts ne doivent pas être résorbés dans un délai de dix ans et qu'ils peuvent être indéfiniment reportés, il n'est pas nécessaire de prendre des mesures d'assainissement immédiates.
- Même si les caisses abaissent leur taux d'intérêt technique à 2,5 pour cent tout en maintenant le niveau des prestations, il n'est pas nécessaire de prendre des mesures d'assainissement immédiates. Grâce à la reconnaissance de dette, le degré de couverture de 86 à 87 pour cent reste supérieur au degré de couverture cible fixé à 80 pour cent.
- Le fait que les deux caisses de pension du canton de Berne existent depuis longtemps (caisses pérennes) joue en faveur du système de capitalisation partielle. Il n'y a pas lieu de leur imposer le degré de couverture de 100 pour cent généralement demandé aux caisses de pension. Les caisses pérennes peuvent être partiellement financées par répartition. L'argument de la pérennité ne s'applique toutefois pas aux employeurs affiliés.

Au vu de ces avantages, on peut se demander s'il est vraiment judicieux de recapitaliser les caisses de pension cantonales à 100 pour cent ou de les assainir à grands renforts de cotisations pour que leur degré de couverture remonte à 100 pour cent étant donné le retard salarial du personnel et la situation financière du canton.

L'expérience de ces dernières années montre qu'il est illusoire de penser que les problèmes des caisses de pension peuvent être réglés une fois pour toute. Même en capitalisation complète, cela est difficilement possible. Pour cette raison, l'idée de laisser en l'état une partie du découvert se défend.

Par rapport à la capitalisation complète, la capitalisation partielle présente à long terme les **inconvénients** non négligeables suivants :

- Une dette nominale est reportée sur les générations suivantes. Cette dette augmente proportionnellement au total du bilan des caisses.

- La capitalisation partielle est un système de répartition partielle. Avec un degré de couverture visé de 80 pour cent, par exemple, 80 pour cent des prestations (prestations de sortie, de vieillesse et de risque) sont financés au moyen du capital accumulé antérieurement. Les 20 pour cent restants doivent être financés via une redistribution des cotisations des assurés actifs et des employeurs. Il en résulte que la capitalisation partielle est très sensible aux modifications structurelles de l'effectif des assurés : si le nombre d'ayants droit à une rente augmente, les cotisations doivent être relevées.
- Une garantie globale de l'Etat est nécessaire. Selon les prescriptions fédérales, elle couvre aussi obligatoirement le personnel des employeurs affiliés. En capitalisation partielle, le canton ne peut quasiment pas se délier de cette garantie car les réserves de fluctuations de valeur nécessaires à cet effet (degré de couverture de 115 à 120 pour cent voire plus) peuvent difficilement être réunies dans ce système. Il faut être très prudent dans l'utilisation de cet instrument, qui peut être une source de coûts difficiles à prévoir, notamment en cas de liquidation partielle.
- La garantie de l'Etat remet également en question la possibilité pour les actuelles fondations collectives de devenir des fondations communes. Dans les institutions communes, les différents collectifs d'assurés ou caisses sont relativement autonomes en ce qui concerne les prestations et les cotisations, ce qui est difficilement compatible avec la garantie de l'Etat.
- La mise en œuvre de la capitalisation partielle est plus complexe et plus difficile à expliquer. Le système engendre aussi des incertitudes juridiques, notamment en lien avec la future pratique de surveillance. Cet élément est important dans la mesure où l'autorité de surveillance doit approuver le plan de financement.
- L'alignement des IPDP sur les institutions de droit privé, comme prévu par la révision partielle de la LPP, n'est pleinement réalisable qu'en capitalisation complète. Il est vrai que les caisses en capitalisation partielle dont la fortune est inférieure au degré de couverture visé doivent elles aussi recourir à des mesures d'assainissement. On peut toutefois penser qu'une caisse dotée d'une garantie de l'Etat aura moins tendance à mettre en place des mesures d'assainissement qu'une caisse qui n'en bénéficie pas.

En Suisse alémanique, la majeure partie des IPDP sont actuellement en découvert. Pour les motifs précités, rares seront les collectivités publiques à choisir un système de capitalisation partielle. Avec un degré de couverture de 83,4 pour cent au 31 décembre 2011, la Caisse de pension du canton de Zurich (BVK), qui se trouvait dans une situation comparable à celles de la CPB et de la CACEB, a choisi la capitalisation complète. Le canton a mis en place des mesures d'assainissement rigoureuses pour se défaire du système de la capitalisation partielle.

En Suisse centrale, seul le canton de Zoug a opté pour un système de capitalisation partielle. Pour le Conseil d'Etat de Zoug, il ne s'agit que d'un système transitoire. Il propose une variante avec une cotisation de répartition séparée qui, à long terme, devrait permettre au canton de revenir à une capitalisation complète. L'avantage de ce système, c'est que la collectivité locale dispose de plus de dix ans pour atteindre ce but.

On peut encore mentionner le canton de Soleure, qui étudie lui aussi un système de capitalisation partielle. Mais la caisse de pension du canton de Soleure est dans une situation très différente puisqu'elle présentait un degré de couverture de 70,8 pour cent au 31 décembre 2011.

En résumé, on peut dire que le système de la capitalisation partielle, du fait de ses inconvénients à long terme, n'est testé que par des collectivités publiques qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour un système de capitalisation complète.

3.3 Concordance avec le modèle comptable harmonisé MCH2/IPSAS

Le modèle comptable harmonisé MCH2/IPSAS sera introduit le 1^{er} janvier 2015. Dans cette perspective, les actifs et les passifs du canton de Berne sont réévalués conformément au principe de la présentation fidèle (« true and fair view »). La réévaluation du patrimoine financier et administratif est importante pour l'actif du bilan apuré. Selon les premières estimations de l'Administration des finances, elle atteindra un ordre de grandeur de 6 milliards de francs.

Pour ce qui est du passif, la question centrale que pose cette évaluation concerne l'inscription au bilan des engagements de prévoyance. Pour être conforme aux normes IPSAS, celle-ci doit appliquer la méthode d'évaluation dynamique prescrite pour les sociétés cotées en bourse, qui intègre l'évolution des salaires et des rentes ainsi que les probabilités de sortie.

Une estimation confiée à un organisme indépendant formulait comme hypothèse un « découvert dynamique » de 4,6 milliards de francs pour le canton de Berne sans les employeurs affiliés au 31 décembre 2009. On peut donc aussi envisager d'autres méthodes d'évaluation qui diminueraient la valeur des postes du passif. Ce qui importe, en l'occurrence, c'est que dans le cadre de l'introduction du modèle comptable harmonisé MCH2/IPSAS, l'inscription au bilan des engagements de prévoyance n'entraîne pas de flux de fonds vers le compte de fonctionnement sous la forme d'intérêt débiteurs ou de contributions d'assainissement. Il s'agit ici avant tout d'inscrire « correctement » au bilan les engagements de prévoyance.

La présente révision totale donnera lieu à plusieurs opérations financières uniques ayant un effet sur l'endettement (capitalisation totale ou partielle avec reconnaissance de dette, inscription au bilan de provisions pour le financement des coûts transitoires). La révision totale et l'introduction du modèle MCH2/IPSAS auront donc un impact important sur la future présentation du bilan du canton de Berne. Il apparaît dès lors évident de procéder à l'inscription au bilan des engagements découlant de la présente révision totale dans le cadre de l'apurement du bilan et de la réévaluation des actifs et des passifs auxquels il faut de toute façon procéder en raison de l'introduction du modèle MCH2/IPSAS. C'est pour cette raison qu'il est important d'harmoniser les deux projets tant sur le plan du contenu que sur celui du calendrier.

3.4 Taux d'intérêt technique

Le taux d'intérêt technique est un paramètre central pour une caisse de pension. Sa fonction première est *d'estimer la valeur des prestations futures d'une institution*. Celle-ci doit provisionner un capital de prévoyance au passif de son bilan afin de couvrir les prestations futures. Ce capital de prévoyance permet à la caisse de pension d'enregistrer des rendements de ses placements à l'actif de son bilan. Le taux d'intérêt technique tient compte des rendements futurs des placements.

Indirectement, le taux d'intérêt technique est donc aussi un paramètre important pour la fixation des prestations. Plus le taux d'intérêt technique choisi est élevé, plus on escompte des rendements élevés et plus les prestations sont élevées. Inversement, plus le taux d'intérêt technique est bas, plus le taux de conversion en régime de primauté des cotisations est bas et plus les rentes de vieillesse sont faibles (rente de vieillesse = capital de vieillesse x taux de conversion). La logique est la même dans un régime de primauté des prestations.

Etant donné que les prestations des caisses sont définies dans une optique de long terme et qu'il ne faudrait pas être obligé de les ajuster tous les ans, le taux d'intérêt technique doit lui aussi être défini sur la base d'hypothèses à long terme. Les conditions suivantes doivent être remplies pour que l'équilibre financier d'une caisse de pension soit assuré à long terme :

Taux d'intérêt technique $\leq$ rendement net escompté à long terme – marge de sécurité

Les rendements nets réalisables à long terme étant inconnus, le taux d'intérêt technique doit évidemment être fixé avec prudence. Il importe de prévoir une marge de sécurité. Les mécanismes sont les suivants :

Comment fonctionne le taux d'intérêt technique (primauté des cotisations)

Un taux d'intérêt élevé, de 4 pour cent par exemple...

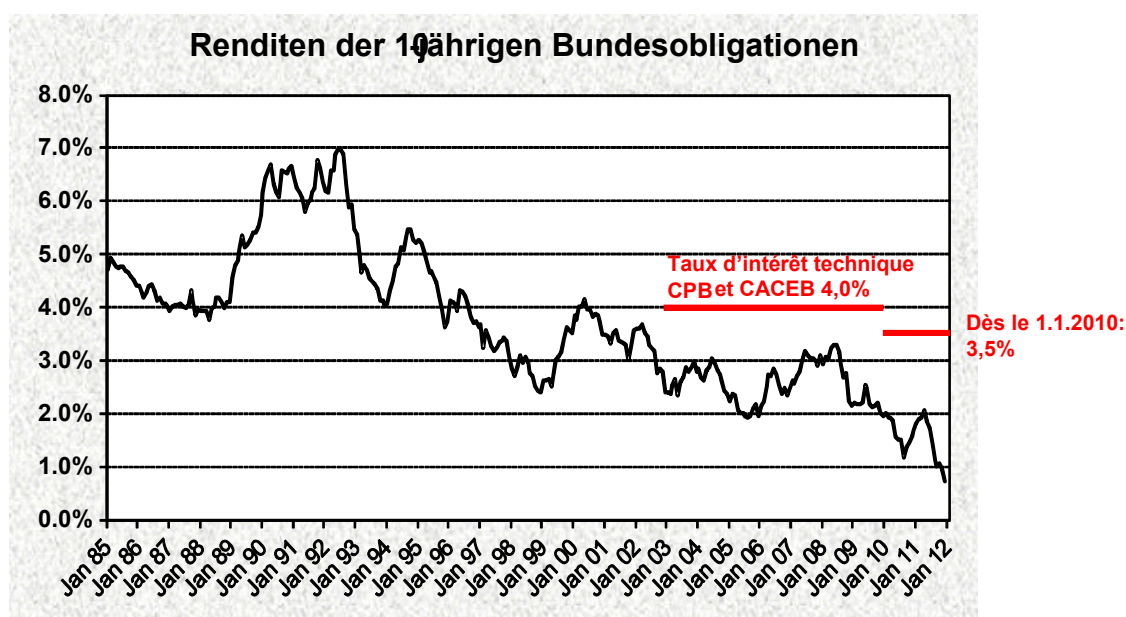
- *présente la situation financière de la caisse de pension en termes trop favorables dans la mesure où un rendement net de 4 pour cent (resp. 4,5 pour cent pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie) n'est pas atteint ;*
- *entraîne une redistribution des assurés actifs vers les (nouveaux) retraités si, sur la base d'un taux d'intérêt technique trop élevé, le taux de conversion est lui aussi trop élevé (pas de rémunération du capital des assurés actifs) ;*
- *réserve par définition de mauvaises surprises plus tard (concernant avant tout la rémunération des avoirs d'épargne, l'adaptation des rentes au renchérissement, le risque d'assainissement).*

Un taux d'intérêt bas, de 2 pour cent par exemple...

- *présente la situation financière de la caisse de pension de manière prudente (baisse unique du degré de couverture),
peut probablement réserver de bonnes surprises plus tard ;*
- *répartit à long terme le rendement des placements de manière plus équitable entre les assurés actifs et les bénéficiaires de rente ;*
- *diminue fortement les rentes de sortie à condition que le taux de conversion soit abaissé en conséquence ; en revanche, la probabilité de devoir adapter les rentes ultérieurement augmente.*

Jusqu'au 31 décembre 2009, la CPB et la CACEB appliquaient toutes deux un taux d'intérêt technique de 4,0 pour cent. En raison de la baisse du niveau des taux d'intérêt sur les marchés financiers et des faibles perspectives de rendement, les deux institutions ont réduit leur taux d'intérêt technique à 3,5 pour cent avec effet au 1^{er} janvier 2010. Afin de maintenir ses prestations, la CPB a été contrainte d'augmenter les cotisations de 2,2 pour cent, celles-ci passant de 18,8 à 21,0 pour cent. La CACEB, elle, n'a pas eu besoin de pratiquer une nouvelle augmentation des cotisations, celles-ci étant déjà passées à 21,0 pour cent en raison des mesures d'assainissement. Les deux caisses ont enregistré une augmentation unique de leurs engagements de prévoyance pour un montant de 800 millions de francs.

Quels sont les taux d'intérêt techniques pratiqués par les autres caisses de pension ? Selon l'enquête annuelle réalisée par Swisscanto auprès des établissements de prévoyance, le taux d'intérêt technique des institutions de droit public s'élevait en moyenne à 3,6 pour cent fin 2011 (contre encore 4 pour cent en 2005) et celui des institutions de droit privé à 3,2 pour cent. Les taux d'intérêt techniques sont manifestement orientés à la baisse et tout porte à croire qu'ils le resteront en raison du glissement général des taux d'intérêt (voir l'évolution du rendement des obligations de la Confédération à dix ans ci-dessous).



Baisse du taux d'intérêt technique

1. Situation de départ : taux d'intérêt durablement plus bas et perspectives de rendement plus faibles.
2. La caisse de pension doit abaisser son taux d'intérêt technique pour préserver sa stabilité financière.
3. Si les cotisations et l'âge de la retraite demeurent inchangés, les prestations baissent. Pour préserver le niveau des prestations malgré un taux d'intérêt technique plus bas, il faut procéder à une augmentation unique des capitaux de prévoyance et relever périodiquement les cotisations et/ou l'âge de la retraite.

