



**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**

Groupe de travail CPVAL

Arbeitsgruppe PKWAL

POINT DE SITUATION INTERMEDIAIRE

au 16 août 2017

SUR LES TRAVAUX DU

GROUPE DE TRAVAIL CPVAL

**Mandat du Conseil d'Etat
selon décision du 24 août 2016**

Table des matières

	Page
1. RAPPEL DU CONTEXTE.....	1
2. GT CPVAL	2
3. MANDAT DU GT CPVAL.....	3
4. STRATEGIE DU GT CPVAL	4
5. ETAT DES TRAVAUX DU GT CPVAL A LA MI-AOÛT 2017	5
5.1 Diagnostic de la situation financière de CPVAL	5
5.1.1 <i>Taux de conversion</i>	7
5.1.2 <i>Taux d'intérêt technique</i>	8
5.1.3 <i>Rapport démographique</i>	9
5.1.4 <i>Réserve de fluctuation de valeur (RFV)</i>	10
5.1.5 <i>Cash-flow de prévoyance</i>	11
5.1.6 <i>Régime de capitalisation partielle</i>	11
5.1.7 <i>Redistribution / solidarité indésirable entre les assurés actifs et les assurés rentiers</i>	13
5.1.8 <i>Découvert financier</i>	13
5.1.9 <i>Echelle actuelle des bonifications d'épargne</i>	15
5.1.10 <i>Synthèse</i>	16
5.2 Examen de la garantie accordée à la génération d'entrée lors du passage à la primauté des cotisations	16
5.2.1 <i>Principe de la garantie</i>	16
5.2.2 <i>Éléments de la garantie</i>	17
5.2.3 <i>Aspects financiers de la garantie</i>	19
5.2.4 <i>Avis de droit sur la garantie statique</i>	21
5.3 Mesures stratégiques retenues par le GT CPVAL.....	23
6. SUITE DES TRAVAUX DU GT.....	27
7. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS DU GT CPVAL	28

1. RAPPEL DU CONTEXTE

Suite à la rencontre du 01.06.2016 entre une délégation des représentants de l'Etat au sein du comité de CPVAL et le Conseil d'Etat, ce dernier a décidé, en séance du 22.06.2016, d'instituer un groupe de travail dénommé « GT CPVAL ». Par décision du 24.08.2016, le Conseil d'Etat a arrêté la composition du GT, son cahier des charges ainsi que le calendrier des travaux.

Un premier point de situation intermédiaire, portant sur l'analyse de la situation financière prévisionnelle de CPVAL au 31.12.2016 sur la base de différents scénarii, a été établi à fin décembre 2016 conformément à la décision précitée du Conseil d'Etat.

Ce 2^{ème} point de situation intermédiaire a pour objectif de présenter l'état d'avancement des travaux du GT à la mi-août 2017 et notamment sa vision stratégique pour la prévoyance professionnelle de la fonction publique valaisanne.

Lors du passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations au 1er janvier 2012, le Grand Conseil a accepté le projet de modification de la LIEP du Conseil d'Etat prévoyant notamment le maintien de l'objectif de prévoyance de la primauté des prestations ainsi que l'âge ordinaire de la retraite.

Dans la même période, le droit fédéral a permis aux institutions de droit public de gagner en compétences organisationnelles sans cependant les rendre entièrement autonomes ; en effet, pour ce qui concerne le régime de prévoyance, soit la Caisse est compétente en matière de financement, soit en matière de prestations. Le législateur cantonal a choisi de régler le financement et de laisser à la Caisse la compétence en matière de prestations, et donc des taux techniques et de conversion.

Du Message du Conseil d'Etat au Grand Conseil lors du changement de primauté, il ressort également que toutes les instances impliquées dans la mise en place de ce changement ont admis la capitalisation partielle de la Caisse et la poursuite de cette capitalisation lors de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions sur les institutions de droit public en 2012. Cette volonté explique la raison pour laquelle CPVAL est aujourd'hui soumise au respect d'un plan et d'un chemin financier comme critère de pilotage de sa fortune et de ses engagements.

En parallèle à ces décisions, le Comité de CPVAL, sensible à la problématique de l'évolution de l'espérance de vie et de la baisse des rendements des marchés financiers, a étudié depuis juin 2015 la pertinence de ses bases techniques, son taux technique de référence et à fortiori ses taux de conversion.

Il dépose au Conseil d'Etat en juin 2016 un rapport conséquent intitulé « Taux de conversion » dont les principaux constats sont repris dans ce rapport.

2. GT CPVAL

La composition du GT CPVAL a été arrêtée comme suit par le Conseil d'Etat :

Président

M. Pierre-André Charbonnet, chef de l'Administration cantonale des finances (ACF)

Vice-président

M. David Théoduloz, président de CPVAL

Membres

M. Gilbert Briand, chef du Service des ressources humaines (SRH)

M. Florent Carron, chef de l'Office juridique des finances et du personnel (OJFP)

M. Arsène Duc, chef du Service administratif et des affaires juridiques de la formation (SAAJF)

M. Philippe Duc, membre du comité de CPVAL

M. Patrick Fournier, membre du comité de CPVAL

M. Werner Hertzog, membre du comité de CPVAL¹

M. Christian Melly, chef de l'Inspection cantonale des finances (IF)

M. François Seppey, directeur de la HES-SO Valais-Wallis

M. Denis Varrin, vice-président du comité de CPVAL

Mme Marylène Volpi Fournier, présidente de la FMEP, coordination des partenaires sociaux

Membres avec voix consultative

M. Patrice Vernier, directeur de CPVAL

M. Guy Barbey, directeur adjoint de CPVAL

Secrétariat

M. Blaise Rey, réviseur en charge du mandat CPVAL auprès de l'Inspection cantonale des finances et rédacteur du présent rapport.

Afin d'optimiser son fonctionnement et l'organisation de ses travaux, le GT a décidé, sur proposition de son président, d'instituer un bureau. Celui-ci est composé des personnes suivantes :

- M. Pierre-André Charbonnet, président du GT
- M. David Théoduloz, président de CPVAL
- M. Blaise Rey, secrétaire du GT

A la demande de Mme Marylène Volpi Fournier, le président du GT a accepté d'associer la représentante des partenaires sociaux aux travaux du bureau à partir du 6 décembre 2016.

¹ Représentant de l'Etat du Valais au comité de CPVAL jusqu'au 31.12.2016 puis confirmé par le chef du DFI comme membre du GT CPVAL dès le 01.01.2017

2^e Point de situation intermédiaire du 16.08.2017

3. MANDAT DU GT CPVAL

Le GT CPVAL est chargé d'examiner l'ensemble des points du cahier des charges arrêté par le Conseil d'Etat et annexé à sa décision du 24 août 2016, à savoir :

1. Examiner et analyser la situation basée notamment sur le rapport CPVAL, présenté au Conseil d'Etat le 01.06.2016, le rapport de l'Inspection cantonale des finances du 16.08.2016, remis au Conseil d'Etat le 17.08.2016, le rapport du Conseil fédéral « Prévoyance-vieillesse 2020 », la position du Conseil des Etats (septembre 2015) et du Conseil national à venir, et identifier les problématiques à résoudre.
2. Examiner et analyser les objectifs, les prestations et les risques sous l'angle LPP et des parts surobligatoires.
3. Examiner et analyser, du point de vue juridique et financier, les garanties statique et dynamique.
4. Examiner, analyser et hiérarchiser les conséquences des mesures envisageables pour les employeurs et les assurés notamment quant :
 - au taux d'intérêt technique et au taux de conversion
 - à l'âge de la retraite
 - à l'objectif de rente
 - à certains aspects de la question selon les conclusions du rapport de l'Inspection cantonale des finances du 16.08.2016
 - à la recherche de nouveaux employeurs et nouveaux assurés
 - aux rentiers
 - aux mesures de compensation
 - aux mesures transitoires
 - et à toute autre mesure pertinente selon l'appréciation du GT CPVAL.
5. Examiner et analyser les compétences décisionnelles et juridiques
 - du comité
 - de l'assemblée des délégués de CPVAL
 - du Conseil d'Etat
 - du Grand Conseilpour chacune des mesures envisagées sous point 4.
6. Proposer un calendrier de mise en œuvre des mesures envisagées sous points 4 et 5.
7. Livrer :
 - le point de situation pour le 31.12.2016
 - et le rapport définitif pour le 31.03.2017.

Le 29.03.2017, le GT a adressé un courrier au Conseil d'Etat pour l'informer que, compte tenu de l'étendue de son cahier des charges, de la complexité de ce dossier technique dont les enjeux sont stratégiques pour la politique du personnel de l'Etat du Valais et de la nécessité de proposer des mesures à même d'assurer la pérennité de CPVAL, le GT n'était pas en mesure de déposer son rapport final pour le 31.03.2017. Dès lors, ce dernier a annoncé au Conseil d'Etat la nécessité d'un délai supplémentaire pour le dépôt de son rapport d'ici à l'automne prochain.

En séance du 05.04.2017, le Conseil d'Etat a décidé de prendre acte du courrier précité du GT et d'accepter sa demande de prolongation en fixant à l'automne prochain le délai pour le dépôt de son rapport définitif.

4. STRATEGIE DU GT CPVAL

En préambule, il convient de préciser que, dans le cadre de ses travaux, le GT CPVAL n'entend pas se substituer aux obligations légales qui incombent au comité de CPVAL au niveau de la gestion de la caisse.

Sur proposition de son président, le GT a décidé de découper ses travaux en 2 phases. La première, visant à poser un diagnostic, consiste à disposer des éléments afin de déterminer de manière objective la situation financière de CPVAL.

Une fois posé, le diagnostic sur la situation financière de CPVAL permettra au GT de proposer, dans une deuxième phase, les mesures à mettre en œuvre, à court terme, à moyen et à long terme, ainsi que la portée de celles-ci afin d'assurer de manière réaliste la pérennité de CPVAL et une répartition des efforts demandés aux employeurs, aux assurés actifs voire aux assurés rentiers.

A cela vient s'ajouter l'examen des autres points figurant dans le cahier des charges fixé par le Conseil d'Etat tels que le projet Prévoyance 2020, l'analyse des objectifs, des prestations et des risques sous l'angle LPP et des parts surobligatoires ainsi que les différentes questions juridiques portant sur les garanties et les compétences décisionnelles des différents organes amenés à statuer sur les mesures proposées par le GT.

Le GT a décidé de faire appel à Mme Michèle Mottu Stella, de Prevanto SA, experte agréée en prévoyance de CPVAL, pour accompagner ses travaux notamment au niveau du calcul des incidences financières. Comme annoncé, le partenaire social a fait appel à un expert, en la personne de M. Marc Fournier, expert agréé LPP chez Pittet Associés SA, pour l'appuyer dans la phase des propositions de mesures à mettre en œuvre ou lors du choix de celles-ci par le GT.