On observe les *ordres de grandeur* suivants. Si une caisse de pension abaisse son taux d'intérêt technique de 3,5 à 3,0 pour cent, le taux de conversion baisse à son tour, par exemple de 6,1 à 5,8 pour cent. Pour retrouver la même rente de vieillesse avec une durée complète de cotisation, les cotisations d'épargne doivent être relevées de 1 pour cent du salaire assuré. En primauté des cotisations, cela correspond à un montant annuel d'environ 20 millions de francs pour la CPB et de plus de 10 millions de francs pour la CACEB.

Une baisse du taux d'intérêt technique entraîne une baisse unique du degré de couverture car les rentes servies sont évaluées sur la base d'un taux d'intérêt plus bas (hausse du capital de prévoyance des bénéficiaires de rente du fait d'une inscription au bilan plus prudente). En règle générale, le capital de prévoyance des bénéficiaires de rente augmente de 5 pour cent lorsque le taux d'intérêt technique baisse de 0,5 pour cent. Ainsi, le capital de prévoyance des rentiers de la CPB et de la CACEB, qui avoisinait 8 milliards de francs au 31 décembre 2011, passe de 8 milliards de francs avec un taux d'intérêt technique de 3,5 pour cent à 8,4 milliards de francs avec un taux d'intérêt technique de 3,0 pour cent. Si l'on veut maintenir les prestations, le capital de prévoyance des assurés actifs doit même être augmenté de 10 pour cent en raison de l'allongement de la durée des engagements.

Le taux d'intérêt technique doit être fixé avec prudence. Si, comme l'ont déjà annoncé les commissions administratives, ce taux doit être réajusté en raison de la situation économique, cela aura des répercussions sur le bilan et (indirectement) aussi sur les prestations. En vertu des nouvelles dispositions de la législation fédérale, les décisions relatives au niveau des prestations relèvent de la compétence de l'organe suprême des caisses de pension (les commissions administratives), composé pour moitié de représentants des employés et pour moitié de représentants des employeurs. Le financement, quant à lui, est réglé au niveau de la loi.

3.5 Réserve de fluctuations de valeur

La réserve de fluctuations de valeur d'une caisse à capitalisation partielle avec un degré de couverture visé de 80 pour cent correspond aux ressources disponibles une fois que 80 pour cent des engagements sont couverts. Par exemple, elle s'élève à 5 pour cent lorsque le degré de couverture est de 85 pour cent. Une caisse qui présente un degré de couverture inférieur au degré de couverture visé ne dispose pas de réserve de fluctuations de valeur.

Les réserves de fluctuations de valeur, comme leur nom l'indique, servent à amortir les fluctuations des placements de la fortune (p. ex. lors de crises boursières). Les institutions de prévoyance sont tenues de définir un objectif pour leur réserve de fluctuations de valeur. Cet objectif est actuellement de 17,0 pour cent pour la CPB et de 20,5 pour cent pour la CACEB. Avec un taux de couverture visé de 80 pour cent, les réserves de fluctuations de valeur sont pleinement constituées uniquement à partir du moment où la CPB atteint un degré de couverture de 93,6 pour cent et la CACEB un degré de couverture de 96,4 pour cent. Les commissions administratives sont habilitées à modifier ces objectifs en tout temps. De manière générale, une caisse ne peut envisager d'améliorer ses prestations, par exemple en rémunérant plus généreusement l'avoir d'épargne en primauté des cotisations ou en augmentant les rentes, que si les réserves de fluctuations de valeur ont atteint l'objectif fixé.

Selon l'enquête Swisscanto auprès des caisses de pension, environ 20 pour cent des institutions de prévoyance de droit public possédaient à fin 2011 un degré de couverture d'au moins 100 pour cent, et donc des réserves de fluctuations de valeur au sens où on l'entend d'une caisse en capitalisation complète. A contrario, 80 pour cent d'entre elles n'en possédaient pas. Les résultats de l'enquête montrent également qu'aucune des institutions de prévoyance de droit public n'a réussi à atteindre l'objectif fixé.

Au 31 décembre 2011, la CPB affichait un degré de couverture de 86,1 pour cent et la CACEB un degré de couverture de 78,8 pour cent.

Selon le taux d'intérêt technique appliqué, doter les caisses en capitalisation partielle de l'intégralité des réserves de fluctuations de valeur coûterait au canton de Berne environ 1 à 2 milliards de francs, en plus de la reconnaissance de dette et de la garantie de l'Etat. Au vu de sa situation financière, le canton n'est pas en mesure de supporter cette charge. Toutefois, dans le modèle de capitalisation partielle proposé ici, les deux caisses disposent d'emblée d'une bonne part des RFV requises.

4. Objectifs et conditions-cadre du projet

4.1 Organisation

4.1.1 Fusion des deux caisses

Il a été question d'élaborer, lors de la suite des travaux sur le projet Futura, une législation qui, dans ses grandes lignes et ses principaux éléments, contiendrait des dispositions sensiblement identiques pour les deux caisses. La question d'une éventuelle fusion de la CPB et de la

CACEB n'avait pas à être traitée dans la suite des travaux. Le 18 novembre 2004, le Grand Conseil avait adopté sous la forme d'un simple postulat une motion demandant la fusion de la CPB et de la CACEB après assainissement de cette dernière (motion urgente 203/04, PLR [Staub-Beccarelli, Thoune] « Fusion des deux caisses de pension »). Ce faisant, le Grand Conseil a suivi la proposition du Conseil-exécutif et s'est rallié à son argumentation selon laquelle « une fusion ne serait possible ou judicieuse qu'à la condition que les deux caisses disposent d'une couverture intégrale. Même dans ce cas, les éventuels avantages d'une fusion devraient être mis en regard des inconvénients, qu'il convient également de prendre en compte. » (voir Journal du Grand Conseil du 18 novembre 2004, p. 1193/1995)

La motion 013/2012, PS (Bernasconi, Worb) « Fusion des caisses de pension » demande également une fusion de la BPB et de la CACEB. Le Grand Conseil examinera la réponse à cette motion lors de sa session de septembre 2012.

4.1.2 Caisse réservée aux bénéficiaires de rente

A la demande de la commission Futura du Grand Conseil, la direction de projet a étudié la possibilité de créer une caisse réservée aux bénéficiaires de rente. Après un examen global de la situation, elle est arrivée à la conclusion que les inconvénients d'une caisse séparée pour les bénéficiaires de rente (incluant les assurés actifs âgés) l'emportaient nettement sur les avantages. Les rentes en cours doivent être servies quelle que soit la forme d'organisation. Une séparation des caisses ne permettrait aucunement aux employeurs, et plus spécialement au canton, de faire des économies. Les coûts seraient uniquement reportés à plus tard. De plus, du fait que la fortune serait placée séparément, il y aurait lieu de s'attendre à des coûts d'opportunité que l'on n'encourt pas avec une seule caisse. En bref, la création d'une caisse réservée aux bénéficiaires de rente ne résoudrait en rien les problèmes de fond que posent le financement et le découvert. Le canton aurait à assumer des coûts exorbitants difficiles à budgéter. Pour toutes ces raisons, l'option d'une caisse de rentiers a été rejetée.

4.1.3 Institution commune

A la demande de la commission Futura du Grand Conseil, la direction de projet a étudié la possibilité de créer une institution commune. De l'avis du canton, il n'y a guère de motif de réorganiser les caisses maintenant pour en faire des institutions communes. En raison des contrats d'affiliation existants, le problème central du financement ne serait pas résolu. La résiliation des contrats d'affiliation ne permettrait pas de transférer dans les nouveaux collectifs d'assurés les bénéficiaires de rente, qui resteraient à la charge du canton. Pour toutes ces raisons, l'option d'une institution commune a été rejetée.

4.2 Capitalisation partielle, reconnaissance de dette

Reconnaissance de dette par le canton (voir également le chiffre 10.3)

Au 1^{er} janvier 2015, les degrés de couverture respectifs des deux caisses augmentent suite à une reconnaissance de dette du canton. Cette reconnaissance de dette présente les caractéristiques suivantes :

- Le montant de la dette correspond, en francs, au montant du découvert sur la base d'un taux d'intérêt technique de 3,5 pour cent.
- Les caisses inscrivent à l'actif de leur bilan un emprunt du même montant.
- La dette reconnue par le canton est rémunérée à un taux lié au taux d'intérêt de la dette de trésorerie à moyen et long terme du canton (actuellement 2,5 pour cent).

- Le montant dû par le canton doit être amorti sur une durée maximale de 40 ans.

Avec la reconnaissance de dette, la CPB et la CACEB présenteront encore un degré de couverture de plus de 80 pour cent même après un abaissement du taux d'intérêt technique à 2,5 pour cent. Elles n'auront donc pas de mesures d'assainissement à prendre tant que leur degré de couverture ne redescend pas sous la barre des 80 pour cent.

4.3 Contributions de transition

Le passage au système de la primauté des cotisations nécessite l'introduction de contributions de transition, principalement pour les assurés plus âgés (voir le chiffre 3.1.6). Le canton prend à sa charge l'intégralité des coûts uniques de transition, qui sont estimés à quelque 500 millions de francs.

Dans le cadre de l'apurement du bilan auquel il faudra de toute façon procéder lors de l'introduction du système MCH2/IPSAS, ces coûts de transition peuvent être inscrits au bilan sous la forme d'une provision, donc sans incidence sur le résultat, et être mis à la disposition des caisses moyennant un étalement dans le temps (p. ex. sur dix ans, comme les contributions individuelles de transition). Cela permet de respecter le frein constitutionnel à l'endettement.

Le montant d'environ 500 millions de francs évoqué ici comprend également les contributions de transition destinées au personnel des employeurs affiliés à la caisse. Pour pouvoir bénéficier de ces contributions, ceux-ci sont toutefois tenus d'accepter les nouvelles conditions d'affiliation (voir le chiffre 4.4).

4.4 Organisations affiliées

En plus des employés du canton, la CPB et la CACEB assurent également le personnel d'employeurs affiliés. Cela concerne 6 pour cent de l'effectif des assurés de la CACEB et 38 pour cent de l'effectif des assurés de la CPB (environ un quart en termes de capital). Les employeurs affiliés jouent donc un rôle important, surtout au sein de la CPB.

Du fait du financement préalable individuel des prestations qui caractérise le système de la primauté des cotisations, le processus d'épargne ne comporte pas de mécanismes de répartition entre les assurés, ni entre le canton et les employeurs affiliés. Par ailleurs, comme le canton n'est pas tenu de fournir de garantie dans le régime de la capitalisation complète, la présence ou l'absence d'employeurs affiliés à la caisse n'entraîne pour le canton ni avantages ni inconvénients. Relevons toutefois que les frais administratifs par assuré diminuent lorsque les caisses grandissent suite à l'affiliation de nouveaux employeurs. Mais les effets d'échelle peuvent être tenus pour négligeables ou presque puisque même sans ces employeurs affiliés, les deux caisses compteraient un grand nombre d'assurés. Les caisses ont peu de potentiel pour faire de nouveaux gains d'efficacité.

Contrats d'affiliation existants

S'ils remplissent les exigences fixées, des employeurs peuvent rejoindre la CPB ou la CACEB en concluant un contrat d'affiliation. La plupart des contrats en cours sont en vigueur depuis de nombreuses années. Ils datent d'une époque où il était rentable de reprendre des assurés retraités en raison du niveau élevé des taux d'intérêt. En conséquence, ces contrats prévoient qu'en cas de résiliation les bénéficiaires de rente rattachés à l'employeur concerné restent assurés par la CPB ou la CACEB, même si l'employeur quitte la caisse volontairement.

Actuellement, les engagements envers les bénéficiaires de rente représentent une charge pour les caisses de pension car elles doivent réaliser un rendement net de 3,5 pour cent sur le capital de cette catégorie d'assurés (voire de 4,0 en tenant compte de l'allongement de l'espérance de vie). Or, les contrats d'affiliation existants ne peuvent être modifiés que d'un commun accord. Si les caisses insistaient pour qu'un employeur sortant transfère « ses » bénéficiaires de rente dans la nouvelle institution de prévoyance, il se pourrait que les employeurs quittent les caisses aux conditions actuelles en laissant derrière eux les bénéficiaires de rente. La plupart des institutions de prévoyance de droit public sont confrontées à ce problème. Le présent projet de loi prévoit d'amener les employeurs à signer de nouveaux contrats, en vertu desquels ils seront obligés d'emmener leurs rentiers s'ils quittent la caisse. Les nouvelles dispositions stipulent également que les employeurs affiliés sont tenus de rembourser, au prorata, la dette reconnue par le canton s'ils résilient le contrat d'affiliation après la mise en place de la reconnaissance de dette. Les nouvelles conditions d'affiliation offrent au canton une contrepartie à la reconnaissance de dette. Si les employeurs affiliés quittent la caisse aux anciennes conditions, c'est-à-dire avant le 1^{er} janvier 2014, en laissant les bénéficiaires de rente derrière eux, les prestations de libre passage des personnes assurées sont réduites du fait des découverts découlant du règlement de la liquidation partielle. Partant du principe qu'un changement d'institution de prévoyance suppose l'accord du personnel, cette mesure peut être un moyen de dissuader les employeurs affiliés et leurs employés de quitter la CPB et la CACEB avant le 1^{er} janvier 2014, malgré un contrat d'affiliation plus contraignant.

Plans de prévoyance dérogatoires

La nouvelle loi sur les caisses de pension donne aux commissions administratives la compétence de proposer des plans dérogatoires en plus du plan de prévoyance destiné aux employés du canton. Cette disposition permet aux organisations affiliées d'assurer leur personnel selon leurs besoins.

4.5 Plan de prévoyance pour les membres de la Police cantonale

Les membres de la Police cantonale sont actuellement assurés auprès de la CPB. Ils versent, ainsi que le canton une cotisation supplémentaire représentant pour chaque partie 1,5 pour cent du salaire assuré. Cela donne aux membres de la Police cantonale le droit à une rente de vieillesse maximale dès 35 années de cotisation (au lieu de 38) et dès l'âge de 60 ans révolus (au lieu de 65).

La loi sur les caisses de pension maintient une réglementation particulière pour les membres de la Police cantonale, qui ont des fourchettes de cotisations d'épargne spécifiques.

Par rapport à l'actuelle primauté des prestations, la primauté des cotisations présente l'avantage qu'une rente de vieillesse continue à augmenter lorsqu'un assuré poursuit son activité professionnelle au delà de l'âge de 60 ans. En primauté des prestations, la rente maximale était atteinte après 35 années de cotisation. Le fait que la rente de vieillesse augmente d'environ 7 pour cent lorsqu'un assuré poursuit son activité professionnelle au-delà de 60 ans fait partie des caractéristiques particulières de la primauté des cotisations.

4.6 Age de la retraite à la CPB et à la CACEB

Les assurés qui comptent un nombre complet d'années de cotisation ont actuellement droit à une rente de vieillesse maximale dès l'âge de 63 ans (membres de la Police cantonale : 60 ans) pour les assurés de la CPB et dès l'âge de 65 ans pour les assurés de la CACEB. La CACEB a relevé l'âge de la retraite avec effet au 1^{er} juin 2005 ; cette mesure fait partie intégrante du plan d'assainissement en cours dans cette caisse.