Afin d'organiser ses travaux de manière plus efficace, le GT a décidé en séance du 14.06.2017 de désigner en son sein un groupe technique désigné ci-après GTech composé des personnes suivantes :

- M. Werner Hertzog
- M. Patrice Vernier, secondé par M. Guy Barbey
- M. Blaise Rey

Les partenaires sociaux représentés par Mme Volpi Fournier et l'Etat du Valais, soit MM. Gilbert Briand (pour le personnel de l'Administration) et Arsène Duc (pour le personnel enseignant) seront associés aux travaux du GTech et apporteront leur appui.

Ce GTech a été chargé d'examiner les aspects techniques et opérationnels de la vision stratégique du GT sur le plan de la prévoyance professionnelle de la fonction publique valaisanne.

Afin de respecter le calendrier qui lui a été imparti, le GT a retenu d'adopter un rythme de travail soutenu. Ainsi depuis le dépôt en date du 21.12.2016 du 1^{er} point de situation intermédiaire, le GT a siégé à 7 reprises :

Année 2017	Séances GT CPVAL	Séances Bureau	Séances GTech
Janvier	04.01.2017	25.01.2017	
Février	20.02.2017		
Mars		01.03.2017	
	20.03.2017	29.03.2017	
Avril	20.04.2017	26.04.2017	
Mai	08.05.2017	17.05.2017	
Juin	06.06.2017	14.06.2017	23.06.2017
Juillet			14.07.2017
Août	16.08.2017	08.08.2017	

5. ETAT DES TRAVAUX DU GT CPVAL A LA MI-AOUT 2017

5.1 Diagnostic de la situation financière de CPVAL

Le GT a fondé son opinion notamment sur la base d'un bilan prévisionnel de CPVAL au 31.12.2016 qui intègre les incidences financières découlant de la fixation, par le GT, de paramètres fondamentaux (par ex. bases techniques liées à l'espérance de vie, taux technique lié à l'espérance de rendement des capitaux et taux de conversion de l'avoir de vieillesse en rentes) actualisés et en adéquation avec les caractéristiques de la caisse.

Pour rappel, dans le point de situation des travaux du GT au 21.12.2016 (cf. pages 6 et 11) figurent les bilans projetés de CPVAL au 31.12.2016 par l'experte mandatée selon 2 variantes, à savoir :

Selon la variante 1, soit un bilan projeté au 31.12.2016 sur la base d'un taux technique de 2.5%, la situation financière de CPVAL se présente comme suit :

Bilan projeté au 31.12.2016 VZ2010 à 2.5% (Selon variante 1)

prévanto
Experts en prévoyance

Bases et taux techniques	VZ2010 / 2.5%	VZ2010 / 3.0%	VZ2010 / 3.0%
Bilan projeté, en mios	<u>31.12.2016</u>	<u>31.12.2016</u>	<u>31.12.2015</u>
Fortune (Rdt estimé de 2.75%)	3'855	3'855	3'766
Taux crédité sur le cpte des assurés actifs	0.5%	0.5%	1.0%
Capital de prévoyance des assurés actifs (CPA)	2'258	2'258	2'261
Capital de prévoyance rentiers	2'488	2'361	2'265
VA des bonifications de garantie futures	22	22	28
Provision longévité (règle passifs actuariels 2010)	85	84	68
Provision pour baisse du taux technique	-	-	-
Provision taux de conversion	155	104	97
Provision rente garantie statique	150		
Total des engagements actuariels	5'158	4'829	4'719
Engagements réduits (selon LPP art.72a)	3'744		3'415
Réserve pour fluctuation de valeur RFV	111		351
Taux de couverture selon OPP2 art.44	74.7%	79.8%	79.8%
Déficit (garanti par l'Etat)	1'303	974	953

Selon la variante 2, soit un bilan projeté au 31.12.2016 sur la base d'un taux technique de 2.0%, la situation financière de CPVAL se présente comme suit :

Bilan projeté au 31.12.2016 VZ2010 à 2.0% (Selon variante 2)

prévanto
Experts en prévoyance

Bases et taux techniques	VZ2010 / 2.0%	VZ2010 / 3.0%	VZ2010 / 3.0%
Bilan projeté, en mios	<u>31.12.2016</u>	<u>31.12.2016</u>	<u>31.12.2015</u>
Fortune (Rdt estimé de 2.75%)	3'855	3'855	3'766
Taux crédité sur le cpte des assurés actifs	0.5%	0.5%	1.0%
Capital de prévoyance des assurés actifs (CPA)	2'258	2'258	2'261
Capital de prévoyance rentiers	2'619	2'361	2'265
VA des bonifications de garantie futures	22	22	28
Provision longévité (règl passifs actuariels 2010)	88	84	68
Provision pour baisse du taux technique	-	-	-
Provision taux de conversion	220	104	97
Provision rente garantie statique	224		
Total des engagements actuariels	5'431	4'829	4'719
Engagements réduits (selon LPP art.72a)	3'942		3'415
Réserve pour fluctuation de valeur RFV	-		351
Découvert sur degré de couverture des assurés actifs	87		
Taux de couverture selon OPP2 art.44	71.0%	79.8%	79.8%
Déficit (garantie de l'Etat)	1'576	974	953

Annotations :
 - LPP art 72e Situation d'assainissement : mesures à prendre LPP art.65c à e (pointe vers 71.0%)
 - Avec un degré de couverture actifs 46.13% (pointe vers 3'942)

De plus, dans une démarche prospective, les hypothèses (par ex. espérance de rendement des capitaux, taux d'intérêt rémunérateur de l'avoir des assurés actifs, croissance de l'effectif des assurés, niveau d'inflation) à partir desquelles le plan de financement 2017-2051 est élaboré ont également fait l'objet d'un examen par le GT.

Dans l'intervalle, les comptes 2016 de CPVAL ayant été bouclés, ceux-ci ont également été pris en compte par le GT pour se forger son opinion sur la situation financière de la caisse.

Bases et taux techniques	VZ2015 / 3.0%	VZ2010 / 3.0%
Bilan publié, en mios	<u>31.12.2016</u>	<u>31.12.2015</u>
Fortune	3'930	3'766
Taux crédit sur le cpte des assurés actifs	2.0%	1.0%
Capital de prévoyance des assurés actifs (CPA)	2'292	2'261
Capital de prévoyance des rentiers	2'402	2'265
VA des bonifications de garantie futures	21	28
Provision longévité (règl passifs actuariels 2010)	0	68
Provision pour baisse du taux technique	184	0
Provision taux de conversion	101	97
Total des engagements actuariels	5'000	4'719
Engagements réduits (selon LPP art. 72a)	3'667	3'415
Réserve pour fluctuation de valeur (RFV)	263	351
Taux de couverture selon OPP2 art. 44	78.60%	79.80%
Déficit (garantie de l'Etat)	1'070	953

En préambule, il y a lieu de préciser que le présent diagnostic entend mettre en évidence les points qui ne vont pas ou plus. L'objectif n'est donc pas de relever ici les éléments positifs car il y en a bien entendu.

Le monde de la prévoyance fait face à de nombreux défis dont l'allongement de l'espérance de vie et la timidité de la croissance économique caractérisée par un faible niveau des taux d'intérêt. CPVAL n'échappe pas à cette situation, mais elle présente en plus des caractéristiques qui aggravent sa situation : l'application de taux de conversion trop élevés, une absence de rémunération du découvert (régime de capitalisation partielle) et un rapport entre assurés actifs et retraités défavorable.

De manière objective et pondérée, il est nécessaire de connaître la problématique financière de CPVAL et de comprendre pourquoi il est à nouveau nécessaire de s'enquérir de la prévoyance professionnelle de la fonction publique valaisanne à peine 5 ans après l'entrée en vigueur du plan en primauté des cotisations.

Les engagements de CPVAL ne cessent de peser plus lourd dans son bilan suite aux mesures prises pour les évaluer de manière plus réaliste (provision et abaissement du taux technique de 3.5% à potentiellement 2.5%) et son déficit se creuse malgré les bonnes performances réalisées dans la gestion de sa fortune.

	<u>01.01.2012</u>	<u>31.12.2016</u>	<u>Variation</u>
Fortune de CPVAL	2'997'000'000	3'929'167'000	932'167'000
Engagements envers les assurés actifs	2'038'598'000	2'475'211'000	436'613'000
Engagements envers les assurés rentiers	<u>1'872'652'000</u>	<u>2'524'452'000</u>	651'800'000
Total des engagements de CPVAL	3'911'250'000	4'999'663'000	1'088'413'000
Découvert selon OPP2	914'250'000	1'070'496'000	156'246'000

En chiffres ronds, la caisse affiche au 31.12.2016 une fortune de Fr. 3.9 mias. Compte tenu de ses engagements de prévoyance d'un montant total de Fr. 5.0 mias, son découvert se monte à Fr. 1.1 mia et son degré de couverture selon OPP2 s'élève à 78.6%.

Il ressort du diagnostic posé par le GT sur la base de tous les documents mis à sa disposition (CPVAL, IF, experts,...) que les principaux problèmes auxquels est confrontée CPVAL sont les suivants :

5.1.1 Taux de conversion

Les rentes de retraite sont des promesses de prestations viagères qui reposent essentiellement sur des données biométriques (par ex. espérance de vie attendue) et sur des données économiques (nécessité pour la caisse de pension de dégager un rendement permettant de financer les rentes de retraite viagère). Ces deux hypothèses déterminent le montant du taux de conversion actuariellement correct.

Le taux de conversion joue un rôle important dans le 2^e pilier. Il sert à déterminer le montant de la rente annuelle en fonction du capital de vieillesse accumulé jusqu'à l'âge de la retraite. En d'autres termes, le taux de conversion sert à calculer la rente que la caisse peut prélever de l'épargne retraite pour servir, à vie, une rente de retraite et, au jour du décès de l'assuré, une éventuelle rente aux ayants droit (conjoint, orphelins,...). Si la somme des rentes versées dépasse le capital à disposition de la caisse pour les financer, cette dernière enregistre une perte financière et dans le cas contraire un gain.

Au vu des pertes souvent élevées que subissent actuellement les caisses de pensions à l'occasion de la mise à la retraite d'un assuré, une question hante tous les esprits : jusqu'à quel niveau doit baisser le taux de conversion ?

Constat de la situation de CPVAL

CPVAL doit baisser ses taux de conversion car chaque mise à la retraite lui coûte. Cette situation représente une perte annuelle de l'ordre de Fr. 30 mios pour la caisse qui fait l'objet d'une provision dans ses comptes.

L'application de taux de conversion adéquats d'un point de vue actuariel permettrait donc une économie de Fr. 30 mios pour la caisse. Rapportée à la somme des capitaux de prévoyance en faveur des assurés actifs qui s'élève au 31.12.2016 à Fr. 2.3 mias, cette somme de Fr. 30 mios permettrait, par exemple, d'accorder une rémunération supplémentaire de 1.3% du capital de tous les assurés actifs. Pour rappel, la caisse a rétribué en 2016 à hauteur de 2.0% le compte de ces derniers, ce qui a représenté, au total, une charge de Fr. 43 mios.

Même si des raisons de nature exogène expliquent la nécessité de baisser les taux de conversion, le fait est que cela représente une réduction potentielle du montant de la future rente de retraite allant de 18% à 23%, selon le taux technique retenu, soit 2.5% ou 2.0%. Une mauvaise nouvelle pour l'assuré qui indispose clairement l'employeur. La relation employeur-employé doit faire face à un énorme défi.

Plus fondamentalement, la baisse des taux de conversion est si substantielle qu'elle ne peut être que l'expression d'un déséquilibre significatif constaté a posteriori entre le coût de la rente versée et son financement. Dans le système de la primauté des cotisations, un système dit de capitalisation, le versement de la rente doit être financé et ne doit pas creuser le découvert financier de CPVAL. Ce déséquilibre aggrave sa situation financière.

La décision de baisser des taux de conversion ne signifie pas l'arrêt du phénomène selon lequel chaque mise à la retraite coûte à la caisse. Cela s'explique du fait que :

- premièrement, il y a une période transitoire avant que les nouveaux taux de conversion puissent déployer pleinement leurs effets ;
- deuxièmement, des engagements ont été pris pour garantir un certain niveau de rente lors du passage à la primauté des cotisations (régime de la garantie statique) ;
- troisièmement, le niveau du taux technique reste une hypothèse de rendement espéré.

Dans l'intervalle, cette source de pertes met sous pression la situation financière de la caisse avec le risque qu'elle se péjore encore plus et creuse son découvert financier.

5.1.2 Taux d'intérêt technique

Le taux technique est l'un des paramètres clés qu'utilise chaque caisse de pensions. Il a les deux fonctions principales suivantes :

- 1) évaluer le montant des engagements de la caisse envers ses rentiers qui est publié dans son bilan annuel sous la rubrique « capital de prévoyance des rentiers » ;
- 2) déterminer le taux de conversion en prenant en compte les rendements futurs de la fortune de la caisse (promesse d'intérêts faite aux assurés retraités).

En convertissant le capital de retraite accumulé en une rente de vieillesse, la caisse fait implicitement une promesse d'intérêt à l'assuré au moment de son départ à la retraite. En définissant un taux technique, on inscrit des promesses de rentes pour plusieurs décennies quand bien même tout le monde ignore quel rendement sera finalement dégagé dans le futur. Le taux d'intérêt technique produit l'effet mécanique suivant : plus il est élevé, plus grande est la promesse faite au rentier concernant le montant de la rente que s'engage à lui verser la caisse. Il convient donc d'être prudent lors de la fixation de ce taux.

En effet, à chaque fois que la caisse diminue ce taux, on considère que cette promesse ne peut pas être tenue et que, dès lors, ce revenu espéré doit être compensé par une augmentation des cotisations ou un apport exceptionnel en capital de l'employeur afin que la caisse puisse financer ses rentes, faute de quoi cette dernière enregistre des pertes. En effet, le niveau des rentes versées aux pensionnés ne peut pas être diminué rétroactivement lorsque le produit de la fortune ne permet pas de les financer. Ceci implique un transfert entre les assurés actifs et assurés rentiers, les premiers finançant les promesses faites aux seconds.

Dans son analyse de la situation financière des institutions de prévoyance suisses en 2016, la Commission de Haute Surveillance de la Prévoyance Professionnelle (CHS PP) évalue les risques du système de prévoyance sur la base de 4 critères : le taux de couverture des caisses, leur promesse d'intérêt, leur capacité d'assainissement et leur exposition au risque placement. L'analyse montre que le plus grand risque auquel les institutions de prévoyance sont exposées réside dans les promesses d'intérêt, incluses dans les taux de conversion, qui sont trop élevées.

Constat de la situation de CPVAL

Le taux technique valant pour les assurés rentiers a dû être abaissé régulièrement, que ce soit avant 2012 alors que CPVAL se trouvait en primauté des prestations ou dès 2012 dans le nouveau système de primauté des cotisations. De 3.5% fixé en 2012, le taux technique a été abaissé à 3.0% pour la clôture des comptes 2014 suite à une décision arbitrale, faute de majorité au sein du comité de la caisse. Le comité a pris ultérieurement une décision de constituer une provision pour baisse du taux technique à 2.5% à l'unanimité. Actuellement, le taux technique recommandé se situe entre 2.25% et 2.75%. Selon les dernières projections, le taux technique devrait se situer à 2.0% pour 2017.

À l'époque où le taux technique était à 4.5%, le fait de baisser ce taux était considéré, selon la formule consacrée, à « se tirer une balle dans le pied » tant la conséquence est importante au niveau de l'augmentation des engagements de la caisse envers ses assurés rentiers.

Ainsi, il y a un risque à sous-évaluer le niveau des engagements réels et fonder trop d'espoir dans le rendement possible de la fortune. Avec la sécurité du capital et du rendement voulue par l'Etat lors des apports de capital en 2010 et en 2012, on observe une réticence à baisser le taux technique car cela correspond également à une baisse du rendement sur le placement obligatoire sous forme de prêt à l'Etat qui représente un peu plus de 20% de la fortune de CPVAL. Pour rappel, ce choix a été pris par les autorités de lier le taux technique à la rémunération. Il s'ensuit que le découvert financier de la caisse est inférieur à la réalité et que le degré de couverture présente une allure rassurante.

Dans un récent compte rendu sur un événement où les représentants du 2^{ème} pilier ont exprimé des points de vue divergents sur la façon dont la prévoyance professionnelle doit évoluer, il est rapporté que les promesses de rémunération implicites des rentes seraient donc beaucoup trop élevées. Le niveau du taux technique serait ainsi comparable à la situation d'un avion qui vole beaucoup moins haut qu'il ne le pense.

Si personne ne pouvait s'attendre à une telle évolution défavorable des conditions de placement et de rentabilité des capitaux ainsi qu'à une baisse aussi importante au niveau de la rémunération des avoirs de prévoyance, il importe d'en tirer les enseignements. Fondamentalement, pour fixer le niveau du taux technique, il y a lieu de ne pas incorporer une espérance de rendement exagérée dans les taux de conversion.

Ainsi qu'il en ressort des différents rapports adressés au Conseil d'Etat, les taux de conversion de CPVAL sont trop élevés, non seulement avec la prise en compte d'une espérance de vie inférieure à la réalité, mais également avec une composante de rendement qui n'est plus en adéquation avec le rendement possible sur le marché des capitaux. Depuis le 01.01.2012, la caisse garantit un rendement de 3.5%² sur l'épargne vieillesse des assurés qui prennent leur retraite et ce jusqu'à l'extinction de leur rente et de celle de ses éventuels ayants droit.

Selon l'experte mandatée, avec un taux de conversion basé sur les tables périodiques VZ 2015 et un taux technique de 2.0%, la composante promesse d'intérêt (soit un taux 2%) accordée à un assuré rentier de 62 ans représente le 33% du montant de la rente versée à ce dernier. En tenant compte de la promesse d'intérêt de 3.5% actuellement garantie par CPVAL, cette quote-part est bien entendu supérieure dans le montant des rentes versées aux assurés partis à la retraite depuis le 01.01.2012.

Une telle anticipation de la performance future des placements est d'autant plus dangereuse pour la caisse du fait qu'elle se trouve en capitalisation partielle.

Au final, les conséquences sont connues : les rentes versées ne sont pas financées et le découvert financier augmente.

5.1.3 Rapport démographique

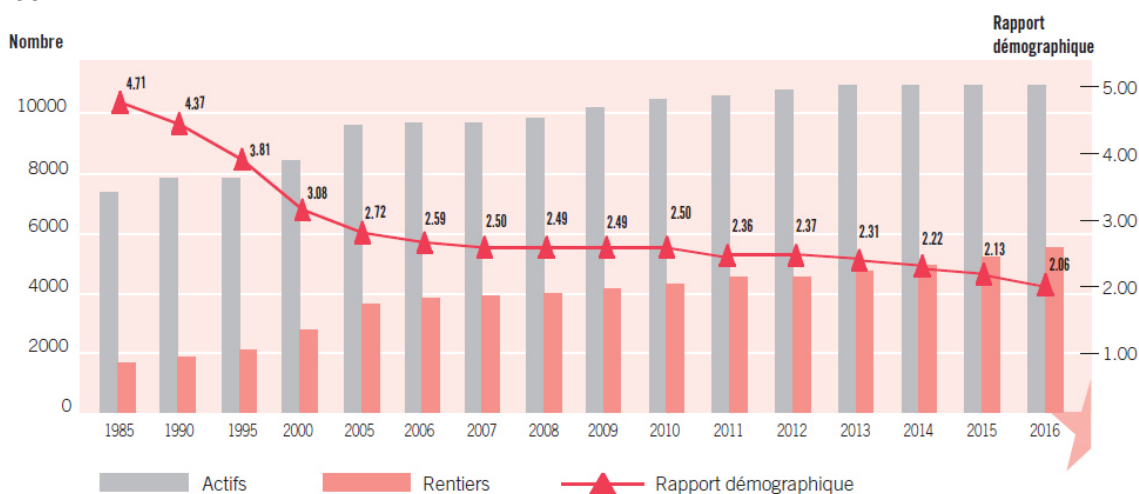
Cette notion est définie comme suit dans le rapport de gestion 2016 de CPVAL (page 8) :

« Ce facteur indique le nombre d'assurés actifs par rapport aux bénéficiaires de rentes. Outre sa valeur statistique, ce facteur constitue pour la caisse un élément de pilotage important. Il intervient en effet dans l'équilibre financier dont le maintien postule que les prestations sous forme de rentes soient constamment couvertes par les apports de cotisations ».

² Les taux de conversion en vigueur depuis le 01.01.2012 sont déterminés sur la base d'un taux d'intérêt technique de 3.5%

Constat de la situation de CPVAL

L'augmentation plus marquée et continue des bénéficiaires de rentes par rapport à la progression des assurés actifs pèse sur l'évolution de cet indicateur dont la tendance baissière se confirme d'année en année :



Source : rapport de gestion 2016 de CPVAL, page 8

En l'état, une croissance soutenue de l'effectif des assurés actifs de la caisse pour inverser la courbe négative du ratio démographique est peu probable.

Les mesures à préconiser doivent permettre une amélioration de l'attractivité de CPVAL dans le futur afin de mieux équilibrer ce rapport démographique. En outre, il sied de relever que les décisions qui viseraient à un gel des effectifs de la fonction publique influenceraient négativement ce rapport démographique.

A noter que depuis 2012, l'âge moyen d'affiliation (supérieur à 34 ans) des nouveaux assurés s'avère supérieur à celui de 31.5 ans fixé comme hypothèse lors de la construction du plan en primauté des cotisations.

Cette évolution ainsi que les changements démographiques qui se profilent à l'horizon (génération des baby boomers qui arrivent à la retraite) risquent de mettre à rude épreuve le contrat des générations qui est actuellement imposé en raison de la capitalisation partielle de la caisse.