Selon la LPP, les institutions de prévoyance peuvent accorder des rentes de vieillesse au plus tôt à partir de 58 ans (retraite anticipée) et au plus tard à partir de 70 ans (retraite différée). Dans la pratique, la plupart des institutions de prévoyance offrent ces deux possibilités à leurs assurés.

Pour définir l'objectif en matière de rente, il faut se fonder sur un âge de la retraite fixé dans le plan de prévoyance (âge de la retraite réglementaire). Comme le changement de primauté doit autant que possible être neutre en termes de coûts et de prestations avec des paramètres identiques, les calculs ont été faits avec les mêmes chiffres qu'aujourd'hui : retraite à 63 ans pour les personnes affiliées à la CPB (60 ans pour les membres de la Police cantonale) et retraite à 65 ans pour les personnes affiliées à la CACEB. L'âge réglementaire de la retraite étant un élément des prestations, sa fixation est du ressort de la commission administrative.

Une différence importante entre la primauté des prestations et la primauté des cotisations réside dans le fait qu'en primauté des cotisations la rente de vieillesse n'est en principe pas plafonnée. Ainsi, chaque année supplémentaire d'activité professionnelle après l'âge de la retraite réglementaire augmente la rente de vieillesse d'environ 7 pour cent.

Exemple : une rente de vieillesse mensuelle de 2000 francs à l'âge de 63 ans peut passer à pratiquement 2300 francs si la personne assurée poursuit son activité professionnelle jusqu'à 65 ans.

Le passage à la primauté des cotisations incitera tout particulièrement les membres de la Police cantonale à prolonger leur activité professionnelle puisqu'actuellement les assurés qui comptent un nombre complet d'années de cotisation n'ont pas la possibilité d'augmenter leur rente de vieillesse après 60 ans.

4.7 Rente de raccordement

CACEB

La CACEB ne prélève plus de cotisations pour le financement de rentes de raccordement. Cela s'explique notamment par le fait que l'âge de la retraite à la CACEB coïncide avec le début du versement de la rente AVS (65 ans). La CACEB offre toutefois à ses assurés la possibilité de se constituer une rente de raccordement à l'avance, par un financement **individuel**. La rente de raccordement peut aussi être perçue moyennant une réduction correspondante de la rente de vieillesse. La nouvelle loi sur les caisses de pension ne change rien à la réglementation actuelle (compétence de la commission administrative).

CPB

Les personnes assurées à la CPB ont actuellement droit à une rente de raccordement financée **collectivement** ; la rente est notamment fonction du nombre d'années de cotisation et de l'état civil. La présente loi ne change rien à ce principe ; elle continue d'offrir une base au financement collectif de rentes de raccordement.

4.8 Cotisations pour augmentation du gain assuré

Comme exposé sous le chiffre 3.1, la caisse fonctionnant en primauté des prestations classiques prévoit une cotisation périodique uniforme (exprimée en pourcentage du salaire assuré) et des cotisations uniques de rattrapage (cotisations pour augmentation du gain assuré [CAGA]), à verser par l'employé et l'employeur uniquement en cas d'augmentations du salaire. Les cotisations pour augmentation du gain assuré visent le maintien des prestations (exprimées en pourcentage) après une augmentation du salaire.

Exemple : à la suite d'une augmentation, le salaire assuré d'une personne passe de 70 000 à 80 000 francs par an. En primauté des prestations, comme aujourd'hui, l'assuré a droit à une rente de vieillesse équivalant à 65 pour cent du salaire assuré ; l'augmentation de salaire fait immédiatement passer la rente de vieillesse assurée de 45 500 francs à 52 000 francs. Les

coûts induits par cette amélioration des prestations sont financés par les cotisations pour augmentation du gain assuré. Les CAGA augmentent considérablement avec l'âge car les assurés plus âgés disposent de moins de temps avant la retraite pour poursuivre le processus d'épargne.

En primauté des prestations, les augmentations de salaire sont donc directement assurées par les CAGA. En primauté des cotisations, les augmentations de salaire sont également assurées, mais indirectement : les cotisations ordinaires prélevées dans ce système sont plus élevées que les cotisations prélevées en primauté des prestations car elles anticipent la progression des salaires. Si l'on part de l'hypothèse d'une augmentation de salaire de 1,5 pour cent, nous obtenons l'équation suivante :

$$\text{Cotisations ordinaires en primauté des cotisations} = \text{cotisations ordinaires en primauté des prestations} + \text{CAGA en primauté des prestations}$$

En conclusion : la primauté des prestations tend à être plus intéressante pour les personnes dont le salaire augmente en moyenne de plus de 1,5 pour cent et la primauté des cotisations est plus intéressante pour celles dont le salaire augmente en moyenne de moins de 1,5 pour cent.

Les cotisations pour augmentation du gain assuré constituent un élément déterminant de la primauté des prestations. Elles sont intéressantes en ceci que les rentes de vieillesse sont fixées en pourcentage du salaire et qu'ainsi elles protègent indirectement de l'inflation. Elles ont pour inconvénient que les cotisations de rattrapage sont élevées pour l'employé et pour l'employeur ; chez les employés âgés, surtout, elles peuvent représenter un multiple de la hausse de salaire. Etant donné que l'employeur supporte la plus grande partie des CAGA, elles peuvent éventuellement être un frein aux augmentations de salaire. De plus, les cotisations pour augmentation du gain assuré font parfois l'objet de critiques parce que les personnes dont le salaire fait des bonds en profitent davantage que la moyenne (redistribution des cotisations des personnes qui n'obtiennent pas d'augmentation de salaire vers les personnes qui en obtiennent). Si, dans le cadre du présent projet de loi, on passait à une primauté des cotisations incluant des CAGA, on conserverait un élément central de la primauté des prestations. Un changement de primauté qui maintiendrait les CAGA constituerait une solution tout à fait inhabituelle. Pour les raisons exposées, il a donc été choisi de ne pas présenter de modèle comportant des cotisations pour augmentation du gain assuré, malgré la demande exprimée dans une déclaration de planification.

4.9 Valeurs repères et paramètres au niveau réglementaire

Conformément à la révision partielle de la LPP (voir le chiffre 3.2), le canton de Berne peut dicter à la CPB et à la CACEB soit les dispositions relatives aux prestations, soit les dispositions relatives au financement. Il paraît évident que les cotisations doivent être fixées par la loi sur les caisses de pension dans un système de primauté des cotisations. La conception des prestations – étendue et catalogue des prestations, conditions pour y avoir droit – relève de la compétence de la commission administrative, qui est responsable de la stabilité financière de l'institution de prévoyance.

Cette attribution des compétences est pragmatique ; elle va dans le sens d'un alignement des IPDP sur les institutions de prévoyance de droit privé, comme le veut la révision partielle de la LPP. Jusqu'ici les collectivités publiques édictaient généralement les dispositions régissant les prestations et le financement des IPDP. L'organe suprême de l'institution de prévoyance disposait alors de compétences décisionnaires très limitées et, par conséquent, n'assumait pas de responsabilité financière. La nouvelle répartition des compétences apporte des changements déterminants dans ce domaine.

4.10 Solution globale

La portée du projet Futura a été élargie. Du fait de la révision partielle de la LPP, la révision totale des deux lois sur les caisses de pension prévoit, outre des dispositions légales régissant le changement de primauté, une option de financement visant à supprimer partiellement les insuffisances de couverture.

4.11 Harmonisation avec l'introduction du modèle MCH2/IPSAS

La présente révision totale des lois sur les caisses de pension et l'introduction du modèle MCH2/IPSAS auront un impact considérable sur la future présentation du bilan du canton de Berne. Il est donc judicieux d'harmoniser les deux projets tant sur le plan du contenu que sur celui du calendrier.

5. Forme de l'acte

La présente loi est une révision totale de la LCPB et de la LCACEB. La CPB et la CACEB sont aujourd'hui déjà des institutions de droit public et elles le resteront. Dans le canton de Berne, les institutions de droit public peuvent être créées au moyen d'une loi (art. 95 de la Constitution du Canton de Berne du 9 juin 1993 [CstC ; RSB 101.1]).

6. Droit comparé

Des révisions de loi similaires sont en cours dans l'ensemble des cantons. Les travaux législatifs qui y sont effectués (notamment dans les cantons de Bâle-Campagne, Soleure et Zurich) ont été suivis et étudiés attentivement dans le cadre de l'élaboration de la présente loi. Cependant, des comparaisons juridiques ne sont que partiellement possibles. Le nouveau droit n'est encore entré en vigueur dans aucun canton.

7. Mise en œuvre

La mise en œuvre de la présente loi relève presque exclusivement de la compétence des commissions administratives. Des modifications importantes doivent être apportées aux règlements et aux contrats. Les caisses se sont déjà attelées aux travaux de planification et aux avant-projets d'exécution.

8. Commentaire des articles

Préambule et article 1 Objet

Selon la législation fédérale, les institutions de prévoyance enregistrées doivent revêtir la forme d'une fondation ou être une institution de droit public dotée d'une personnalité juridique propre (art. 48, al. 2 LPP14).

La Caisse de pension bernoise (CPB) et la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB) conservent le statut d'institutions de droit public qu'elles ont actuellement. Dans le canton de Berne, les institutions de droit public peuvent être créées par une loi (art. 95 ConstC).

La Constitution cantonale précise que la loi doit régler

- les grandes lignes de l'organisation,
- les grandes lignes des tâches
- ainsi que la nature et le cadre de la délégation de compétences législatives.

Selon la législation fédérale, les institutions de prévoyance doivent établir, dans leurs documents fondamentaux, des dispositions régissant

- les prestations,
- l'organisation,
- l'administration et le financement,
- le contrôle
- ainsi que les rapports avec les employeurs, les personnes assurées et les ayants droit.

S'agissant d'institutions de droit public, les dispositions relatives aux prestations ou au financement peuvent être édictées par le législateur (art. 50 LPP14).

La présente loi doit obéir à la fois à la Constitution cantonale et à la législation fédérale. Elle se conforme donc aux prescriptions figurant dans l'une et dans l'autre et règle

- les grandes lignes de l'organisation,
- les grandes lignes des tâches
- et le financement.

La nature et le cadre de la délégation de compétences législatives sont déjà réglés de manière exhaustive dans le droit fédéral. La présente loi ne réexpose pas ces délégations. Les prestations, l'organisation détaillée, l'administration, le contrôle et les rapports avec les employeurs, les personnes assurées et les ayants droit devront être définis dans les règlements de prévoyance respectifs de la CPB et de la CACEB.

Article 2 Forme juridique et siège

La CPB et la CACEB ont la forme juridique d'un établissement de droit public. Elles sont donc autonomes et ne font pas partie de l'administration. Elles sont titulaires de droits et d'obligations qui leur sont propres.

L'inscription au registre du commerce assure la transparence des rapports juridiques et, en conjonction avec la présente loi et les règlements de la CPB et de la CACEB, garantit la sécurité du droit.

Du fait de leur qualité d'établissements cantonaux, les caisses doivent conserver leur siège dans le canton de Berne. A l'heure actuelle, la CPB a son siège à Berne et la CACEB à Ostermundigen.

Article 3 Tâches

Le canton confie à la CPB et à la CACEB la prévoyance professionnelle de son personnel et de son corps enseignant. La législation fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité dessine pour toutes les institutions de prévoyance – et donc aussi pour la CPB et la CACEB – un cadre réglementaire étroit auquel elles doivent se tenir. La présente loi ne reproduit pas ces dispositions contraignantes, mais se contente de les évoquer de manière générale.

Le canton et les autres employeurs affiliés à la CPB ou à la CACEB peuvent déléguer à l'une ou l'autre institution de prévoyance des tâches qui ont un lien de connexité matérielle avec la prévoyance professionnelle. On pense en particulier à des mesures visant à préserver l'efficacité professionnelle du personnel et à diminuer le nombre de cas d'invalidité (prévention) ou encore à des mesures visant à restaurer l'efficacité professionnelle du personnel. Le canton ou les employeurs affiliés ne peuvent pas imposer unilatéralement des tâches à une caisse, raison pour laquelle ces autres tâches doivent être déléguées par voie contractuelle, d'entente entre les parties. La CPB et la CACEB doivent comptabiliser séparément les dépenses induites par ces tâches qui leur sont données en plus de la prévoyance professionnelle proprement dite et les facturer aux mandants. La prévoyance professionnelle ne doit pas subventionner indirectement ces autres tâches.

Article 4 Primauté des cotisations

La CPB et la CACEB seront désormais gérées selon le système de la primauté des cotisations. Ce système se caractérise par le fait que les cotisations ont un montant préétabli (fixe). Les prestations de prévoyance sont fonction des cotisations versées et des intérêts crédités chaque année ; elles sont donc variables (contrairement au système de la primauté des prestations, dans lequel la rente de vieillesse est définie sous la forme d'un pourcentage fixe du traitement assuré). Dans le système de la primauté des cotisations, le paramètre central pour le calcul des prestations est le taux de conversion : on détermine le montant annuel de la rente de vieillesse en multipliant l'avoir de vieillesse à la date de la retraite par le taux de conversion. Le niveau du taux de conversion dépend en particulier de l'espérance de vie, du taux d'intérêt technique et du montant de la rente de conjoint attachée à la rente de vieillesse en cas de décès de la personne assurée.

Article 5 Employeurs affiliés à la CPB et personnes assurées

Article 6 Employeurs affiliés à la CACEB et personnes assurées

La présente loi établit une distinction entre

- les personnes morales affiliées à la CPB et à la CACEB de droit en tant qu'employeurs et
- les personnes morales affiliées à la CPB ou à la CACEB volontairement, par voie contractuelle, en tant qu'employeurs.

Cette distinction reflète la situation actuelle. La loi ne prévoit donc pas que de « nouveaux » employeurs s'affilient à la CPB ou à la CACEB.

La CPB assure aujourd'hui déjà les employés du canton, de l'Université, de la Haute école spécialisée bernoise et de la Haute école pédagogique de langue allemande. Ces employeurs assurent certains employés ailleurs qu'à la CPB ; les exceptions correspondantes sont réglées par voie d'ordonnance. Par exemple, les médecins employés par l'Université peuvent s'assurer auprès de l'Association suisse des médecins-assistants et chefs de clinique (cf. art. 51, al. 3 de l'ordonnance du 27 mai 1998 sur l'Université [ordonnance sur l'Université, OUni ; RSB 436.111.1]).