En cas d'évolution démographique négative, le simple maintien du taux de couverture des actifs requiert du capital supplémentaire. Si de très nombreux actifs partent à la retraite en peu de temps, le financement des engagements liés aux rentes, compte tenu du taux technique appliqué actuellement, peut même accentuer les problèmes financiers de la caisse. A ce sujet, il sied de relever que 12% de l'effectif des assurés actifs de CPVAL, soit 1'300 personnes, sont âgées de plus de 58 ans au 31.12.2016 et sont donc en droit de partir à la retraite. Une vague de départs à la retraite anticipée (par ex. dans le domaine de l'enseignement et de celui de la sécurité) affecterait le bon fonctionnement de l'Etat dans la réalisation de ses politiques publiques.

5.1.4 Réserve de fluctuation de valeur (RFV)

Selon le glossaire disponible sur le site internet de l'OFAS, la réserve de fluctuation de valeur est définie comme suit : « Chaque institution de prévoyance doit constituer une réserve de fluctuation de valeur pour compenser les variations sur les marchés des capitaux. Selon la stratégie de placement, cette réserve se situe entre 10 à 20 % de la fortune de prévoyance ».

Constat de la situation de CPVAL

Il ressort des comptes 2015 et 2016 qu'une dissolution partielle de la RFV de respectivement Fr. 8 mios et Fr. 88 mios a été effectuée alors que cette réserve de Fr. 263 mios au 31.12.2016 n'avait pas encore atteint son niveau-cible (Fr. 707 mios au 31.12.2016) et que la performance dégagée par les placements ces 2 années-là était positive (1.81% en 2015 et 3.78% en 2016).

D'autre part, il est nécessaire de rappeler que, selon les projections de l'experte mandatée, en cas de baisse du taux technique à 2.0% au 31.12.2016, la réserve de fluctuation de valeur serait intégralement dissoute (cf. bilan projeté au 31.12.2016 selon la variante 2 à la page 6). Un tel cas de figure entraînerait l'application de la décision du Grand Conseil du 12 mars 2014 qui précise notamment ceci à son article 2, lettre b :

« En cas d'utilisation et de diminution de la réserve initiale de fluctuation de valeur, celle-ci doit être reconstituée en priorité, c'est-à-dire notamment avant la rémunération des comptes des assurés actifs, sous réserve de la limite minimale fixée à cet égard par le droit fédéral ».

La reconstitution de la réserve de fluctuation à hauteur de sa valeur initiale, soit Fr. 200 mios, a des conséquences impactant de manière problématique les avoirs de vieillesse des assurés avec un rendement de leurs comptes proche de zéro 0%. Un gel ou une limitation importante de la rémunération des avoirs de vieillesse durant plusieurs années influencera de manière significative le développement du capital des assurés actifs se situant dans la période de fin de carrière. En effet, la constitution du capital sur la base duquel la rente de retraite est déterminée s'effectue non pas de manière linéaire mais de manière exponentielle en raison du niveau élevé des bonifications d'épargne pour les assurés en fin de carrière. De plus, de telles perspectives en matière de rémunération de leur avoir de vieillesse ne seront pas sans effet sur l'attractivité de l'Etat du Valais au niveau de sa politique de recrutement du personnel.

5.1.5 Cash-flow de prévoyance

Cette notion est précisée comme suit dans le rapport de gestion 2016 de CPVAL (page 4) :

« Le cash-flow de prévoyance, soit les cotisations et apports de libre passage (Fr. 257 mios) moins les prestations (ndr les rentes) et les versements de libre passage (Fr. 236 mios), reste encore positif (Fr. 21 mios) cette année ».

Constat de la situation de CPVAL

Selon la projection réalisée par l'experte mandatée avec les hypothèses retenues par le groupe de travail pour la variante 1 avec l'application d'un taux technique de 2.5%, les 5 prochains exercices affichent un cash-flow négatif annuel inférieur à Fr. 50 mios, les 5 exercices suivants un cash-flow négatif annuel supérieur à Fr. 50 mios. Ce dernier augmente ensuite inexorablement jusqu'en 2035 puis diminue, notamment en raison des effets déployés par les nouveaux taux de conversion une fois le régime transitoire terminé.

En raison de la capitalisation partielle de la caisse, ce déséquilibre financier récurrent, généré par un total de rentes et de prestations en capital supérieur au total des cotisations et des entrées de fonds, exige un prélèvement sur le rendement de la fortune voire sur la substance de celle-ci et ce au détriment des assurés actifs actuels et futurs.

Une telle situation est de nature à mettre sous pression le degré de couverture de CPVAL. Un cash-flow négatif de prévoyance entraîne, en valeur relative, une diminution de la fortune de CPVAL supérieure à celle de ses engagements. Il en résulte un effet de levier au niveau de la péjoration du degré de couverture de la caisse. En d'autres termes et toute chose restant égale par ailleurs, un cash-flow négatif de prévoyance provoque une diminution du degré de couverture de CPVAL plus importante que l'augmentation qui en résulterait en cas de cash-flow positif de prévoyance.

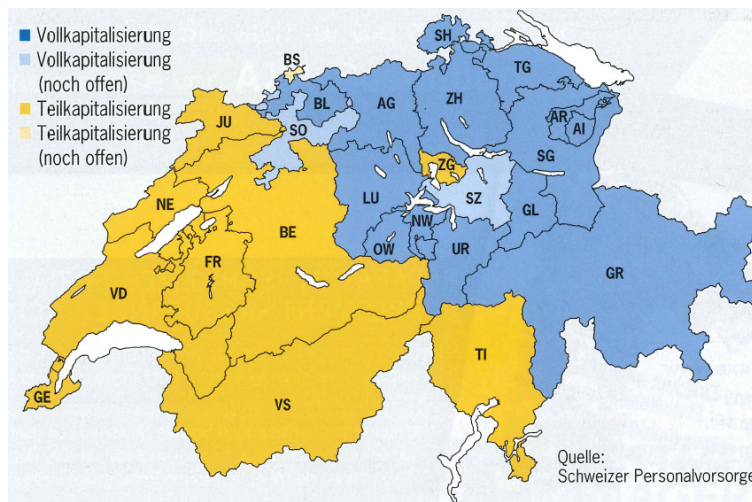
5.1.6 Régime de capitalisation partielle

Cette notion est expliquée comme suit dans le rapport de gestion 2016 de CPVAL (page 34) :

« Les institutions de prévoyance de corporations de droit public qui, au moment de l'entrée en vigueur de la modification du 17 décembre 2010 de la LPP, ne satisfaisaient pas aux exigences en matière de capitalisation complète et qui bénéficient de la garantie de l'Etat conformément à l'art. 72c peuvent, avec l'accord de l'autorité de surveillance, déroger au principe de la capitalisation complète. Un plan de financement permettant d'atteindre dans 40 ans le taux de couverture de 80 % doit être soumis tous les 5 ans à l'autorité de surveillance ».

Le régime de capitalisation partielle est donc une dérogation accordée par le droit fédéral aux institutions de prévoyance de corporations de droit public dans le modèle financier de la capitalisation qui caractérise le 2^{ème} pilier par opposition à celui du 1^{er} pilier (système de répartition).

Selon la statistique des 27 caisses de pensions cantonales au 31.12.2016 publiée par la revue Prévoyance Professionnelle Suisse, 11 caisses ont opté pour un régime en capitalisation partielle dont 7 caisses issues des cantons romands et latins. En ce qui concerne les 4 caisses de 3 cantons alémaniques (Berne, Zoug et Bâle-ville), leur degré de couverture est supérieur à 90%.



Constat de la situation de CPVAL

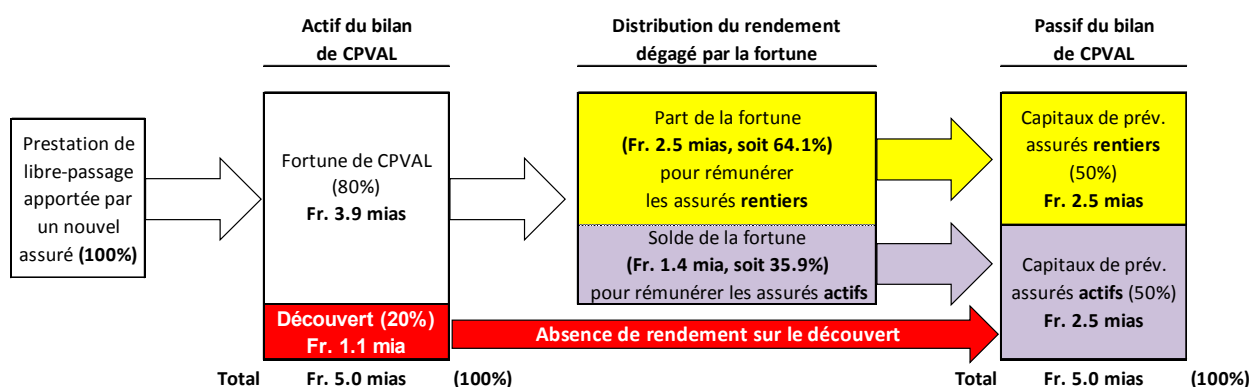
Dans le contexte actuel, le régime de capitalisation partielle engendre ou accentue les effets négatifs suivants :

- Absence de rendement sur le découvert de la caisse

Le découvert selon OPP2 de CPVAL, soit après la dissolution de la réserve de fluctuation de valeur, se monte au 31.12.2016 à Fr. 1.1 mia contre Fr. 0.9 mia lors du passage à la primauté des cotisations au 01.01.2012. Ce découvert ne représente pas uniquement un manque à gagner en terme de rendement de la fortune. Il constitue en premier lieu un coût de l'ordre de Fr. 30 mios pour la caisse en tenant compte que cette situation est imputable aux engagements de la caisse envers les rentiers dont les prestations promises par l'Etat dans le cadre de sa politique salariale n'ont pas été intégralement financées par ce dernier.

L'absence de rémunération du découvert par l'Etat met à contribution les assurés actifs car les assurés rentiers n'assument plus aucun risque et le montant de leur rente est garanti.

Le schéma simplifié ci-dessous illustre de manière plus concrète, cette mise à contribution des assurés actifs en prenant comme exemple le cas d'un nouvel assuré affilié à CPVAL :



En résumé, il est constaté qu'en raison de la capitalisation partielle de CPVAL, ce nouvel assuré est contraint de renoncer à une partie de la rémunération de son capital au profit des assurés rentiers. Cette situation contredit le principe de capitalisation dans le 2^e pilier selon lequel chaque personne épargne pour elle-même un capital-vieillesse dont le produit du rendement lui revient.

A cela vient s'ajouter le fait que ce nouvel assuré peut être amené à supporter des mesures d'assainissement en raison des promesses de rentes trop élevées accordées par le passé voire à financer la réduction du découvert de CPVAL dont il n'est absolument pas à l'origine.