La CPB peut permettre à d'autres employeurs de s'affilier si ceux-ci ont un lien avec le canton ou avec une Eglise nationale ou s'ils accomplissent des tâches publiques du canton. Au-

jourd'hui, c'est en particulier le cas de la Fondation de l'Hôpital de l'Ile : en sa qualité d'hôpital universitaire et de centre de santé, elle assure des tâches publiques de formation, de recherche et d'approvisionnement en soins. Le canton a conclu de nombreux contrats de prestations avec des institutions de soins, centres de formation et foyers qui assument des mandats publics de fourniture de soins et de formation. On peut citer en exemple la fondation Tilia pour soins de longue durée, à Köniz, le centre de formation en soins infirmiers Berner Bildungszentrum Pflege AG, à Berne, et la clinique de réadaptation Berner Reha Zentrum AG, à Heiligenschwendi.

La société InoTex Bern AG, qui est actuellement affiliée à la CPB, ne remplit aucune des conditions énoncées. InoTex AG a succédé à la Zentralwäscherei Bern, une entreprise qui appartenait à l'origine au canton de Berne, à la ville de Berne et à la Fondation de l'Hôpital de l'Ile. En 2000, le canton de Berne a vendu sa participation d'un tiers à des personnes privées. Aujourd'hui, InoTex Bern AG est une entreprise privée qui dégage des bénéfices. Elle n'a pas de lien avec le canton ni avec une Eglise nationale et elle ne remplit pas de tâches publiques. Elle doit néanmoins pouvoir rester affiliée à la CPB, une possibilité que ménage la disposition transitoire relative aux contrats d'affiliation.

La CPB assure uniquement les membres du personnel cantonal dont les conditions d'engagement sont régies par la loi sur le personnel. Elle n'assure en particulier pas les membres du corps enseignant des écoles cantonales : ces personnes employées par le canton sont assurées à la CACEB. C'est également la CACEB qui assure les membres du corps enseignant de l'école obligatoire. Ceux-ci sont employés par les communes, et non pas par le canton. Par conséquent, les communes qui ont la responsabilité d'un établissement de l'enseignement obligatoire et sont donc les employeurs de membres du corps enseignant de l'école obligatoire sont affiliées à la CACEB.

Des employeurs peuvent s'affilier contractuellement à titre volontaire à la CACEB s'ils exercent une activité au sein du système éducatif du canton de Berne ou s'ils ont un lien avec ce système. C'est actuellement le cas d'un certain nombre d'écoles privées, d'écoles de musique, de foyers scolaires privés, de l'association Enseignantes et enseignants bernois (LEBE).

En principe, sont assurées les personnes qui reçoivent d'un même employeur un traitement annuel supérieur à 20 880 francs. Cela correspond au minimum LPP (art. 2, al. 1 LPP, état au 1^{er} janvier 2012). Les caisses peuvent admettre des seuils d'entrée inférieurs.

Article 7 Départ en cas de résiliation du contrat d'affiliation

A la date d'entrée en vigueur de la présente loi, la CPB et la CACEB devront avoir négocié et conclu de nouveaux contrats avec les employeurs affiliés contractuellement. Ces nouveaux contrats devront être conformes aux dispositions de la nouvelle loi (voir également les dispositions transitoires relatives aux contrats d'affiliation).

Les contrats d'affiliation renégociés et les contrats d'affiliation conclus après l'entrée en vigueur de la loi doivent stipuler que l'employeur ne peut changer d'institution de prévoyance (et donc résilier son contrat d'affiliation à la CPB ou à la CACEB) que si la nouvelle institution de prévoyance est prête à reprendre ses bénéficiaires de rente. Pour leur part, la CPB et la CACEB ne peuvent résilier un contrat d'affiliation que si l'employeur concerné a la garantie que la nouvelle institution de prévoyance reprend ses bénéficiaires de rente (sur l'ensemble de ce point, voir l'art. 53e, al. 4bis et 5 LPP).

Article 8 Plans de prévoyance

Alinéa 1

Le montant des prestations de vieillesse, d'invalidité et de décès ainsi que les cotisations d'une institution de prévoyance sont définis dans le plan de prévoyance. La CPB et la CACEB proposent un plan de prévoyance standard. La présente loi fixe les fourchettes applicables aux cotisations d'épargne (cas de prévoyance vieillesse). Les prestations de risque (cas de prévoyance invalidité et décès) sont financées par les primes de risques prévues dans la présente loi.

Alinéa 2

Par analogie avec sa pratique actuelle, la CPB continuera de proposer un plan de prévoyance dérogatoire aux assurés de la Police cantonale. C'est pourquoi l'article 13, alinéa 2 prévoit des cotisations d'épargne supérieures pour les personnes assurées et pour l'employeur.

Alinéa 3

Les institutions de prévoyance collectives ou communes, en particulier, ont développé leur offre de plans de prévoyance ces dernières années. Les employeurs et leurs assurés peuvent généralement choisir parmi un éventail de prestations, en payant les cotisations correspondantes. On sait que certaines branches proposent à la plupart de leurs employés les prestations minimales imposées par la LPP tandis que d'autres branches pratiquent des solutions de prévoyance très développées, qui dépassent largement le minimum obligatoire.

La CPB et la CACEB sont appelées à être en concurrence croissante avec des institutions de prévoyance collectives ou communes. Les deux caisses tiennent à pouvoir proposer des plans de prévoyance différents afin de rester attractives pour les employeurs affiliés. C'est ce que leur permet l'article 13, alinéa 4 : elles peuvent prévoir pour certaines catégories d'employés des cotisations d'épargne qui dérogent au cadre fixé. L'article 13, alinéa 4 (cotisations d'épargne) et l'article 15 (primes de risque) garantissent que le montant des cotisations est fixé en fonction du niveau de prestations choisi. Les personnes assurées et les employeurs paient des cotisations plus ou moins élevées en fonction du niveau de prestations souhaité.

Les employeurs affiliés de droit (le canton, l'Université, la HES bernoise, la Haute école pédagogique de langue allemande et les communes dans la mesure où elles sont responsables de l'école obligatoire) ne peuvent bénéficier de plans de prévoyance dérogeant au plan standard qu'à titre exceptionnel et pour des catégories d'assurés bien déterminées. Cette disposition garantit que les conditions d'engagement resteront uniformes. L'Université, par exemple, pourrait cependant souhaiter proposer un plan de prévoyance spécial à certaines catégories de son personnel.

Il est aussi envisageable, par exemple, que certains employeurs affiliés contractuellement préfèrent assurer leur personnel au minimum pour maintenir les cotisations à un bas niveau. En application du principe de la parité, l'institution d'un plan de prévoyance dérogatoire requiert l'approbation de l'employeur et des assurés.

Article 9 Fortune de prévoyance

La CPB et la CACEB, qui sont financées par capitalisation à 80 pour cent (principe de la capitalisation partielle), fournissent 80 pour cent de leurs prestations par prélèvement sur leur fortune, laquelle est alimentée par différentes rentrées. Dans le système de la capitalisation, l'avoir de vieillesse est constitué et comptabilisé séparément pour chaque personne assurée, qui dispose d'un capital de vieillesse individuel lorsqu'elle arrive à l'âge de la retraite.

Article 10 Principe de la capitalisation partielle, plan de financement

Selon la présente loi, la CPB et la CACEB sont financées en capitalisation partielle (art. 72a LPP). Elles sont donc tenues d'atteindre un degré de couverture de 80 pour cent. Cela signifie que la fortune des caisses doit couvrir 80 pour cent des engagements qu'elles ont contractés en vertu du droit de la prévoyance une fois que le degré de couverture prescrit est atteint.

Le plan de financement est un dispositif central du financement en capitalisation partielle. En vertu des dispositions de la législation fédérale, il doit assurer l'équilibre financier à long terme des caisses. En particulier, il garantit que le degré de couverture visé est atteint dans un délai de 38 ans au maximum à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi en se fondant sur des hypothèses réalistes. En raison de son impact financier (notamment à travers les cotisations destinées à son exécution), le plan de financement qu'élaborent les caisses doit être approuvé par le Conseil-exécutif avant d'être soumis pour approbation à l'autorité de surveillance.

Le plan de financement repose sur des hypothèses portant notamment sur les rendements à venir des placements, la rémunération future des capitaux de prévoyance et l'évolution de la structure de l'effectif des personnes assurées et des bénéficiaires de rente. Il est donc inévitable que l'évolution effective du degré de couverture diverge de l'évolution attendue exposée dans le plan de financement. C'est pourquoi il est particulièrement important que le canton soit informé par des rapports réguliers, en particulier lorsque le plan de financement ne peut pas être exécuté si bien qu'il faut élaborer un plan d'assainissement, lequel a des conséquences financières.

Article 10a Garantie de l'Etat

La CPB et la CACEB ne peuvent déroger au principe de la capitalisation totale que si elles disposent d'une garantie de l'Etat au sens de l'article 72c LPP. Selon la LPP, la garantie de l'Etat couvre les prestations de vieillesse, de risque et de sortie (en particulier les prestations de sortie dues à l'effectif d'assurés sortants en cas de liquidation partielle) ainsi que les découverts techniques affectant l'effectif d'assurés restants en cas de liquidation partielle. La garantie de l'Etat porte aussi sur les engagements envers les effectifs d'assurés des employeurs qui se sont affiliés par la suite à l'institution de prévoyance.

En cas de liquidation partielle, la garantie de l'Etat est engagée sur la base du degré de couverture initial. Par exemple, si le degré de couverture au moment de la liquidation partielle s'établit à 75 pour cent alors que le degré de couverture initial de l'ensemble des engagements était de 80 pour cent, les pouvoirs publics garantissent 20 pour cent des prestations de sortie si bien que les assurés sortants reçoivent 95 pour cent de leur prestation de sortie.

Le système de la capitalisation complète ne requiert pas de garantie de l'Etat. En cas d'insuffisance de couverture lors d'une liquidation partielle, les prestations de sortie des assurés sortants sont réduites si la caisse ne bénéficie pas d'une garantie (comme c'est le cas des institutions de prévoyance de droit privé).

Article 11 Cotisations

Le chapitre « Cotisations » énumère les cotisations définies dans les articles qui composent cette partie de la loi. L'énumération n'est cependant pas exhaustive. Des cotisations de l'employeur peuvent être affectées à un compte spécial « Réserves de cotisations de l'employeur » (cf. art. 331, al. 3 du Code des obligations du 31 mars 1911 [CO ; RS 220]). Ces comptes peuvent être intéressants pour les employeurs assujettis à l'impôt. Concrètement, cette disposition ne concerne qu'un petit nombre d'employeurs affiliés à la CPB ou à la CACEB.

Article 12 Traitement assuré

Le traitement assuré sert de référence pour le calcul des cotisations. On se base pour ce calcul sur le traitement annuel déterminant. Selon les catégories de personnes assurées, il s'agit du salaire de base, auquel on ajoute les prestations en nature, les primes, les suppléments de salaire, etc. Les employeurs et la CPB ou la CACEB doivent donc clarifier en détail quels sont les éléments du salaire qui entrent dans le « traitement annuel déterminant ».

Le montant de coordination peut être fixé en dérogeant aux dispositions de la LPP, pour autant que les prestations minimales prévues par la LPP soient respectées. La présente loi définit le montant de coordination conformément à la LPP. Dans la pratique, cependant, beaucoup d'institutions de prévoyance fixent un montant de coordination différent ou y renoncent totalement (c.-à-d. qu'elles assurent l'intégralité du salaire AVS).

La CPB et la CACEB peuvent admettre d'autres définitions du montant de coordination si des employeurs affiliés contractuellement le souhaitent. Cela ne désavantage pas les caisses puisqu'un traitement assuré plus élevé donne lieu au versement de cotisations plus élevées elles aussi.

Article 13 Cotisations d'épargne

La présente loi fixe pour les cotisations d'épargne des fourchettes qui permettent à la CPB et à la CACEB d'élaborer un plan de prévoyance standard comparable au plan actuellement en vigueur. Ces fourchettes Les fourchettes fixées pour les cotisations d'épargne sont suffisamment étroites pour que le législateur puisse se forger une opinion sur les cotisations maximales exigibles, mais elles sont suffisamment larges pour que les caisses soient en mesure de tenir compte de l'évolution à venir des taux d'intérêt et des rendements ainsi que de l'espérance de vie.

A l'heure actuelle, l'âge ordinaire de la retraite est fixé à 65 ans à la CACEB et à 63 ans à la CPB. Si la CPB augmentait l'âge de la retraite à 65 ans, elle pourrait diminuer les cotisations d'épargne tout en maintenant les prestations. Pour atteindre à 65 ans une rente de vieillesse égale à celle acquise à 63 ans avec une durée complète de cotisations, les cotisations d'épargne requises dans le régime de la primauté des cotisations sont inférieures de 2,6 pour cent toutes classes d'âge confondues. Ces 2,6 pour cent sont compensés par l'allongement de deux ans du processus d'épargne et par le raccourcissement de deux ans du paiement des rentes.

Un régime dérogatoire est prévu pour les assurés de la Police cantonale, qui partent à la retraite plus tôt. Pour cette catégorie de personnel, l'âge ordinaire de la retraite est actuellement fixé à 60 ans.

Le montant des cotisations d'épargne augmente avec l'âge. Une réglementation spéciale doit cependant permettre de réduire les cotisations d'épargne des assurés ayant atteint l'âge de la retraite AVS.

La CPB et la CACEB ayant la possibilité de proposer des plans de prévoyance dérogeant au plan standard pour certaines catégories d'assurés, elles doivent également pouvoir déroger aux fourchettes de cotisation fixées pour le plan de prévoyance standard. La loi prévoit donc que les caisses sont habilitées à fixer à titre exceptionnel des cotisations d'épargne différentes pour des plans de prévoyance spéciaux destinés au canton, à l'Université, à la HES bernoise, à la Haute école pédagogique de langue allemande et aux communes responsables de la scolarité obligatoire. Le Grand Conseil détient la compétence de décision concernant les cotisations pour ces plans de prévoyance spéciaux ou les règlements afférents.

Les employeurs affiliés contractuellement peuvent également convenir d'un plan de prévoyance dérogatoire avec la CPB ou la CACEB et verser des cotisations plus élevées ou plus basses. Par exemple, le processus d'épargne peut commencer avant 25 ans.

Article 14 Bonification intégrale des cotisations d'épargne

Chaque personne assurée se constitue son propre avoir d'épargne. Les cotisations d'épargne de la personne assurée et de son employeur sont intégralement portées au crédit de l'avoir d'épargne individuel. Il n'y a donc pas de solidarité entre les assurés dans le processus d'épargne.

Article 15 Primes de risque

Les personnes assurées et les employeurs versent des primes de risque pour financer les prestations de risque (cas de prévoyance invalidité et décès) et les frais administratifs. Le montant des primes de risque doit être fixé en utilisant des méthodes actuarielles de manière à ce que les primes couvrent les prestations de risque et les frais administratifs. Le coût des prestations de risque doit être déterminé en fonction de la structure des assurés à partir des éléments techniques utilisés, du taux d'intérêt technique et du montant des prestations de risque. Le calcul doit tenir compte d'éventuels écarts entre les éléments techniques et les statistiques d'invalidité et de décès, sans qu'il faille pour autant adapter chaque année le montant des primes de risque. Dans les plans de prévoyance dérogatoires, les primes de risque sont calculées en fonction de la conception du plan, en utilisant des méthodes actuarielles.