En se référant aux comptes 2016 de CPVAL, il ressort que, compte tenu du rendement de la fortune de près de 3.8%, le capital des assurés actifs a été rémunéré à 2.0% (coût de Fr. 43 mios pour la caisse) afin que celui destiné au versement des rentes des assurés rentiers puisse bénéficier d'un taux de 3.0% (taux technique). Il a également dû être tenu compte des dotations nécessaires aux provisions techniques, au respect du chemin de financement et au gel de la RFV à son seuil initial de Fr. 200 mios. Le coût à charge de la caisse a représenté respectivement Fr. 43 mios pour les actifs et Fr. 65.2 mios pour les rentiers.

- Attente élevée de la part du tiers cotisant pour compenser le manco de capital

Les contraintes suivantes forcent la caisse d'investir sa fortune de manière plus agressive sur les marchés financiers alors que sa réserve de fluctuation de valeur ne représente que 30% de sa valeur-cible,

- o l'obligation de la caisse de respecter le chemin de financement soumis à l'autorité de surveillance qui doit l'amener à atteindre un degré de couverture de 80% au minimum en 2051. Pour rappel, le degré de couverture de CPVAL au 31.12.2016 s'élève à 78.6%. Dès lors, tant que la caisse n'atteint pas le taux de couverture minimal visé, soit 80%, elle doit soumettre, tous les cinq ans, à l'autorité de surveillance un plan de financement démontrant sa capacité à atteindre au moins un degré de couverture de 80% au 31.12.2051. A ce sujet, CPVAL dispose d'un délai jusqu'au 30.09.2017 pour déposer son nouveau plan de financement,
- o l'absence de rémunération sur son découvert de Fr. 1.1 mia,
- o les promesses d'intérêt élevé accordées aux rentiers dont les engagements de prévoyance dépassent désormais ceux liés aux assurés actifs. Il en résulte des coûts fixes élevés que la caisse doit absolument couvrir, une réduction des rentes en cours n'étant pas autorisée légalement.

5.1.7 Redistribution / solidarité indésirable entre les assurés actifs et les assurés rentiers

Les notions de solidarité et de redistribution sont deux choses différentes. La solidarité liée au principe d'assurance n'est rien d'autre qu'une mise à disposition de ressources financières de ceux qui ont payé par exemple la cotisation risque vers ceux qui ont été victimes d'un événement dommageable (décès ou invalidité). Lorsqu'un transfert est d'avance prévisible et va de pair avec un privilège en faveur de certaines cohortes d'assurés, on ne parle plus de solidarité mais de redistribution.

La redistribution ne correspond pas à l'esprit du système de capitalisation et pervertit le principe du libre passage. En effet, une personne qui change d'emploi emporte son capital de prévoyance avec elle et pas le taux de conversion.

Dans le 2^e pilier, il y a également des redistributions souhaitées telles que l'application d'un taux de conversion identique pour des hommes ou des femmes et pour des personnes mariées ou célibataires.

Constat de la situation de CPVAL

Avec la prolongation de l'espérance de vie, la baisse des rendements et la non-adaptation des paramètres déterminant le montant des prestations, les rentes de vieillesse sont supérieures au capital à disposition de CPVAL pour les financer et il en résulte des pertes financières pour cette dernière.

La rémunération des avoirs des assurés actifs constitue le principal instrument à disposition de CPVAL pour absorber ces pertes. En d'autres termes, la caisse utilise le caractère variable du taux d'intérêt de rémunération du capital des assurés actifs pour que les promesses de rentes accordées par le passé, qui constituent des coûts fixes, puissent être tenues.

5.1.8 Découvert financier

Il y a découvert lorsque la fortune de la caisse de pension est inférieure aux engagements financiers de la caisse envers ses assurés, c'est-à-dire lorsque le taux de couverture est inférieur à 100%.

Avant 2012, les caisses de pensions publiques n'étaient pas tenues d'assurer en tout temps un degré de couverture de 100%, contrairement aux caisses privées. Avec la réforme sur le financement des institutions de prévoyance de droit public, les caisses publiques devaient alors soit assurer un taux de couverture de 100% d'ici à 2022 (capitalisation intégrale) ou, sous réserve d'une garantie délivrée par une corporation de droit public (canton ou commune) et avec l'accord de l'autorité de surveillance, atteindre un taux de 80% d'ici à 2051 (capitalisation partielle).

Quatre ans après l'entrée en vigueur de la réforme, le directeur d'Avenir Suisse³ constate que, si les taux de couverture ont augmenté de façon générale, les montants des découverts restent conséquents selon les régions. « *Mesuré par rapport à un taux de couverture cible de 100%, le découvert des caisses latines augmente de 24 à 27 milliards de francs, alors que le découvert outre-Sarine baisse de 15 à 10 milliards de francs entre 2011 et 2016* ».

Constat de la situation de CPVAL

La caisse présente un découvert de Fr. 1.1 mia au 31.12.2016 (cf. point 5.1, page 5). Selon les bilans projetés à la même date établis le 16.12.2016 par l'experte en prévoyance (cf. point 5.1. pages 5 et 6), ce déficit s'élevait à Fr. 1.3 mia dans la variante 1 (bases techniques VZ 2010 et taux technique de 2.5%) et à Fr. 1.6 mia dans la variante 2 qui considère le taux technique à 2%. L'augmentation du découvert financier garanti par l'Etat est ainsi estimée à Fr. 200 mios dans la variante 1 et à Fr. 300 mios dans la variante 2.

En tenant compte du fait que, dans l'intervalle, selon l'avis de droit délivré par le Dr Longchamp, le coût de la garantie statique est à la charge de l'employeur, les provisions inscrites au passif des bilans projetés au 31.12.2016 d'un montant de Fr. 150 mios pour la variante 1 et de Fr. 224 mios pour la variante 2 ne sont plus prises en compte. Ainsi, les bilans projetés corrigés afficheraient un découvert de respectivement de Fr. 1.2 mia selon la variante 1 et de Fr. 1.4 mia selon la variante 2.

Il est constaté une péjoration marquée du découvert financier de CPVAL malgré les apports de capitaux très importants effectués depuis 2007. Sur la base des éléments à sa disposition, le GT n'est toutefois pas en mesure de distinguer si les causes de cette dégradation sont dues à des phénomènes issus d'un passé déjà très ancien ou au contraire liés à des événements plus récents.

Pour rappel, les anciennes caisses CPPEV et CRPE devenues CPVAL n'ont jamais été capitalisées intégralement. La volonté historique de vivre à crédit avec la garantie de l'Etat est un fait. Par étapes, des mesures ont été prises pour améliorer la situation de la caisse. Il s'agit de relever à ce sujet l'impact significatif sur le découvert des apports de capitaux⁴ de Fr. 605 mios en 2007, même si simultanément la cotisation employeur de l'Etat a diminué de 1.5% et a un effet de remboursement de cette somme. A cela viennent s'ajouter les apports en capital de Fr. 310 mios en 2010, de Fr. 450 mios en 2012, sans considérer le versement de quelques Fr. 130 mios en 2012 pour le financement de la garantie dynamique accordée à la génération d'entrée lors du changement de primauté des prestations en primauté des cotisations.

Après la mise en œuvre d'un ensemble de mesures destinées à pérenniser la situation financière de CPVAL, force est de constater qu'elle demeure préoccupante compte tenu de l'évolution de facteurs actuariels et financiers.

Pour rappel, le passage à la primauté des cotisations a également été choisi afin de pouvoir mieux maîtriser l'évolution de la situation financière de la caisse⁵ avec un ensemble de mesures telles que notamment l'augmentation de cotisations employeur-employé et l'introduction d'une cotisation visant au gel du montant nominal du découvert.

Quels ont été les effets sur le découvert financier de la caisse ?

Les découverts cumulés des caisses CPPEV et CRPE devenues CPVAL s'élèvent à Fr. 1.1 mia au 31.12.2016. Malgré les apports de capitaux 2007, 2010 et 2012 représentant au total Fr. 1.3 mia, même si ceux-ci n'ont pas permis la capitalisation intégrale puisque subsistait au 31 décembre 2012 un découvert financier de Fr. 911 mios, le découvert financier projeté de CPVAL au 31.12.2016 représenterait Fr. 1.2 mia ou Fr. 1.4 mia selon que le taux technique appliqué soit de 2.5% ou 2.0%.

Vu sous l'angle du découvert garanti par l'Etat, celui-ci paraît sans limite de temps, sans limite de montant non plus.

³ cf. Revue Prévoyance Professionnelle Suisse, édition de juillet 2017, page 27

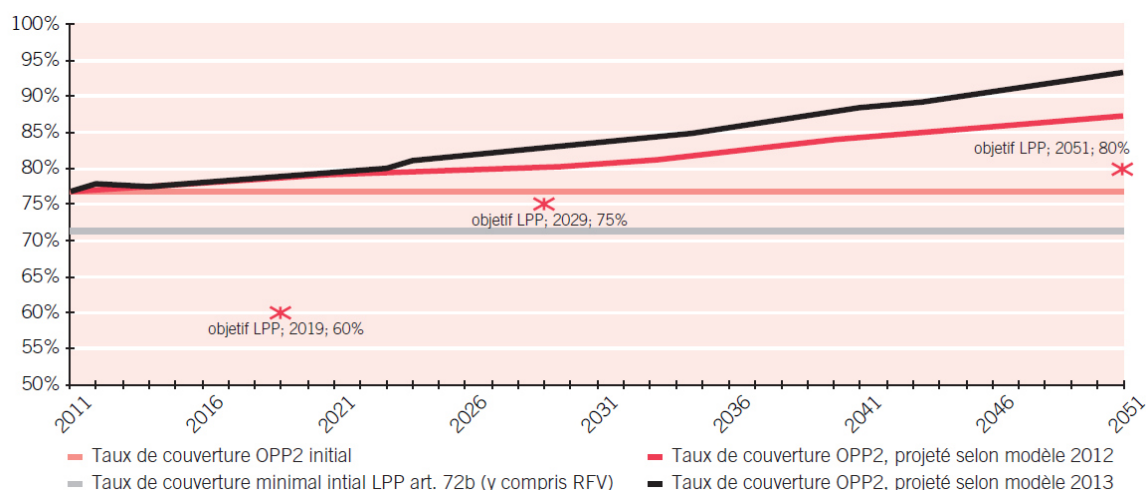
⁴ Il sied de rappeler que les communes, à l'époque en leur qualité d'employeur du personnel enseignant de la scolarité obligatoire, n'ont pas été appelées à participer à cet effort financier

⁵ cf. Message du Conseil d'Etat du 23.02.2011 accompagnant le projet de modification de la LIEP – Passage à la primauté des cotisations, point 6.3.6 à la page 14)

Dans ce contexte, la fixation comme unique objectif d'atteindre un degré de couverture de 80% à l'horizon si lointain de 2051 n'est pas la bonne stratégie.

Avant l'introduction dans la Constitution valaisanne de l'obligation d'équilibrer financièrement et comptablement le budget et le compte de l'Etat, l'objectif financier visait un équilibre à moyen et long terme du compte de fonctionnement. Etait ainsi admis un degré d'autofinancement de l'ordre de 80%. Que s'est-il passé ? Année après année, la dette de l'Etat a augmenté, avec l'imagination de certains que la capacité d'emprunter du canton était illimitée. Avec la crise des finances publiques des années 1990 qui a conduit à une accumulation de découverts financiers et porté l'endettement de l'Etat à un niveau élevé, des mesures structurelles ont dû être prises. La loi sur le frein aux dépenses et à l'endettement est entrée en vigueur et a permis le redressement des finances cantonales. A ce sujet, au 31.12.2016, l'Etat n'a plus de dettes à moyen/long terme auprès des banques et des tiers, uniquement deux emprunts contractés auprès de CPVAL pour un total de Fr. 805 mio dans le cadre des mesures des apports de capital à la caisse et afin de garantir un rendement de son capital. En sus, il existe un engagement de l'Etat correspondant de fait à un endettement indirect à hauteur du montant du découvert de Fr. 1.1 mia au 31.12.2016 garanti par l'Etat.

De manière générale, il faut bien voir qu'à partir d'un certain niveau de découvert, il n'est plus soutenable de considérer que les mesures à prendre puissent être de type conjoncturel. La situation de découvert croissant de CPVAL n'échappe pas à cette règle, nonobstant le côté rassurant d'un degré de couverture constant ou en amélioration très lointaine tel qu'il ressort du plan de financement publié dans le rapport de gestion 2016 de la caisse :



Source : rapport de gestion 2016 de CPVAL, page 34

Le GT considère qu'il n'est plus possible de piloter CPVAL uniquement sur la base de son degré de couverture sans se préoccuper de la valeur nominale de son découvert car la progression de ce dernier constitue, de par la garantie de l'Etat, une augmentation de la dette historique implicite de l'Etat.

5.1.9 Echelle actuelle des bonifications d'épargne

Selon le glossaire disponible sur le site internet de l'OFAS, les bonifications d'épargne sont définies comme suit : « *Montant crédité annuellement à l'avoir de vieillesse d'un assuré. Les bonifications vieillesse (ndr : ou d'épargne) sont calculées annuellement en pourcentage du salaire coordonné et dépendent de l'âge de l'assuré* ».

Constat de la situation de CPVAL

Lors du passage à la primauté des cotisations, il a été nécessaire de déterminer une échelle croissante des bonifications d'épargne afin d'effectuer un raccord avec l'ancien système et ne pas pénaliser plus les assurés qui ont subi ce changement de primauté dans leur carrière. Durant des années, ces personnes ont cotisé solidairement en faveur des assurés plus âgés mais le passage à la primauté des cotisations ne leur permettra pas de bénéficier à leur tour de la solidarité des assurés plus jeunes.

Dès lors, une échelle des bonifications d'épargne avec des taux de cotisation élevés pour les âges proches de la retraite a été mise en place à partir du 01.01.2012 pour permettre le maintien de l'objectif de prévoyance et réduire le coût du régime transitoire à charge des employeurs dont le principal est l'Etat du Valais.

Comme relevé par l'IF dans son rapport du 16.08.2016 portant sur l'analyse du plan de prévoyance de CPVAL depuis 2012, le barème des bonifications actuellement à la charge de l'employeur doit être réexaminé notamment du fait qu'il ne se justifie pas pour les assurés affiliés après le passage à la primauté des cotisations au 01.01.2012.

5.1.10 Synthèse

Les membres du GT partagent le constat selon lequel l'administration de la caisse et ses performances dans le domaine de la gestion de fortune sont reconnues et avérées, mais la situation financière de CPVAL est structurellement pénalisée notamment par les facteurs suivants :

- capitalisation partielle avec une absence de rendement sur le découvert,
- rapport démographique défavorable,
- proportion importante des engagements envers les rentiers.

A cela viennent s'ajouter des perspectives défavorables en matière de cash-flow de prévoyance et du niveau de rendement attendu sur la fortune.

Avec les effets suivants très majoritairement négatifs interagissant entre eux, taux de conversion trop élevés en raison notamment d'une promesse d'intérêt trop élevée faite aux rentiers, taux technique trop élevé, faibles perspectives de rémunération de l'avenir de vieillesse des assurés actifs, nombre élevé d'assurés en âge de prendre une retraite anticipée, objectif de prévoyance utopique, découvert financier croissant, la situation de CPVAL est très compliquée et à haut risque.

5.2 **Examen de la garantie accordée à la génération d'entrée lors du passage à la primauté des cotisations**

Il sied de rappeler que cette thématique s'inscrit dans le point 3 du cahier des charges fixé par le Conseil d'Etat, à savoir l'examen et l'analyse, du point de vue juridique et financier, des garanties statique et dynamique.

Dans le contexte d'une nouvelle baisse du taux technique appliqué par CPVAL et d'une diminution de ses taux de conversion afin qu'ils soient en ligne avec ses paramètres actuariels, la notion et la portée de la garantie statique accordée dans le cadre du passage à la primauté des cotisations ont soulevé un certain nombre de questions. Celle portant sur les incidences financières était de loin non négligeable pour la caisse, respectivement pour les employeurs, compte tenu du fait qu'à fin 2016 8'000 assurés actifs sont encore au bénéfice de cette garantie statique. Dès lors, le GT a jugé nécessaire d'examiner de manière approfondie le régime transitoire mis en place lors du passage à la primauté des cotisations.

5.2.1 Principe de la garantie

La modification d'un plan de prévoyance pose inévitablement la question du maintien des droits acquis dans l'ancien plan de prévoyance pour la génération d'entrée. Sont appelés « génération d'entrée » tous les assurés affiliés à CPVAL au moment du passage à la primauté des cotisations au 01.01.2012.

En primauté des prestations, le processus de capitalisation du libre passage était faible pour les jeunes assurés et croissait fortement dans les dernières années précédant la retraite. De fortes solidarités entre les assurés jeunes et les assurés plus âgés existaient, principalement opérées par la ventilation de la cotisation de l'employeur dont la part attribuée aux jeunes assurés était faible.

En d'autres termes, l'évolution de la prestation de libre passage d'un assuré en primauté des prestations n'était pas corrélée avec le montant des cotisations versées par ce dernier et son employeur car elle reposait sur un tarif actuariel. Ainsi, pour une partie de la génération d'entrée, la prestation de libre passage n'est pas assez élevée pour atteindre, avec les bonifications d'épargne futures et l'intérêt rémunérateur de 3% projeté, et dans les hypothèses de croissance des salaires, l'objectif de prévoyance visé (46.4% du salaire AVS ou 59.2% du salaire assuré). Ces assurés auraient acquis un capital épargne supérieur à la prestation de sortie acquise au 31.12.2011 s'ils avaient été assurés sous le régime de la primauté des cotisations dès le début de leur assurance. Cette situation a justifié que des mesures transitoires telles que celles retenues par le législateur lors du passage à la primauté des cotisations soient accordées à la génération d'entrée.

5.2.2 Eléments de la garantie

Lors du changement de primauté il a été décidé d'octroyer une garantie à la génération d'entrée qui se décompose en 4 sortes de garanties :

- garantie de la rente de retraite statique (dite garantie statique)
- garantie de la rente de retraite projetée (dite garantie dynamique)
- limitation de la perte maximum à 7.5%
- garantie de la rente de retraite anticipée immédiate.

Garantie statique

Cette garantie qui fait beaucoup parler d'elle aujourd'hui n'a pas soulevé de débat à l'époque car on parlait de l'a priori qu'elle ne serait jamais ou très rarement activée et si elle l'était, ce serait uniquement dans les quelques premières années qui allaient suivre la mise en place du nouveau plan de prévoyance.

Il a été décidé de garantir à chaque assuré au minimum le maintien à 100% de sa rente de retraite assurée en francs au 31.12.2011. Cette garantie subsidiaire⁶, dénommée garantie statique, concerne donc la situation statique au 31.12.2011, sans prise en compte des augmentations ultérieures du traitement assuré de la personne concernée.

L'experte en prévoyance mandatée par le GT a très clairement relevé qu'il ne s'agissait là pas d'une spécificité pour CPVAL. A l'époque, pour tous les changements de plans et de manière globale au sein de toute la profession, les experts ont toujours considéré que la garantie statique n'était vraiment pas un enjeu. Elle revêtait surtout un aspect psychologique pour les assurés à qui l'on promettait au minimum la prestation de l'ancien plan de prévoyance.

Etant donné la dynamique des augmentations de salaire et en tenant compte d'autres hypothèses, il était prévu que la prestation dans le nouveau plan soit supérieure au montant de la garantie statique.

Les directives édictées par le comité de CPVAL relatives à l'application des garanties en vigueur dès le 01.01.2012 (cf. art. 46 du règlement de base de la caisse) indiquent notamment les changements de situation de l'assuré qui constituent des motifs d'adaptation de la garantie tels que :

- réduction même temporaire du traitement cotisant (la référence étant le traitement cotisant annuel valable au 31.12.2011) ;
- changement de catégorie d'assurés ;
- retraite anticipée partielle ;
- invalidité partielle ou totale ;
- prélèvement anticipé du capital épargne suite à l'accession à la propriété ;
- prélèvement du capital épargne par suite de divorce.

Garantie dynamique

Il s'agit de la garantie qui a occupé l'essentiel des travaux lors de la mise en place du régime transitoire lié au passage à la primauté des cotisations. Le but visé était de maintenir l'objectif de prévoyance pour les assurés qui basculent dans le nouveau plan et éviter des pertes trop importantes par rapport aux prestations promises dans l'ancien plan pour les assurés proches de l'âge de la retraite.

⁶ cf. Message du Conseil d'Etat du 23.02.2011 accompagnant le projet de modification de la LIEP – Passage à la primauté des cotisations, point 9.10.2 à la page 32

Cette forme de garantie était, à l'époque, le cœur de la prévoyance. Des projections ont été effectuées à partir d'hypothèses (évolution des salaires, inflation, intérêts servis, ...) considérées comme étant raisonnables et admises par toutes les parties prenantes au projet de changement de régime de prévoyance. Cela a permis d'effectuer les calculs des prestations projetées et de rendre ainsi possible une comparaison « primauté des cotisations <> primauté des prestations ».