Les frais administratifs doivent être comptabilisés séparément. Compte tenu de leur faible montant (moins de 0,4 pour cent de la masse salariale assurée à la CPB et moins de 0,7 pour cent à la CACEB en 2011), ils sont inclus dans les primes de risque. Lors du calcul des primes de risque, le montant des frais administratifs peut être déterminé sur la base de données empiriques.

Article 16 Cotisations destinées à financer les rentes de raccordement de la CPB

Ces cotisations sont exclusivement destinées au financement des rentes de raccordement de la CPB. Contrairement aux cotisations d'épargne, elles ne sont pas créditées sur le compte d'épargne individuel des personnes assurées. La CPB sert des rentes de raccordement entre l'arrivée à l'âge de la retraite et le début de la perception de la rente AVS.

Article 17 Part des cotisations et des primes à la charge de l'employeur

La législation fédérale stipule que l'employeur doit prendre à sa charge la moitié au moins de la somme des cotisations (art. 331, al. 3 CO et art. 66, al. 1 LPP). La présente loi indique dans quelle fourchette doit se situer la somme des cotisations des employeurs et des personnes assurées (cotisations d'épargne, primes de risque et cotisations destinées au financement des rentes de raccordement pour la CPB ; cotisations d'épargne et primes de risque pour la CACEB). Cette disposition précise que le canton ne peut pas prendre à sa charge plus de 60 pour cent du montant total des cotisations.

Article 18 Décision relative au montant des cotisations et des primes

La loi fixe la fourchette dans laquelle doivent se situer les cotisations d'épargne. Mais le montant concret des cotisations d'épargne, des primes de risques et des cotisations destinées au financement des rentes de raccordement de la CPB – et donc indirectement la répartition des cotisations entre employeurs et personnes assurées – est soumis à l'approbation du canton. En l'absence de consensus entre la commission administrative de la CPB ou de la CACEB et le canton, il incombe à ce dernier d'arrêter le montant des cotisations et des primes ainsi que leur répartition entre les employeurs et les personnes assurées. Les conséquences de cette décision pour les prestations restent toutefois du ressort des commissions administratives respectives de la CPB et de la CACEB.

Le Conseil-exécutif ou le Grand Conseil (voir le titre 6 « Autorités cantonales ») arrête le montant des cotisations et des primes pour le canton et les autres employeurs affiliés de droit (Université, HES bernoise, Hautes école pédagogique de langue allemande, communes responsables de la scolarité obligatoire). Les organes compétents des employeurs affiliés contractuellement arrêtent le montant des cotisations à leur charge.

Article 18a Cotisations pour l'exécution du plan de financement

Les caisses doivent élaborer un plan de financement qui assure leur équilibre financier à long terme. Le plan de financement doit notamment garantir que le degré de couverture se maintient au moins à son niveau initial. Le respect de cette condition et, par voie de conséquence, le montant des cotisations requises pour exécuter le plan de financement dépendent des rendements à venir des placements mais aussi, dans une grande mesure, de l'évolution de la structure de l'effectif des personnes assurées et des bénéficiaires de rente.

D'une part, il faut maintenir le degré de couverture des assurés actifs, qui doit être établi séparément. Dans la capitalisation partielle, si la proportion de bénéficiaires de rente pondérée par rapport au capital augmente, cela réduit automatiquement le degré de couverture des assurés actifs parce que les engagements envers les bénéficiaires de rente doivent être couverts à 100 pour cent en permanence. Pour maintenir le degré de couverture des assurés actifs en cas d'augmentation de la proportion de bénéficiaires de rente, il faut donc instaurer des cotisations destinées à assurer l'exécution du plan de financement.

D'autre part, un taux de couverture visé de 80 pour cent suppose que 20 pour cent des prestations sont financées par répartition. Si les prestations à servir sont plus élevées que les cotisations reçues, c'est-à-dire si la marge brute d'autofinancement est négative (« cash drain »), la partie des prestations financée par répartition n'est plus financée en totalité. Dans ce cas également, le régime de la capitalisation partielle requiert que soient prélevées des cotisations permettant de respecter le plan de financement et de maintenir le degré de couverture au moment considéré.

Article 19 Mesures en cas de découvert

Par analogie avec une caisse en capitalisation complète dont le degré de couverture est inférieur à 100 pour cent, une caisse en capitalisation partielle doit prendre des mesures d'assainissement lorsque son degré de couverture tombe sous le niveau prescrit par le plan de financement. Le tableau d'assainissement figurant à l'alinéa 2 contient les mêmes mesures d'assainissement que dans un régime de capitalisation complète (cf. variante capitalisation complète).

En règle générale, il ne suffit pas de réduire les prestations pour résorber un découvert dû à une crise des marchés financiers ; il faut également prendre des mesures portant sur les cotisations. Les conditions-cadre fixées par la présente loi prévoient que la charge de l'assainissement est répartie à parts égales entre les employeurs et les personnes assurées. Le plan d'assainissement peut déroger aux conditions-cadre fixées à l'alinéa 2 et prévoir des mesures renforcées au cas où le degré de couverture descendrait sous le niveau qu'il avait au début de l'assainissement.

Le tableau liste les deux principales mesures d'assainissement. Les cotisations d'assainissement de l'employeur sont supérieures aux cotisations d'assainissement des personnes assurées parce que ces dernières subissent en outre une réduction de la rémunération de leurs avoirs d'épargne. Cette réduction est comptabilisée comme une contribution des assurés à l'assainissement. Il n'est pas possible d'arriver à une parité exacte entre employés et employeurs. Les chiffres figurant dans le tableau permettent de répartir la charge globale de l'assainissement à parts à peu près égales entre les assurés et les employeurs, en tenant compte de la baisse de la rémunération des avoirs d'épargne. La diminution de la rémunération des avoirs d'épargne est comprise comme l'écart entre la rémunération hypothétique de

l'ensemble des avoirs d'épargne au taux minimum fixé par la LPP et la rémunération effective de l'ensemble des avoirs d'épargne au taux d'intérêt inférieur obtenu.

Les éventuels déficits structurels qui compromettent l'équilibre financier des caisses doivent être résorbés indépendamment des mesures d'assainissement. Par exemple, il ne serait pas dans l'esprit de la présente loi de maintenir le taux de conversion à un niveau excessivement élevé et de compenser les pertes de conversion récurrentes en prenant des mesures d'assainissement.

Article 20 Organes

La CPB comme la CACEB disposent de trois organes : la commission administrative, l'assemblée des délégués et la directrice ou le directeur. L'organe de révision ne figure pas parmi les organes des caisses car son statut d'organe de l'institution de prévoyance est contesté dans les publications spécialisées.

Article 21 Commission administrative

La commission administrative de la CPB ou de la CACEB est l'organe de gestion paritaire prévu par la législation fédérale. Pour des raisons de fonctionnement, le nombre de ses membres est limité à dix.

Article 22 Période de fonction

Les membres de la commission administrative ont la même période de fonction que les membres de l'assemblée des délégués. Elle est de quatre ans, comme aujourd'hui. Les caisses peuvent ainsi profiter des connaissances et de l'expérience acquises par les administrateurs et administratrices.

Article 23 Tâches et attributions

La commission administrative est l'organe suprême de la CPB ou de la CACEB. Elle se constitue elle-même. La législation fédérale stipule subsidiairement que sa présidence est assurée à tour de rôle par un représentant des salariés et un représentant des employeurs (art. 51, al. 3 LPP). Pour le reste, le droit fédéral régit de manière exhaustive les tâches, les attributions et les responsabilités de l'organe suprême (voir en particulier l'art. 51a LPP).

Les employeurs et les salariés doivent s'entendre sur une proposition concernant le montant des cotisations et des primes. C'est pourquoi les compétences de la commission administrative comprennent explicitement la présentation de propositions concernant le montant des cotisations et des primes à l'organe compétent des employeurs affiliés.

Article 24 Assemblée des délégués

L'assemblée des délégués se compose des assurés actifs. La règle actuellement en vigueur à la CACEB qui donne aux rentiers le droit de vote à l'assemblée des délégués est contraire au droit fédéral. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) comme l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations confirment cet état de fait. Si les bénéficiaires de rente souhaitent être représentés au sein des commissions administratives, l'OFAS recommande de leur donner des sièges sur le quota des employeurs.

Article 25 Période de fonction

La période de fonction actuelle de quatre ans est maintenue car elle a fait la preuve de son efficacité.

Article 26 Tâches et attributions

Les assurés actifs élisent leurs représentantes et leurs représentants à la commission administrative directement ou par l'intermédiaire de délégués (art. 51, al. 3 LPP). Aujourd'hui déjà, la CPB et la CACEB ont chacune une assemblée des délégués qui élit leur commission administrative. L'assemblée des délégués est tenue de veiller à ce que la représentation des différentes catégories de salariés au sein de la commission administrative soit équitable. Les assurés actifs doivent pouvoir déléguer des spécialistes pour les représenter à la commission administrative. C'est pourquoi la présente loi n'exige pas qu'une personne soit membre de la caisse pour pouvoir être élue à la commission administrative. L'assemblée des délégués n'a pas d'autres tâches, attributions ou responsabilités au sein de sa caisse. Elle peut toutefois présenter des propositions et elle a le droit de recevoir des informations adaptées sur la marche des affaires.

Article 27 Directeur ou directrice

Le directeur ou la directrice est responsable des tâches opérationnelles. Il ou elle prend part aux séances de la commission administrative, sauf si la commission administrative en décide autrement, en particulier s'agissant de dossiers concernant personnellement le directeur ou la directrice.

Article 28 Rapports de travail du personnel de la CPB et de la CACEB

Le personnel de la CPB et de la CACEB est déjà employé sous un régime de droit privé à l'heure actuelle. Il n'y a pas de raison d'en changer.

Article 29 Protection des données

La CPB et la CACEB sont soumises à la loi cantonale sur la protection des données (information du Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne en date du 1^{er} mars 2012). Cette précision est nécessaire du fait que l'activité des deux caisses est régie en très grande partie par le droit fédéral. La LPP règle la communication de données entre les institutions de prévoyance et d'autres institutions, mais uniquement en ce qui concerne la partie de la prévoyance répondant aux exigences minimales de la LPP. Or, la CPB et la CACEB garantissent davantage que ces prestations minimales. Il est donc nécessaire de régler au niveau de la loi les modalités de la communication de données en ce qui concerne cette partie de la prévoyance (cf. art. 49 et art. 85a ss LPP).

Article 30 Cotisations et primes

Le Grand Conseil est compétent pour arrêter les cotisations d'épargne et les primes de risque dérogeant à la présente loi ainsi que les cotisations destinées au financement des rentes de raccordement de la CPB pour des catégories déterminées d'employés du canton, de l'Université, de la HES bernoise, de la Haute école pédagogique de langue allemande et des communes responsables de l'école obligatoire. Il est donc indirectement compétent pour arrêter les plans de prévoyance spéciaux destinés à ces catégories d'employés.

Le Conseil-exécutif arrête le montant des cotisations et des primes pour les plans de prévoyance standard.

Avant d'arrêter les cotisations et primes pour l'Université, la HES bernoise, la Haute école pédagogique de langue allemande ou les communes responsables de l'école obligatoire, le Grand Conseil et le Conseil-exécutif doivent entendre les employeurs concernés. S'agissant des cotisations et primes du corps enseignant de l'école obligatoire, le Grand Conseil peut consulter l'Association des communes bernoises au lieu d'inviter l'ensemble des communes à prendre position.

Cette disposition correspond à la nouvelle conception adoptée lors de la révision partielle de la LPP portant sur le financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public. Le canton peut édicter soit les dispositions relatives aux prestations, soit les dispositions relatives au financement. La présente loi fixe la fourchette des cotisations à ses articles 13 ss. Les organes compétents au niveau cantonal arrêtent le montant des cotisations et des primes en respectant cette fourchette.

Article 30a Plan de financement

Cette disposition assure le parallélisme avec la compétence de décision du Conseil-exécutif pour les plans de prévoyance standard selon l'article 30, alinéa 2. Le plan de financement prévoit des cotisations supplémentaires pour maintenir ou atteindre le degré de couverture visé. C'est pourquoi la compétence de décision concernant le plan de financement est dévolue au Conseil-exécutif.

Article 31 Nomination des représentants des employeurs à la commission administrative

Le Conseil-exécutif nomme les représentantes et les représentants de tous les employeurs au sein de la commission administrative. Il définit leur mandat ainsi que leurs obligations de reporting. Etant donné que le canton, d'une part, et la CPB et la CACEB, d'autre part, sont désormais clairement indépendants sur le plan juridique, financier et organisationnel, le gouvernement devra réexaminer le mandat et les obligations de reporting des représentants des employeurs afin de les adapter à la pratique des employeurs privés envers leurs représentants dans les fondations de prévoyance de droit privé.

Article 32 Voies de droit

La LPP définit les principes applicables aux voies de droit dans le domaine de la prévoyance professionnelle (art. 73 ss LPP). Dans le canton de Berne, le Tribunal administratif est l'instance unique pour les litiges relevant du droit des assurances sociales (art. 87, lit. c de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RSB 155.21]). La LPJA est donc applicable dans la mesure où la LPP ne contient pas de dispositions de procédure.

Article 33 Contrats d'affiliation

Alinéa 1

La présente loi règle les possibilités d'affiliation à la CPB ou à la CACEB de manière plus restrictive que ce n'est le cas actuellement. Cependant, les employeurs qui assurent déjà leur personnel auprès de l'une des deux caisses doivent avoir la possibilité de rester affiliés. Cela concerne en particulier InoTex AG.

La présente loi exige en outre que les caisses concluent un contrat d'affiliation avec tous les employeurs qui ne sont pas affiliés de droit. La CACEB devra donc conclure des contrats d'affiliation avec les écoles privées qui étaient affiliées par la voie d'une convention avec la Direction de l'instruction publique.

Alinéa 2

Le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations oblige à adapter aux nouvelles règles non seulement les bases légales et réglementaires, mais aussi les contrats d'affiliation conclus avec les employeurs affiliés volontairement à la CPB ou à la CACEB. Il appartient à la CPB et à la CACEB de résilier les contrats d'affiliation en cours en temps utile pour que la résiliation prenne effet à la date d'entrée en vigueur de la présente loi et de proposer simultanément un nouveau contrat d'affiliation. La résiliation est soumise aux conditions-cadre en vigueur avant la révision de la loi. Ainsi, si un employeur affilié à la CPB ou à la CACEB choisit de s'affilier à une autre institution de prévoyance à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, cet employeur et la caisse sont libres de décider si les bénéficiaires de rente restent ou non assurés auprès de la caisse. La nouvelle règle imposant le départ concomitant des bénéficiaires de rente ne s'applique pas encore.