Pour les assurés actifs, la prestation de libre passage acquise au moment du changement de primauté a constitué le capital d'épargne de départ dans le nouveau plan. Pour le motif mentionné sous le point 5.2.1, il a été constaté une différence entre la prestation de libre passage acquise au 31.12.2011 et le capital qui aurait été épargné sous le nouveau régime de la primauté des cotisations, s'il avait été en vigueur dès le début de l'affiliation à la caisse des assurés touchés par le changement de primauté (génération d'entrée). C'est la raison pour laquelle il a été décidé d'instaurer un système transitoire dynamique qui compense, dans une certaine mesure, la baisse projetée de la rente de retraite pour les assurés proches de l'âge de la retraite et ce comme suit :

Catégorie d'assurés 1 et 4

Année de naissance	Compensation de la perte projetée	Année de naissance	Compensation de la perte projetée
1954 et avant	100.0%	1959	47.5%
1955	82.5%	1960	47.5%
1956	65.0%	1961	30.0%
1957	47.5%	1962	30.0%
1958	47.5%	1963	12.5%

Catégorie d'assurés 2 et 5

Année de naissance	Compensation de la perte projetée	Année de naissance	Compensation de la perte projetée
1956 et avant	100.0%	1961	47.5%
1957	82.5%	1962	47.5%
1958	65.0%	1963	30.0%
1959	47.5%	1964	30.0%
1960	47.5%	1965	12.5%

Les directives édictées par le comité de CPVAL relatives à l'application des garanties en vigueur dès le 01.01.2012 (cf. article 46 du règlement de base de la caisse) indiquent également les cas de figure qui entraînent une réduction voire une interruption du versement mensuel des bonifications sur le compte d'épargne de l'assuré.

Contrairement à la garantie statique, il sied de relever que des adaptations de la garantie dynamique au prorata sont prévues, par exemple en cas de diminution du traitement cotisant mensuel. En revanche, en cas d'augmentation ultérieure du traitement cotisant, les bonifications mensuelles sont maintenues à leur valeur initiale.

Il aurait été possible d'attribuer cette garantie en une fois aux assurés concernés. Toutefois, cette solution n'a pas paru judicieuse notamment pour le cas où des assurés devaient quitter la caisse peu de temps après que leur capital épargne ait été crédité du montant de la garantie. Après discussion, il a été décidé d'étaler sur 15 ans l'attribution de cette garantie dynamique sous forme de mensualités. Cette distribution est donc toujours en cours et prendra fin au plus tard en 2026.

Garantie de la limitation de la perte à un maximum de 7.5%

Il s'agit d'une garantie supplémentaire destinée à limiter une éventuelle diminution de la rente de retraite projetée à l'âge ordinaire à un maximum de 7.5% après la prise en compte des effets de la garantie dynamique.

Cette garantie, octroyée uniquement aux assurés au bénéfice de la garantie dynamique, a été discutée après que l'échelle de distribution de cette dernière ait été définitivement fixée. Il ne s'agit toutefois pas d'une assurance susceptible d'être ajustée en fonction des écarts constatés par rapport aux hypothèses formulées.

Garantie de la rente de retraite anticipée immédiate

Les assurés actifs âgés entre 58 ans et 61 ans lors du changement de régime, soit éligibles à la retraite anticipée immédiate, ont bénéficié, en sus des garanties déjà mentionnées, d'une garantie sur la rente viagère qu'ils auraient obtenue en cas de retraite au 31.12.2011.

5.2.3 Aspects financiers de la garantie

La Société Swisscanto Prévoyance SA, dont le mandat d'expert agréé de CPVAL a été repris par Prevanto SA, a été mandatée par le comité de la caisse pour établir le montant de la garantie pour la génération d'entrée en vigueur au 01.01.2012 et sa répartition entre d'une part l'Etat du Valais et d'autre part les institutions affiliées.

Dans son rapport daté du 28.11.2012 intitulé « Financement de la garantie des prestations de la génération d'entrée du nouveau plan de prévoyance en vigueur dès le 01.01.2012 par l'Etat du Valais et les institutions affiliées », Swisscanto Prévoyance SA confirme que la garantie se décompose en 4 sortes de garanties qu'elle dénomme ainsi :

- la rente de retraite statique
- la rente de retraite projetée selon une échelle dégressive
- une baisse de rente de retraite future projetée limité à 7.5%
- la rente de retraite anticipée immédiate.

Le montant de la garantie à charge de l'Etat du Valais et des institutions affiliées a été chiffré par la société précitée à respectivement Fr. 115.9 mios et Fr. 14.6 mios. Chaque institution ayant pu décider d'accepter ou de refuser de financer la garantie pour ses employés, le coût pris en charge par les institutions affiliées s'éleva finalement à Fr. 13.5 mios.

Au total, le montant de la garantie provisionné, valeur au 01.01.2012, dans les comptes de CPVAL se détaille comme suit :

- Garantie financée par l'Etat du Valais	Fr. 115.9 mios
- Garantie financée par les institutions affiliées	<u>Fr. 13.5 mios</u>
Montant total de la garantie	Fr. 129.4 mios

Garantie statique

Le rapport d'expertise technique de Swisscanto Prévoyance SA sur l'exercice 2012 de CPVAL indique que le montant de la garantie statique de Fr. 0.9 mio, compris dans la provision de Fr. 129.4 mios constituée dans les comptes de CPVAL au 01.01.2012, a été intégralement dissout au 31.12.2012 au profit du résultat de l'exercice.

Selon les informations communiquées par la direction de la caisse, cette garantie n'a jamais été activée jusqu'à présent. La probabilité que cette dernière doive être actionnée devait se réduire avec le temps puisque la progression du salaire des assurés n'était pas prise en compte dans le calcul de la rente garantie. Toutefois, si un paramètre change de manière significative, comme c'est le cas avec la future baisse des taux de conversion, cette prévision est remise en question.

Selon la variante 1 (cf. point 5.1, page 5), soit un bilan projeté au 31.12.2016 sur la base d'un taux technique de 2.5%, la provision nécessaire pour couvrir le coût total de la garantie statique a été estimé à Fr. 150 mios alors que, selon la variante 2 (cf. point 5.1, page 6), soit un bilan projeté au 31.12.2016 sur la base d'un taux technique de 2.0%, la provision nécessaire pour couvrir le coût total de la garantie statique a été estimé à Fr. 224 mios.

En l'état, il est impossible de déterminer le coût total de cette garantie, celui-ci étant dépendant de l'évolution future de plusieurs paramètres tels que par exemple le niveau des cotisations, le nombre de démissions, l'espérance de vie, le niveau du taux d'intérêt rémunérateur et celui des taux de conversion.

Le coût de cette garantie ne pourra être chiffré que lorsque l'effectif en bénéficiant ne comptera plus aucun assuré.

Dès lors, le GT est de l'avis que l'employeur ne devrait pas verser à l'avance à CPVAL le montant correspondant à l'estimation du coût de la garantie statique. Chaque employeur prendra en charge, chaque année, le coût effectif facturé par la caisse. Celui-ci correspond, pour chaque assuré rentier au bénéfice de la garantie statique, à la différence entre la rente versée compte tenu de cette garantie et celle déterminée selon les taux de conversion en vigueur cette année-là.

Garantie dynamique

Comme indiqué précédemment, suite à la décision de l'Etat du Valais et des institutions affiliées de souscrire au financement de la garantie, la caisse a constitué, valeur au 01.01.2012, une provision de Fr. 129.4 mios destinée essentiellement à couvrir le coût de la garantie dynamique.

Compte tenu du mode de distribution retenu pour la garantie, à savoir une bonification mensuelle sur le compte d'épargne des assurés concernés sur une période de 15 ans au maximum, l'expert en prévoyance agréé de CPVAL doit déterminer chaque année la provision nécessaire au financement des allocations futures.

En principe, la dernière bonification sera octroyée en 2026. Au 31.12.2016, le solde de cette provision s'élève à Fr. 20.9 mios.

Il ressort des rapports d'expertise annuelle délivrés par la Société Prevanto SA, expert agréé de CPVAL, que, depuis la création de la provision constituée pour le financement des dispositions transitoires, la caisse a réalisé chaque année un gain actuariel. Ce dernier s'explique essentiellement par des excédents réalisés suite à des démissions, des décès, des retraites partielles ou anticipées d'assurés.

En effet, pour les cas de figure précités, les bonifications futures jusqu'à l'âge ordinaire de retraite des intéressés ne sont pas créditées sur leur compte épargne mais donnent lieu à une dissolution correspondante de la provision constituée par la caisse pour le financement des dispositions transitoires.

Depuis l'introduction du plan en primauté des cotisations en 2012, un gain cumulé de près de Fr. 6.0 mios a ainsi été réalisé et se détaille comme suit :

	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>Total</u>
Gains actuariels	2'737'000	6'000	1'439'000	613'000	933'000	5'728'000

L'art. 4 ch. 11 des directives édictées par le comité de CPVAL relatives à l'application des garanties en vigueur dès le 01.01.2012 (cf. article 46 du règlement de base de la caisse) prévoit que le comité doit tenir un compte interne qui indique et cumule les gains/pertes réalisés sur la provision dédiée au financement des dispositions transitoires. De plus, l'art. 7 des directives précitées stipule que

« Le comité contrôle l'évolution de la provision dédiée au financement des dispositions transitoires par le biais du compte des gains/pertes réalisés. Si la situation de la génération d'entrée s'écarte de manière négative des hypothèses stipulées à l'annexe 4 du règlement de base de CPVAL⁷, le comité peut utiliser le solde positif de ce compte pour maintenir l'évolution selon ces hypothèses ».

Depuis 2012, les gains réalisés sur cette provision ont été enregistrés en recette dans le compte de résultat, ce qui a permis de réduire les déficits annuels successifs de CPVAL.

⁷ Il s'agit des hypothèses sur l'évolution du salaire des assurés, du taux d'inflation (1.0%) et du taux d'intérêt crédité sur les capitaux d'épargne (3.0%)

Garantie de la limitation de la perte à un maximum de 7.5%

Les incidences financières de cette garantie sont prises en compte dans celles de la garantie dynamique mentionnée ci-dessus.

Garantie de la rente de retraite immédiate anticipée

Selon les informations communiquées par l'experte mandatée, cette garantie n'existe plus aujourd'hui car tous les assurés concernés sont désormais à la retraite.

De plus, selon cette dernière, la caisse n'a enregistré aucune perte sur cette population que ce soit lors de départs à la retraite à l'âge ordinaire ou de manière anticipée.

5.2.4 Avis de droit sur la garantie statique

En janvier 2017, afin d'anticiper les questions en lien avec l'activation de la garantie statique qu'entraînera la future baisse des taux de conversion pour les assurés faisant partie de la génération d'entrée et des conséquences financières qui en découlent, le comité de CPVAL a cherché par le biais d'un avis demandé au docteur en droit Guy Longchamp de Pittet Associés SA à clarifier notamment les points suivants :

- la portée juridique de la garantie ;
- la détermination de qui doit assumer le financement et la prise en charge des coûts de cette garantie ;
- la validité juridique des causes justifiant l'invalidation de la garantie statique ;
- le respect du droit à l'information des assurés dans les communications que CPVAL leur a adressées.