Article 33a Remboursement des prestations garanties par l'Etat

Les institutions de prévoyance de droit public ne sont autorisées à fonctionner en capitalisation partielle que si les pouvoirs publics fournissent une garantie conforme aux exigences du droit fédéral (cf. art. 72c LPP), qui s'étend sans restriction à l'ensemble des employeurs affiliés.

La disposition exigeant la garantie de l'Etat a pour but premier de protéger les personnes assurées. Il s'agit d'éviter d'une part que le départ d'un employeur affilié n'ait des conséquences négatives pour l'effectif des assurés restants (p. ex. l'allongement de la durée d'un plan d'assainissement) et, d'autre part, que les assurés sortants ne subissent une réduction de leur prestation de sortie.

En raison de la garantie de l'Etat, le canton est exposé à supporter des coûts importants en cas de liquidation partielle, c'est-à-dire si un employeur de taille moyenne ou de grande taille quitte la CPB ou la CACEB. En effet, le canton est tenu de compléter les prestations de sortie pour atteindre 100 pour cent du montant dû alors que la fortune des caisses n'en couvre que 80 pour cent. De plus, le canton est tenu de combler le découvert technique pour l'effectif des assurés restants.

Le droit fédéral n'interdit pas aux pouvoirs publics de demander aux employeurs affiliés qu'ils remboursent les paiements effectués au titre de la garantie de l'Etat. Cette disposition a donc pour but d'éviter que des employeurs affiliés ne quittent la CPB ou la CACEB dès que la garantie de l'Etat aura été introduite afin de profiter d'un versement intéressant à ce titre. Mais comme le canton ne peut pas et ne veut pas imposer aux employeurs affiliés de rester indéfiniment à la CPB ou à la CACEB – le remboursement des montants versés au titre de la garantie représente une charge énorme pour les employeurs affiliés –, la disposition est limitée à dix ans, période pendant laquelle le montant à rembourser diminue linéairement pour tomber à zéro.

Article 34 Reconnaissance de dette du canton

Alinéa 1

La CPB et la CACEB sont des institutions de prévoyance communes, et non pas collectives. Cela signifie que les caisses présentent chacune un degré de couverture global ; elles n'établissent pas le degré de couverture pour chaque employeur affilié. De ce fait, la reconnaissance de dette du canton augmente le degré de couverture pour l'ensemble des assurés et des bénéficiaires de rente, pas seulement pour les membres du personnel cantonal actifs et retraités. Il est prévu de ne pas faire participer les autres employeurs à la reconnaissance de dette (hormis les communes dans la mesure où elles sont responsables de l'école obligatoire et les employeurs visés à l'art. 38). La raison en est que beaucoup d'employeurs affiliés sont subventionnés par le canton, qui financerait donc indirectement leur part de la reconnaissance

de dette à travers ses subventions. De plus, les employeurs affiliés n'auraient pas les moyens de financer une part adéquate de la reconnaissance de dette.

La reconnaissance de dette est une aide au démarrage unique offerte aux caisses de pension. Le canton fait ainsi un geste en faveur des employeurs affiliés, dont la plupart sont assurés auprès des caisses cantonales depuis des années voire des dizaines d'années. Tous les employeurs affiliés, en revanche, devront participer à d'éventuelles mesures d'assainissement à venir.

Alinéa 2

Quel que soit le niveau du taux d'intérêt technique applicable à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, le calcul du montant de la reconnaissance de dette repose sur un chiffre de 3,5 pour cent. De plus, les principes d'établissement du bilan de la CPB et de la CACEB en vigueur au 31 décembre 2011 s'appliquent.

Même si les caisses appliquent à la date d'entrée en vigueur de la présente loi un taux d'intérêt technique de 2,5 pour cent, par exemple, elles auront un degré de couverture nettement supérieur à 80 pour cent. Grâce à la reconnaissance de dette, les caisses ne sont pas obligées de prendre des mesures d'assainissement immédiates pour maintenir le degré de couverture au niveau visé de 80 pour cent.

Le canton inscrit la reconnaissance de dette à son bilan, à la charge de ses fonds propres, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ce qui est sans incidence sur le résultat. Cette opération bilantielle n'impacte pas directement le compte de fonctionnement. Si la dette était inscrite dans le compte de fonctionnement, avec une incidence sur le résultat, cela provoquerait un excédent de dépenses à hauteur de trois milliards de francs environ pour l'année concernée et donc un conflit avec le frein à l'endettement inscrit dans la Constitution cantonale (art. 101 ConstC). Le déficit qui en résulterait devrait être compensé dans le budget de l'année d'après. Le Grand Conseil a la possibilité d'allonger le délai de compensation de deux à quatre ans si la majorité des deux tiers de ses membres en décident ainsi. Toutefois, cet exercice de compensation serait totalement irréaliste du point de vue de la politique financière, ce qui aurait pour effet de neutraliser le frein à l'endettement.

Concernant les opérations financières extraordinaires, la commission du Grand Conseil écrit dans sa proposition du 27 novembre 2006 relative à la modification de la Constitution pour introduire un frein à l'endettement : « Les transactions extraordinaires effectuées à l'intérieur du bilan, qui ont un impact sur l'endettement brut, n'ont pas été prises en compte dans le modèle proposé. » Dans la note de bas de page 29 associée, la commission cite les exemples suivants : « recapitalisation des caisses de pension, versement de la part du canton au produit de la vente des réserves d'or. »

L'inscription au bilan de la reconnaissance de dette a lieu si possible dans le cadre de l'apurement du bilan nécessité par l'introduction du MCH2 et des normes IPSAS.

Article 35 Amortissement et rémunération de la dette

L'amortissement annuel s'élève en règle générale à un quarantième du montant initial dû. Si la situation financière du canton le permet, il sera possible d'augmenter les tranches de versement.

Le taux d'intérêt qui rémunère la dette est lié à celui de la dette de trésorerie à moyen et long terme. Ce dernier est déterminé par les marchés financiers, mais il ne subit pas de fluctuations importantes. Il aurait été possible de se référer au taux d'intérêt technique, mais cela ne présentait pas d'intérêt pour le canton. En effet, avec cette solution, il aurait été plus avantageux pour le canton de s'endetter sur le marché des capitaux et d'apporter des fonds aux caisses plutôt que d'établir une reconnaissance de dette en leur faveur. De plus, la rémunération d'une reconnaissance de dette doit être fonction d'un taux d'intérêt de marché (actif du

bilan de la CPB et de la CACEB) et non pas dépendre d'un taux d'intérêt fixé par les seules commissions administratives au passif du bilan.

Si le degré de couverture de la CPB ou de la CACEB dépasse un certain niveau, le canton bénéficie partiellement de cette augmentation. A cet effet, il est prévu que le taux de base diminue au fur et à mesure que le degré de couverture augmente. Ces modalités spéciales font l'objet d'un complément d'étude durant la consultation. Il faut en effet ne pas contrevenir à l'article 57, alinéa 4 de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2 ; RS 831.441.1).

Article 36 Autorisation de dépenses

Dans la mesure où la reconnaissance de dette, son amortissement et sa rémunération requièrent une autorisation de dépenses, la compétence pour accorder cette autorisation est déléguée au Conseil-exécutif.

Article 37 Participation des communes et compensation des transferts de charges du canton vers les communes

Le financement des traitements des membres du corps enseignant dans l'enseignement préscolaire et obligatoire incombe conjointement au canton et aux communes. Les traitements, les allocations et les cotisations de l'employeur aux assurances sociales sont admis à la compensation des charges en vertu de l'article 24 de la loi du 20 janvier 1993 sur le statut du personnel enseignant (LSE ; RSB 430.250). Le montant total des dépenses est pris en charge à 70 pour cent par le canton et à 30 pour cent par les communes.

Environ 4/5 des assurés de la CACEB sont des enseignantes et des enseignants affectés à l'enseignement préscolaire et obligatoire. C'est pourquoi l'article 36 stipule que les communes supportent un quart (30 pour cent de 4/5) des charges d'intérêts résultant de la dette reconnue par le canton envers la CACEB.

Comme évoqué en introduction, toutes les dépenses liées aux traitements du personnel enseignant des établissements préscolaires et de l'école obligatoire sont en principe financées via la compensation des charges liées aux traitements du corps enseignant. En l'espèce, cela signifierait qu'un quart des charges d'intérêt calculées sur la base du taux d'intérêt applicable conformément à l'article 35, alinéa 3 devrait être imputé à la péréquation des charges liées aux traitements du corps enseignant. Pour des raisons pratiques, l'alinéa 2 stipule que la part communale des intérêts rémunérant la dette reconnue par le canton envers la CACEB est calculée une seule fois l'année de l'entrée en vigueur de la loi et imputée à la compensation des charges liées à la répartition des tâches conformément à l'article 29b de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1). Il n'y aura donc pas besoin d'imputer chaque année à la compensation des charges liées aux traitements du corps enseignant la partie des intérêts revenant aux communes.

La CACEB a été recapitalisée à la fin de 2000. A l'époque, toutes les communes ont participé à cette recapitalisation. La part des communes est aujourd'hui fixée à l'article 15 LSE ; elle donne lieu au paiement annuel d'intérêts par les communes via la compensation des charges. Pour simplifier, les communes financeront désormais aussi cette part via la compensation des charges liées à la répartition des tâches. Ce transfert est neutre pour les finances communales : l'augmentation de la participation des communes à la compensation des charges liées à la répartition des tâches est égale à la diminution de leur participation à la compensation des charges liées aux traitements du corps enseignant.

Article 38 Participation des autres employeurs

La reconnaissance de dette du canton envers la CPB et la CACEB porte sur la totalité du découvert des caisses à un taux d'intérêt technique de 3,5 pour cent le jour précédant l'entrée

en vigueur de la présente loi. La dette reconnue par le canton couvre donc également, et sans restriction, les découverts imputables aux autres employeurs affiliés.

Cette reconnaissance de dette entraîne une hausse unique importante du degré de couverture de la CPB et de la CACEB. Elle bénéficie donc fortement aux employeurs affiliés dans la mesure où elle réduit de manière importante la charge que représenteront pour eux d'éventuelles futures mesures d'assainissement.

Si un employeur résilie son contrat d'affiliation, il est tenu de rembourser au canton sa part de la dette que le canton a reconnue. Sans cette règle, les employeurs qui quitteraient les caisses de pension peu après l'entrée en vigueur de la présente loi bénéficieraient de manière disproportionnée de la reconnaissance de dette. Les caisses doivent inscrire cette obligation dans les nouveaux contrats d'affiliation.

La participation de l'employeur qui quitte l'une ou l'autre caisse diminue linéairement pendant dix ans. Ainsi, si un employeur quitte une caisse deux ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, il participe à hauteur de 80 pour cent à la part de la dette reconnue qui lui est imputable. La participation tombe à zéro dix ans après l'entrée en vigueur de la présente loi. Cette règle temporaire a été choisie parce que le canton ne peut pas et ne veut pas imposer de fait aux employeurs affiliés de rester « éternellement » à la CPB ou à la CACEB.

Article 38a Plan de financement

La reconnaissance de dette du canton envers les caisses sera mise en place en même temps que l'introduction du MCH2/IPSAS le 1^{er} janvier 2015. Or, la législation fédérale exige que les dispositions concernant la capitalisation partielle entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2014. En raison de ce décalage dans le temps, l'augmentation du degré de couverture des caisses due à la reconnaissance de dette aura lieu non pas à la date d'adoption du régime de la capitalisation partielle, mais un an après seulement.

Le plan de financement est un élément central du régime de la capitalisation partielle. Il sera édicté au 1^{er} janvier 2014. La reconnaissance de dette à compter du 1^{er} janvier 2015, qui fait partie du plan de financement, est calculée de telle manière que les caisses atteignent un degré de couverture de 100 pour cent avec un taux d'intérêt technique de 3,5 pour cent au 31 décembre 2014. Les degrés de couverture respectifs des deux caisses à la date de référence du 1^{er} janvier 2015 pourront être estimés de manière fiable en 2013 déjà – c'est-à-dire lorsque le plan de financement sera en cours d'élaboration – en fonction du taux d'intérêt technique. C'est pourquoi le fait que la présente loi stipule que le plan de financement doit être élaboré avant que le degré de couverture définitif ne soit connu ne devrait pas soulever de questions d'ordre matériel.

Aux termes de la LPP, les commissions administratives déterminent le degré de couverture initial. Mais comme l'ampleur de la garantie de l'Etat (en cas de liquidation partielle, les prestations de libre passage doivent être couvertes par la garantie de l'Etat à concurrence du degré de couverture initial) ainsi que l'importance de la reconnaissance de dette du canton sont déterminées par le degré de couverture initial, ce paramètre est défini globalement dans la présente loi. La disposition selon laquelle le degré de couverture initial global correspond à 80 pour cent si le degré de couverture au 1^{er} janvier 2015 est supérieur à ce chiffre est le fruit d'une concertation avec la CPB.

Même si la teneur de la LPP permet d'arguer que la situation du bilan au 1^{er} janvier 2012 est déterminante pour établir le degré de couverture initial, la disposition précitée suscite des questions en raison de la transition de deux ans qu'elle instaure ainsi que du contexte dans lequel elle s'inscrit. Il est en effet contestable de se référer à la situation du bilan au 1^{er} janvier 2012 alors que la situation financière enregistrera d'un coup une amélioration importante au 1^{er} janvier 2015 avec la mise en place de la reconnaissance de dette. Il ne serait certainement pas dans l'esprit de la LPP de s'appuyer sur une interprétation littérale de cette dernière pour faire échec à la solution globale proposée dans la présente loi, d'autant que ce n'est pas le jour de référence pour le calcul du degré de couverture qui est déterminant sur le plan maté-

riel et économique, mais bien plutôt l'existence d'un plan de financement qui assure l'équilibre financier des caisses.

Article 39 Avoir d'épargne initial

Lors du passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations, les prestations de sortie individuelles calculées selon le règlement du système de primauté des prestations sont comptabilisées comme des avoirs d'épargne individuels dans le système de primauté des cotisations (avoirs d'épargne initiaux). Cette procédure garantit que les prestations de sortie ont le même montant au même moment dans les deux systèmes de primauté et que les droits acquis sont préservés. La même procédure était appliquée jusqu'ici lorsqu'une personne, en raison d'un changement de poste, quittait la CPB ou la CACEB pour une institution sous le régime de la primauté des cotisations.

Article 40 Droit

Alinéa 1

La présente loi place sur un pied d'égalité le personnel des employeurs affiliés de droit et le personnel des employeurs affiliés contractuellement pour ce qui est du droit à une contribution de transition financée par le canton et du montant de cette contribution.

Alinéa 2

Dans la primauté des prestations, l'accumulation du capital intervient plus tard que dans la primauté des cotisations. Lorsque l'on passe à la primauté des cotisations, il faut donc compléter les avoirs de vieillesse des assurés âgés pour compenser la montée tardive de la courbe de capitalisation dans la primauté des prestations (voir le graphique sous le point 3.1.6). Le décalage de la capitalisation dans le système de la primauté des prestations tient au fait que les personnes assurées paient les mêmes cotisations quel que soit leur âge (financement collectif), mais ces cotisations sont redistribuées des assurés jeunes vers les assurés âgés (solidarité) sur la base de calculs actuariels. A contrario, le système de la primauté des cotisations ne comporte pas de mécanisme de solidarité puisque les cotisations progressent avec l'âge (financement individuel) et que chaque personne assurée se voit créditer l'intégralité des cotisations d'épargne versées par elle et par son employeur. Le changement de régime est donc particulièrement désavantageux pour les assurés âgés : ils ont versé des cotisations de solidarité en début de carrière et, comme la caisse opère maintenant un changement de primauté, ils ne bénéficieront pas de cotisations de solidarité de la part des assurés jeunes. Les contributions de transition accordées par le canton sont destinées à compenser la perte des cotisations de solidarité dont les assurés âgés auraient bénéficié à l'avenir si leur caisse n'avait pas changé de primauté.

C'est pourquoi les contributions de transition sont plus élevées pour les assurés âgés. A contrario, les assurés jeunes n'ont pas besoin de contributions de transition puisque la primauté des cotisations et la primauté des prestations sont des systèmes équivalents lorsqu'on les considère sur toute la durée d'une carrière professionnelle. Il est important de relever que les contributions de transition répondent à une nécessité ponctuelle, due au changement de système (mode de financement différent).

Alinéa 3

Le versement de la contribution de transition en dix tranches égales est fondé sur l'article 7 de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LFLP ; RS 831.42), selon lequel la prestation d'entrée financée par l'employeur est intégralement acquise à l'assuré au bout de dix ans. Les contributions de transition sont une indemnité pour la non-perception de futures cotisations de solidarité (al. 2). Dans le système actuel de primauté des prestations, ces cotisations de solidarité sont acquises au fil des années qui séparent l'assuré de la retraite, c'est-à-dire pour une personne de

63 ans pendant dix ans si elle est assurée à la CPB ou pendant douze ans si elle est assurée à la CACEB. Si l'on transpose cette logique dans le système de la primauté des cotisations, il faudrait échelonner le versement de la contribution de transition jusqu'à la retraite de l'assuré. L'étalement sur dix ans est donc plus avantageux car plus rapide pour de nombreux assurés. Il est intéressant pour le canton également de ne pas avoir à financer la totalité des contributions de transition de personnes qui quittent la caisse de manière anticipée suite à un changement d'emploi. Si la totalité des contributions de transition était due immédiatement, cela augmenterait considérablement les charges du canton.

Alinéa 4

Il y a des cas dans lesquels il n'est pas possible de verser les tranches sur l'ensemble des dix années prévues. Lorsque survient le cas de prévoyance vieillesse, décès ou invalidité, les tranches restant dues sont immédiatement créditées sur l'avoir d'épargne de l'assuré.

Alinéa 5

Les contributions de transition ont pour but de compenser la perte des cotisations de solidarité qui auraient été perçues par la suite si la caisse n'était pas passée à la primauté des cotisations. Les assurés qui quittent la CPB ou la CACEB avant le terme des dix ans et qui ne perçoivent pas de rente spéciale perdent leur droit aux tranches ultérieures de leur contribution de transition. Cette règle de péjore pas la situation des assurés concernés par rapport au statu quo car, à l'heure actuelle, le départ de la CPB ou de la CACEB fait également perdre le droit aux cotisations de solidarité.

Alinéa 6

Cette disposition donne au Conseil-exécutif la prérogative d'édicter des règles différentes, étant entendu qu'il doit respecter les principes énoncés aux alinéas 3 à 5. Cela s'applique entre autres aux modalités régissant les transferts d'assurés entre la CPB et la CACEB.

Article 41 Montant

Alinéa 1

Selon le règlement actuel de la CPB, l'âge maximal de la retraite est fixé à 63 ans pour les assurés qui ont une durée de cotisation complète (60 ans pour les membres de la Police cantonale). C'est donc cette limite d'âge qui est déterminante pour le calcul de la contribution de transition appelée à compenser les cotisations de solidarité qui ne seront pas perçues en raison du changement de primauté. Le taux de conversion de la CPB est fixé à 6,14 pour cent à l'âge de 63 ans et à 5,75 pour cent à l'âge de 60 ans (Police cantonale).

Alinéa 2

Le règlement actuel de la CACEB fixe l'âge maximal de la retraite à 65 ans avec une durée de cotisation complète. C'est donc cette limite d'âge qui est déterminante pour le calcul de la contribution de transition appelée à compenser les cotisations de solidarité qui ne seront pas perçues en raison du changement de primauté. Le taux de conversion de la CACEB est fixé à 5,91 pour cent à l'âge de 65 ans.

Alinéa 3

La contribution de transition assure que la rente de vieillesse présumée obtenue dans le régime de primauté des cotisations sur la base des hypothèses retenues est aussi élevée que la rente de vieillesse qui aurait été présumée obtenue avec les paramètres de calcul correspondants dans le régime de primauté des prestations. Pour pouvoir évaluer les futures rentes de vieillesse présumées, il faut se baser sur des hypothèses. Celles-ci correspondent logiquement aux paramètres sur lesquels repose le changement de primauté.

Alinéa 4

La contribution de transition est versée en dix tranches annuelles. La valeur nominale de la tranche est augmentée du taux d'intérêt de projection de 2,0 pour cent afin que la valeur réelle des tranches reste constante selon les hypothèses retenues.

Alinéa 5

Si la rente de vieillesse issue du calcul-type dans le régime de primauté des cotisations est supérieure à la rente calculée dans le régime de primauté des prestations, la contribution de transition est superflue. Du reste, une contribution de transition négative ne serait pas admissible juridiquement.

Article 42 Comptabilisation des provisions

Comme la reconnaissance de dette, les provisions constituées pour financer les contributions de transition sont imputées sur le capital propre du canton, sans incidence sur le résultat. Les explications relatives à la reconnaissance de dette s'appliquent par analogie (cf. commentaire de l'art. 33).

Article 43 Modalités de détail et compétence en matière de dépenses

Toutes les modalités de détail sont réglées par la CPB et la CACEB.

La loi règle en détail le droit à la contribution de transition et les modalités de calcul de son montant. C'est pourquoi la compétence pour approuver les dépenses concrètes nécessaires au paiement des contributions de transition est déléguée au Conseil-exécutif.

Article 44 Augmentation des prestations de risque

Si une personne assurée devient invalide ou décède dans les trois ans *après* l'entrée en vigueur de la présente loi, cette personne ou ses survivants doivent recevoir une prestation comparable à celle qu'ils auraient reçue *avant* l'entrée en vigueur de la loi. A cet effet, la loi définit les modalités de calcul d'un montant à ajouter à la prestation de risque, pour autant qu'il soit supérieur à zéro, en cas de survenance du cas de prévoyance visé. Ce montant est fixe, c'est-à-dire qu'il n'est ni indexé, ni porteur d'intérêts. Ce montant supplémentaire acquis à l'intérieur du délai de trois ans doit être versé pendant toute la durée de perception de la prestation de risque.

Article 45 Commissions administratives et assemblées des délégués

La période de fonction des membres de l'assemblée des délégués et de la commission administrative de la CPB et de la CACEB dure de 2014 à 2017. Selon la présente loi, les assemblées des délégués ne se composent plus que d'assurés actifs. Un délai suffisant est prévu pour former les assemblées des délégués selon les nouvelles dispositions. Les assemblées nouvellement constituées pourront alors élire leurs représentants.

Article 46 Prestations

En application de la législation fédérale, la présente loi régit le financement de la prévoyance professionnelle, et donc pas les prestations. Or, il faudra procéder à des adaptations dans les prestations suite au changement de système de primauté, du fait de l'évolution de la situation de la couverture ou en raison d'autres dispositions nouvelles. Ces adaptations doivent être régies par voie réglementaire par les commissions administratives respectives des caisses. Ce sont donc les caisses qui définissent aussi les modalités d'adaptation des rentes de rac-

cordement. De même, les dispositions transitoires requises par l'adaptation des prestations devront figurer dans les règlements, et non pas dans la présente loi.

Article 47 Modification d'un acte législatif

Lire le commentaire de l'article 37.

Article 48 Abrogation d'actes législatifs

Article 49 Entrée en vigueur

La présente loi remplace les lois qui régissaient séparément les établissements autonomes que sont la CPB et la CACEB. Elle entrera en vigueur de manière échelonnée car la législation fédérale admet qu'une caisse de pension adopte un système de financement en capitalisation partielle uniquement si la garantie de l'Etat et le plan de financement (qui doit indiquer le degré de couverture initial, les cotisations requises pour l'exécution du plan de financement et le degré de couverture visé) sont arrêtés le 1^{er} janvier 2014 au plus tard. Or, les travaux qui doivent être accomplis notamment par les caisses pour préparer le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations ne pourront pas être achevés pour le 1^{er} janvier 2014. Ce serait un délai irréaliste pour les deux caisses, qui doivent à la fois réaliser les travaux requis pour l'exécution de la présente loi et élaborer un plan de financement puis le présenter pour approbation aux autorités compétentes.

C'est pourquoi toutes les dispositions nécessaires pour le financement en capitalisation partielle entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2014. C'est le cas en particulier des dispositions concernant la garantie de l'Etat ainsi que les bases pour l'élaboration et l'application du plan de financement. La CPB et la CACEB seront ainsi dotées de la garantie de l'Etat que la LPP exige impérativement pour la capitalisation partielle. Pour le reste, les deux caisses continueront de fonctionner en primauté des cotisations, conformément à l'ancien droit, pendant encore une année. La présente loi ne prévoit pas l'abrogation échelonnée de l'ancien droit. En cas de doute, on appliquera le principe selon lequel le nouveau droit prime l'ancien droit.

Si le référendum est saisi, la loi doit pouvoir entrer en vigueur avec effet rétroactif. Dans le cas contraire, le choix du financement en capitalisation partielle deviendrait impossible en vertu de la législation fédérale. Une entrée en vigueur rétroactive est admissible si

- a la rétroactivité est expressément prévue dans la loi,
- b elle se justifie par des motifs pertinents,
- c elle est raisonnablement limitée dans le temps,
- d elle ne conduit pas à des inégalités choquantes et
- e elle ne porte pas atteinte à des droits acquis.

La rétroactivité est bien prévue dans le présent projet de loi. Les raisons pertinentes ont été exposées. Si le référendum est saisi, la votation populaire devra être organisée sans délai afin que la rétroactivité reste raisonnablement limitée dans le temps. La rétroactivité a des effets sur l'ensemble des assurés et elle ne crée pas d'inégalités. Les droits acquis seront protégés dans tous les cas.

9. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

La nouvelle loi cantonale sur les caisses de pension doit trouver un moyen terme entre les conditions-cadre fixées par la législation fédérale, la politique de stabilisation menée par le Conseil-exécutif dans le domaine des finances et le but de renforcer l'attractivité et la compétitivité du canton dans son rôle d'employeur. La solution proposée répond le plus largement possible à tous ces intérêts, sans trop négliger les autres intérêts en jeu.

La présente loi est inscrite dans le programme législatif 2011 bis 2014 du Conseil-exécutif (cf. p. 38, Programme gouvernemental de législature 2011 à 2014).

10. Répercussions financières

Les répercussions financières du projet de loi sont exposées ci-après.

10.1 Changement de primauté

L'analyse présentée sous le chiffre 3.1.7 montre que le changement de primauté est globalement neutre pour les coûts si l'on conserve les mêmes paramètres, en particulier un taux d'intérêt technique de 3,5 pour cent. Le changement de primauté entraînera certes inévitablement des adaptations individuelles des cotisations, mais le montant total des cotisations à la charge des salariés et des employeurs restera à peu près le même dans le système de primauté des cotisations.

10.2 Contribution de transition suite au changement de primauté

La compensation calculée par les organes du projet représente un coût unique de l'ordre de 500 millions de francs. Dans le cadre de l'apurement du bilan suite à l'introduction du MCH2 et des normes IPSAS, ces coûts de transition peuvent être inscrits au bilan uniquement, sous la forme d'une provision, et être mis à la disposition des caisses avec un étalement dans le temps (p. ex. sur dix ans). Cela permet de respecter le frein constitutionnel à l'endettement. Les reprises sur provision entraîneront la comptabilisation dans le compte de fonctionnement de charges d'intérêt allant de 1 million de francs environ (en 2016) à 13 millions de francs environ (à partir de 2026).

10.3 Reconnaissance de dette

Comme la contribution de transition, la reconnaissance de dette du canton sera comptabilisée au bilan uniquement dans le cadre de l'introduction du MCH2 et des normes IPSAS. Le tableau ci-dessous résume les conséquences financières pour les différentes parties prenantes (état au 31.12.2011 ; dans les faits, c'est la situation financière des caisses au 31 décembre 2014 qui sera déterminante) :

Valeurs-repères	CPB	CACEB	Total
Degré de couverture au 31.12.2011	86,1%	78,81%	
Déficit de couverture au 31.12.2011	1426 mio.	1394 mio.	2820 mio.
Reconnaissance de dette du canton	1426 mio.	1394 mio.	2820 mio.
Rémunération 2,5%	36 mio.	35 mio.	71 mio.
Amortissement 40 ans	36 mio.	35 mio.	71 mio.

Point de vue des caisses	CPB	CACEB	Total
Rentrées annuelles	72 mio.	70 mio.	142 mio.
Rentrées annuelles non reconduites : cotisations d'assainissement	-	- 48 mio.	- 48 mio.
Rentrées annuelles supplémentaires	72 mio.	22 mio.	94 mio.

Point de vue du canton	CPB	CACEB	Total
Nouvel endettement	1426 mio.	1394 mio.	2820 mio.
Charges d'intérêts	36 mio.	35 mio.	71 mio.

Cessation du versement de cotisations d'assainissement à la CACEB		- 32 mio.	- 32 mio.
Participation des communes aux charges d'intérêt		- 9 mio.	- 9 mio.
Imputation sur le compte de fonctionnement	36 mio.	3 mio.	39 mio.

Point de vue des assurés actifs	CPB	CACEB	Total
Cessation du versement de cotisations d'assainissement à la CACEB	-	- 16 mio.	- 16 mio.
Participation nette des assurés actifs	-	- 16 mio.	- 16 mio.

Les chiffres ci-dessus reposent sur la situation des comptes au 31 décembre 2011. Or, il est prévu de mettre en œuvre la présente révision au 31 décembre 2014 et au 1^{er} janvier 2015. Les chiffres effectifs, en particulier le montant de la reconnaissance de dette et des charges d'intérêt, dépendront dans une large mesure de l'évolution des rendements d'ici la fin de 2014. Après l'abaissement à 2,5 pour cent du taux d'intérêt technique, les caisses auront encore un degré de couverture de 86 ou 87 pour cent en comptant la reconnaissance de dette du canton. Le degré de couverture visé de 80 pour cent sera donc respecté. Par conséquent, il n'y aura pas lieu de prendre des mesures d'assainissement supplémentaires.

Pour des raisons de politique du personnel et de politique financière, la solution de la reconnaissance de dette apparaît comme le dispositif offrant la meilleure faisabilité pour résorber les découverts actuels. Toutes les autres solutions sont trop lourdes pour les employeurs comme pour les personnes assurées. La solution proposée entraîne des charges supportables pour le compte de fonctionnement, mais elle a pour effet indésirable d'augmenter la dette du canton. Toutefois, cet endettement supplémentaire est relativisé par le fait que le passage au MCH2 et aux normes IPSAS entraînera une forte revalorisation de l'actif du bilan du canton alors que les découverts des caisses de pension devront de toute façon être inscrits au passif du bilan du canton. La reconnaissance de dette est une solution généreuse, qu'il importe de considérer dans le contexte des conséquences de la baisse du taux d'intérêt technique (cf. chiffre 10.4).

10.4 Baisse du taux d'intérêt technique et conséquences

Le 20 mars 2012, la commission administrative de la CPB a annoncé que le taux d'intérêt technique serait abaissé de 3,5 à 2,5 pour cent au 31 décembre 2012, avec les conséquences suivantes :

- Il sera nécessaire de renforcer les capitaux de prévoyance des bénéficiaires de rente et des assurés actifs. Pour atteindre ce but sans imposer de réduction des prestations aux assurés actifs, il aurait fallu quelque 1,5 milliard de francs à fin 2011.
- Le degré de couverture chutera de 13 pour cent environ ; le découvert augmentera de 1,5 milliard de francs environ.
- Comme la reconnaissance de dette est calculée sur la base d'un taux d'intérêt technique de 3,5 pour cent, la CPB continuera d'avoir un degré de couverture de 87 pour cent environ après l'abaissement du taux d'intérêt technique à 2,5 pour cent (dans l'hypothèse où les prestations servies aux assurés actifs ne sont pas réduites). Comme le degré de couverture à respecter avec la garantie de l'Etat est de 80 pour cent, il ne sera donc pas nécessaire de prendre de mesures d'assainissement supplémentaires dans l'immédiat.

Le Conseil-exécutif a chargé le président de la direction technique générale de prendre contact avec la CPB afin de mettre à profit les mois consacrés à la consultation pour discuter

de solutions. La CPB a été priée d'exposer les conséquences qu'aurait la baisse du taux d'intérêt technique pour les prestations si la caisse n'augmentait pas les cotisations et ne renforçait pas les capitaux de prévoyance des assurés actifs (ou s'il n'y avait pas d'augmentation de la reconnaissance de dette).

Lors de sa séance du 28 mars 2012, la commission administrative de la CACEB a choisi de procéder à une appréciation générale des aspects techniques, économiques et autres avant de décider si l'abaissement à 2,5 pour cent du taux d'intérêt technique aurait lieu en une ou plusieurs étapes. L'abaissement du taux d'intérêt technique à 2,5 pour cent avec le maintien des prestations aurait des conséquences similaires à celles auxquelles est exposée la CPB. Toutefois, comme l'âge ordinaire de la retraite à la CACEB est de 65 ans, la nécessité d'augmenter les cotisations serait moins forte.

Le Conseil-exécutif a également chargé le président de la direction technique générale de prendre contact avec la CACEB afin de mettre à profit les mois consacrés à la consultation pour discuter de solutions.

11. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Durant les treize dernières années, le canton n'a pu accorder aux membres du personnel cantonal et du corps enseignant qu'une progression insuffisante des traitements pour des raisons de politique financière. Des comparaisons salariales étendues avec de nombreux employeurs du secteur public et du secteur privé montrent que le canton de Berne accuse par rapport à la concurrence directe un retard moyen de plus de 17 pour cent ; plus de 7 pour cent sont imputables à la compensation incomplète du renchérissement et 10 pour cent à la limitation de la progression individuelle des traitements. Les traitements du personnel cantonal et du corps enseignant ne sont actuellement plus concurrentiels.

Une participation (plus élevée) du personnel à des mesures d'assainissement dans le cadre d'une capitalisation complète ou partielle des caisses de pension péjorerait la situation déjà insatisfaisante dans le domaine des traitements. Pour le personnel comme pour les finances cantonales, il faut donc éviter, si cela est possible, d'accroître le poids financier que représentent les charges sur les salaires.

Pour le personnel, la capitalisation complète est en principe plus favorable une fois réalisé l'assainissement. En effet, la capitalisation partielle et son dispositif de répartition partielle font porter des risques structurels au personnel. Il faut s'attendre à une augmentation de la proportion de retraités dans les deux caisses au cours des années à venir. Dans un système de capitalisation partielle, cela oblige à augmenter les cotisations (ce qui n'est pas le cas dans un système de capitalisation complète). De plus, la nécessité de relever les cotisations s'accroît en cas de résiliation de contrats d'affiliation ou avec l'augmentation de l'espérance de vie.

A court terme, en revanche, la capitalisation partielle est plus attractive pour le personnel car, grâce à la reconnaissance de dette du canton, il n'est pas nécessaire de prendre des mesures d'assainissement (il suffit d'atteindre un degré de couverture de 80 pour cent). Avec la capitalisation complète, par contre, des mesures d'assainissement sont nécessaires pour atteindre un degré de couverture de 100 pour cent. L'ampleur de ces mesures d'assainissement dépend fortement de l'importance des mesures portant sur les prestations. En ce qui concerne la CPB, le relèvement de l'âge de la retraite de 63 à 65 ans est une mesure à envisager en priorité. La CACEB a franchi ce pas en 2005 déjà.

Il y a lieu de porter un regard critique sur l'inégalité de traitement entre les assurés de la CPB et les assurés de la CACEB qui pourrait découler d'un choix différent de système (p. ex. la capitalisation complète pour la CPB et la capitalisation partielle pour la CACEB). Même s'il n'est pas possible en principe d'assurer une égalité de traitement parfaite entre les deux caisses en raison des différences que présentent leurs situations de départ respectives, une inégalité de traitement liée à la question centrale du système de financement aurait des conséquences profondes car les systèmes de la capitalisation complète et de la capitalisation par-

tielle ne fonctionnent pas de la même manière. En effet, le régime de la capitalisation partielle est beaucoup plus sensible aux variations de l'effectif que le régime de la capitalisation complète. De plus, l'existence d'une garantie de l'Etat dans le régime de la capitalisation partielle a des effets indirects sur la politique de placement et donc sur le produit des intérêts et le montant des prestations. En outre, le régime de la capitalisation partielle requiert un plan de financement destiné à assurer l'équilibre des caisses, ce qui n'est pas le cas dans le régime de la capitalisation totale ; ce plan de financement et les cotisations requises pour le réaliser entraîneraient également des inégalités de traitement.

12. Répercussions sur les communes

La participation des communes aux charges d'intérêt résultant de la reconnaissance de dette envers la CACEB prévue à l'article 37 de la loi entraîne des charges supplémentaires de 9 millions de francs pour les communes (un quart de 37 millions de francs, état au 31.12.2011 ; voir à ce sujet le commentaire de l'art. 37). Par contre, les communes n'ont plus à participer, au titre de la répartition des charges, à hauteur de 8 millions de francs environ (un quart de 32 millions de francs) aux cotisations d'assainissement que le canton verse actuellement à la CACEB. Ainsi, la charge supplémentaire nette pour les communes s'élève à 1 million de francs environ.

L'abrogation de l'article 15 LSE et le transfert de la participation des communes aux charges d'intérêt découlant de la recapitalisation de la CACEB en 2000 de la compensation des charges liées à la répartition des tâches vers la compensation des charges liées aux traitements du corps enseignant est neutre pour les finances communales.

Cette analyse des répercussions financières sur les communes ne préjuge pas des cotisations d'assainissement qui pourraient devenir nécessaires après l'entrée en vigueur de la présente loi. Il faut rappeler que le régime de la capitalisation complète oblige à résorber un éventuel découvert dans les dix ans.

Pour le reste, la nouvelle loi confère aux communes ou à l'Association des communes bernoises le droit d'être entendues. Le Grand Conseil les consulte avant d'arrêter le montant des autres cotisations d'épargne que celles des employeurs affiliés de droit déjà réglées par la loi (cf. art. 30, al. 1). Le Conseil-exécutif les consulte également lorsqu'il arrête le montant des cotisations d'épargne, des primes de risque et des cotisations supplémentaires destinées à financer les rentes de raccordement de la CPB pour les assurés des employeurs affiliés de droit (cf. art. 30, al. 2).

13. Répercussions sur l'économie

Le projet n'a pas de répercussions directes sur l'économie.

14. Résultat de la procédure de consultation

[Vortragstext]

Berne, le [Datum]

Au nom du Conseil-exécutif,
la présidente : / le président : [Name]
le chancelier : [Name]

15. Annexe C ad chiffre 3.1, comparaison primauté des prestations/primauté des cotisations, exemples de carrières différentes

	Mitarbeiter	Sekretärin	Weitergebildete	Aufsteiger	Familienfrau	Bemerkungen (Beispiel Familienfrau)
Beitragsjahre	38	38	38	38	23	
Startlohn ₂₅ (vers. Lohn)	50'000	50'000	50'000	50'000	50'000	
Beitragsprimat (BP)						
Zins / Lohnentw.	3.5% / 1.5%	3.5% / 1.5%	3.5% / 1.5%	3.5% / 1.5%	3.5% / 1.5%	Vers. Lohn steigt 1.5%, Zins Sparkapital beträgt 3.5% p.a.
Endlohn ₆₃ (vers. Lohn)	86'739	72'500	170'875	252'582	86'739	Vers. Lohn im Rücktrittsalter 63 beträgt CHF 86'739
Altersrente (UWS 6.14%)	52'138	50'461	76'107	104'354	33'219	Jährliche Altersrente beträgt im BP CHF 33'219
Rentensatz	60.1%	69.6%	44.5%	41.3%	38.3%	Rentensatz = Altersrente in % des letzten versicherten Lohns
Zins / Lohnentw.	2.5% / 0.5%	2.5% / 0.5%	2.5% / 0.5%	2.5% / 0.5%	2.5% / 0.5%	Hier werden die Auswirkungen im BP gezeigt, wenn der versicherte Lohn jährlich um 0.5% steigt und das Sparkapital mit 2.5% p.a. verzinst wird.
Endlohn ₆₃ (vers. Lohn)	60'133	56'640	144'404	178'609	60'133	
Altersrente (UWS 6.14%)	36'266	35'863	59'866	73'535	23'088	
Rentensatz	60.3%	63.3%	41.5%	41.2%	38.4%	
Leistungsprimat (LP)						
Zins / Lohnentw.	3.5% / 1.5%	3.5% / 1.5%	3.5% / 1.5%	3.5% / 1.5%	3.5% / 1.5%	Im LP reduziert sich der Rentensatz (und damit die Altersrente) proportional mit der Anzahl fehlender Beitragsjahre. Der Zins von 3.5% entspricht dem im Leistungsbarwert eingerechneten technischen Zins.
Endlohn ₆₃ (vers. Lohn)	86'739	72'500	170'875	252'582	86'739	
Altersrente	52'043	43'500	102'525	151'549	31'500	
Rentensatz	60.0%	60.0%	60.0%	60.0%	36.3%	Hier werden die Auswirkungen im LP gezeigt, wenn der versicherte Lohn jährlich um 0.5% steigt. Der technische Zins beträgt 2.5% statt 3.5%.
Zins / Lohnentw.	2.5% / 0.5%	2.5% / 0.5%	2.5% / 0.5%	2.5% / 0.5%	2.5% / 0.5%	
Endlohn ₆₃ (vers. Lohn)	60'133	56'640	144'404	178'609	60'133	
Altersrente	36'080	33'984	86'642	107'165	21'838	
Rentensatz	60.0%	60.0%	60.0%	60.0%	36.3%	

Hinweis: Die dargestellten Karriereverläufe sind modellhaft

Annahmen:

„Mitarbeiter“: Konstante Lohnerhöhung von 1.5% p.a. entsprechend den Berechnungsannahmen

„Sekretärin“: Ab Alter 50 keine Lohnerhöhung mehr

„Weitergebildete“: Zwischen Altern 35 und 55 überdurchschnittliche Lohnerhöhung von 5% p.a. (anstatt 1.5%)

„Aufsteiger“: Zwei Karrieresprünge: Im Alter 40 Verdoppelung des Einkommens, im Alter 50 nochmalige Einkommenssteigerung um 50%

„Familienfrau“: Karriereunterbruch zwischen 30 und 45

prov. Sparbeitragsstaffelung der BPK (Sparbeiträge von 11% - 27%), prov. UWS von 6.14% im Beitragsprimat

Die Umwandlungssätze basieren in allen Beispielen auf einem technischen Zinssatz von 3.5%

swy / amu 30.4.2012

	Polizist	Lehrerin
Beitragsjahre	35	40
Startlohn₂₅ (vers. Lohn)	50'000	50'000

Beitragsprimat (BP)

Zins / Lohnentw.	3.5% / 1.5%	3.5% / 1.5%
Endlohn₆₀ bzw. 65 (vers. Lohn)	82'950	78'154
Altersrente (UWS 5.69% bzw. 5.91%)	49'758	52'708
Rentensatz	60.0%	67.4%
Zins / Lohnentw.	2.5% / 0.5%	2.5% / 0.5%
Endlohn₆₀ bzw. 65 (vers. Lohn)	59'240	58'070
Altersrente (UWS 5.69% bzw. 5.91%)	35'648	36'370
Rentensatz	60.2%	62.6%

Leistungsprimat (LP)

Zins / Lohnentw.	3.5% / 1.5%	3.5% / 1.5%
Endlohn₆₀ bzw. 65 (vers. Lohn)	82'950	78'154
Altersrente	49'770	46'892
Rentensatz	60.0%	60.0%
Zins / Lohnentw.	2.5% / 0.5%	2.5% / 0.5%
Endlohn₆₀ bzw. 65 (vers. Lohn)	59'240	58'070
Altersrente	35'544	34'842
Rentensatz	60.0%	60.0%

Hinweis: Die dargestellten Karriereverläufe sind modellhaft

Annahmen:

„Polizist“: Sparbeiträge um durchschnittlich 4.2%-Punkte erhöht (Sparbeiträge steigen von 15.2% - 31.2%), damit bereits im Alter 60 modellmässig volle Rente von 60% erreicht wird

„Lehrerin“: Ab Alter 55 keine Lohnerhöhungen mehr; prov. Sparbeitragsstaffelung der BLVK bei einem technischen Zins von 3.5% (Sparbeiträge von 10% - 26.5%)

Die Umwandlungssätze basieren in allen Beispielen auf einem technischen Zinssatz von 3.5%

swy / amu 30.4.2012