En parallèle, le GT a établi un historique du régime transitoire mis en place dans le cadre du passage à la primauté des cotisations. Les recherches effectuées depuis les années 2010 jusqu'à ce jour ont permis d'établir cet historique sous la forme d'un document de synthèse de 30 pages qui reprend le contenu des différentes sources d'informations. A la demande du GT, la direction de CPVAL a transmis cet inventaire au Dr Longchamp afin qu'il dispose de tous les éléments à même de pouvoir lui permettre de délivrer son opinion.

Après avoir traité cet avis de droit daté du 31.05.2017, le comité de la caisse l'a transmis au GT. Chaque membre a pu en prendre connaissance préalablement à la séance du 14.06.2017 au cours de laquelle le document délivré par le Dr Longchamp a été traité. A cette occasion, le président de CPVAL a annoncé que son comité se réservait le droit, lors d'une prochaine séance, d'examiner si d'autres questions étaient encore ouvertes quant à l'interprétation de la garantie statique.

Les principaux éléments de cet avis de droit de 18 pages sont repris ci-après :

Portée juridique de la garantie statique

Au vu de la formulation de la garantie et de la jurisprudence, le Dr Longchamp est d'avis que les assurés concernés par la garantie statique ont droit au maintien à 100% de la rente de retraite assurée en francs au 31.12.2011, indépendamment d'une évolution des bases techniques en vigueur au moment où cette garantie a été donnée.

A ce titre, il précise que « l'absence de règles posées par le législateur au sujet d'une éventuelle modification des bases techniques doit être considérée comme un silence qualifié et non une véritable lacune qui permettrait aux organes de la caisse le soin d'adapter les prestations, en fonction de l'évolution des paramètres techniques. Il s'ensuit que la rente de retraite assurée en francs au 31 décembre 2011 est fixée de manière définitive, indépendamment de l'évolution de ces paramètres.

La garantie de la « rente de retraite assurée en CHF au 31.12.2011 ne peut dès lors être interprétée que comme une garantie qui ne saurait être adaptée, même si les paramètres techniques (taux de conversion et taux d'intérêt techniques notamment) sont modifiés entre-temps.

En d'autres termes, les différents intervenants (Conseil d'Etat, institutions affiliées, comité CPVAL et expert) sont partis de l'idée que la garantie statique, considérée comme « subsidiaire » à la garantie dynamique, était valable et arrêtée définitivement sur la base des paramètres techniques en vigueur au 31.12.2011.

Sous l'angle juridique, la portée de la garantie statique est absolue, en ce sens qu'elle ne saurait être revue à la baisse, notamment à la suite d'un changement des bases techniques pour le calcul des prestations ».

Financement de la garantie statique

Selon le Dr Longchamp, la question du financement est réglée dans les dispositions transitoires de la loi régissant les institutions étatiques de prévoyance (LIEP) : le régime transitoire doit être financé par les employeurs (Etat du Valais et institutions affiliées).

La garantie statique, considérée comme subsidiaire à la garantie dynamique, constitue « une prestation fixée définitivement » à la charge de CPVAL. Dès lors, son financement doit pouvoir être garanti par les employeurs à défaut de quoi cette prestation resterait illusoire.

Il ressort clairement des travaux préparatoires (notamment pages 32 et 47 du Message) du projet de passage à la primauté des cotisations que l'employeur a accepté de supporter les coûts des garanties fixées et inscrites dans la LIEP. Dans le cas d'espèce, la particularité du régime transitoire, qui fixe une garantie statique, doit avoir pour conséquence que, pour être effectif, son financement doit être assuré par les employeurs.

Il appartient également, selon le Dr Longchamp, à l'Etat du Valais et aux institutions affiliées de compenser le manque de financement pour garantir la prestation statique due par la caisse, surtout si ce manque provient de modifications de paramètres techniques dans un contexte de pérennisation de la situation financière de la caisse.

Validité juridique de causes invalidant la garantie statique

Selon le Dr Longchamp, dès lors que l'employeur finance la garantie statique, une invalidation de cette dernière ne saurait intervenir si ce dernier est à l'origine d'une réduction, même temporaire, du traitement cotisant. En effet, l'employeur pourrait autrement être tenté de volontairement réduire les traitements cotisants dans le seul but d'invalider la garantie offerte.

A ce sujet, la caisse a fait part au GT qu'elle était actuellement dans l'impossibilité de se déterminer si une baisse du traitement cotisant d'un assuré a relevé de la volonté de son employeur ou non. Cette question lui pose aujourd'hui un problème majeur et plus particulièrement en ce qui concerne le personnel enseignant pour lequel la caisse a indiqué être « sourde et aveugle », faute d'informations transmises par l'Administration cantonale.

La cellule de coordination des représentants des employeurs au sein du GT CPVAL va examiner la situation afin de déterminer la réponse à apporter sachant que l'employeur est interpellé non seulement sur la question du financement de la garantie statique mais également sur le niveau d'information à communiquer à la caisse afin qu'elle puisse gérer de manière appropriée la question de la garantie statique.

S'agissant des conséquences des prélèvements du capital épargne, la situation paraît moins problématique au Dr Longchamp, en ce sens que, dans le système de la primauté des prestations, ces événements auraient également conduit à une modification (à la baisse) de la rente à l'âge terme. Un assuré pourrait donc, tout au plus, contester l'écart important entre les conséquences du prélèvement effectué dans le nouveau système par rapport à ce qu'il aurait été sous l'ancien plan de prévoyance. Sous l'angle juridique, il lui appartiendrait d'apporter la preuve que l'écart serait tel qu'il pourrait être considéré comme contraire à la bonne foi. Indépendamment des difficultés pratiques à calculer un tel écart, ce risque paraît faible au Dr Longchamp, d'un point de vue juridique.

D'une manière générale, la question sous-jacente porte sur le respect, par la caisse, du principe de la proportionnalité lors de l'invalidation de la garantie statique à un assuré.

Validité juridique de causes invalidant la garantie statique

Le Dr Longchamp considère que les renseignements fournis par la caisse aux assurés remplissent parfaitement les exigences du droit à l'information (art. 86b al 1 LPP).

5.3 Mesures stratégiques retenues par le GT CPVAL

Compte tenu du diagnostic posé sur la situation financière de CPVAL, les membres du GT sont convaincus de la nécessité de proposer une réforme profonde et durable de la prévoyance professionnelle de la fonction publique valaisanne. Pour atteindre cet objectif, le GT juge indispensable d'adopter des mesures de nature structurelle avec une portée stratégique.

En effet, agir uniquement au niveau du financement de CPVAL via un relèvement des cotisations comme le préconise, parmi d'autres propositions, le comité de la caisse dans son rapport du 17.03.2016 au Conseil d'Etat permet d'apporter une bouffée d'oxygène mais ne constitue pas un traitement suffisant pour rétablir sa situation financière.

Le GT a la volonté de mettre un terme aux problématiques suivantes :

- le versement depuis le 01.01.2012 de rentes de retraite trop élevées car les paramètres de calcul (espérance de vie et promesse d'intérêt) ne correspondent pas aux données actuarielles ;
- la redistribution des assurés actifs en faveur des rentiers en raison des promesses de rentes trop élevées accordées par le passé et non financées ;
- l'augmentation constante du découvert financier de la caisse depuis 2012 ;
- le régime hybride de la capitalisation partielle ;
- l'octroi de la garantie de l'Etat à chaque nouvel assuré qui est affilié à CPVAL ;
- l'échelle des bonifications d'épargne qui ne se justifie pas pour les assurés qui n'ont pas été touchés par le passage à la primauté des cotisations au 01.01.2012.

Dans le processus de réflexions et de propositions de mesures, le GT ne s'est imposé aucune restriction (think out of the box) de nature à brider l'émergence de solutions à même de résoudre les problèmes rencontrés par CPVAL.

En séance du 25.01.2017, le GT a examiné les propositions de mesures formulées distinctement par :

- la cellule de coordination des représentants des employeurs,
- la FMEP,
- les membres du comité de CPVAL,
- la direction de CPVAL.

A cette occasion, la proposition d'une solution avec 2 caisses, soit une pour les rentiers actuels et une nouvelle pour les assurés actifs a été formulée à la fois par le partenaire social, soit la FMEP, et par la cellule de coordination des représentants des employeurs au sein du GT.

Lors de sa séance du 29.03.2017, le GT CPVAL a dressé le constat selon lequel le passé de CPVAL constitue un nœud gordien. Afin de le trancher et de se tourner vers le futur, le GT retient, sur proposition de M. Hertzog, la création de 2 caisses. La première, soit l'actuelle CPVAL, est transformée en une caisse fermée avec un effectif constitué d'assurés actifs actuels selon des critères à définir et de tous les assurés rentiers. Tous les futurs assurés actifs ainsi qu'une génération à définir des assurés actuels seraient affiliés à la nouvelle caisse à créer. Pour ces derniers, le GT propose également de leur offrir la possibilité de choisir la caisse dans laquelle ils souhaitent être affiliés. Il est relevé que l'Etat du Valais n'a pas besoin de délivrer une garantie en faveur de la nouvelle caisse étant donné que celle-ci est intégralement capitalisée lors de sa création.

Conscient qu'il s'agit d'une proposition qui sort du schéma traditionnel des mesures adoptées par les institutions de prévoyance, le GT a souhaité approfondir l'examen de cette solution. Dès lors, ce dernier a demandé à M. Hertzog de présenter de manière plus détaillée son concept retenant 2 caisses.

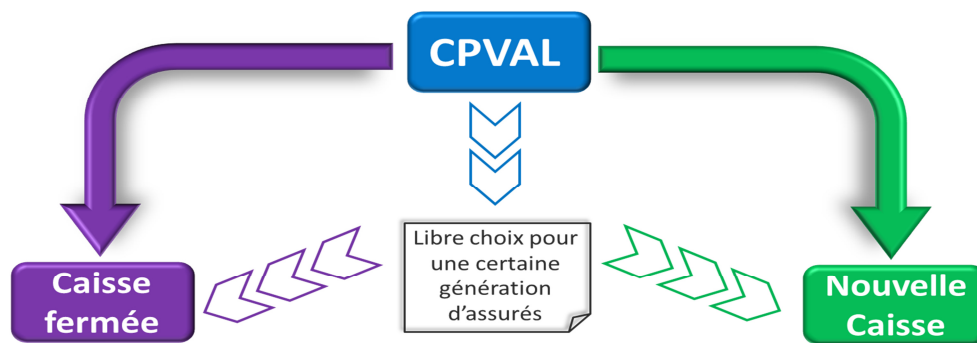
Lors de la séance du 17.05.2017, le GT a approfondi l'examen de cette solution. A cette occasion, ce dernier a proposé de nouveaux critères pour le transfert des actuels assurés actifs dans la nouvelle caisse qui sont précisés ci-après dans la description des principales caractéristiques de chacune des 2 caisses.

Les avantages et les inconvénients de cette solution à 2 caisses ont été exposés. L'un des principaux avantages réside dans l'opportunité de pouvoir gérer de manière distincte les problèmes de la prévoyance professionnelle de la fonction publique issus du passé de ceux pouvant intervenir dans le futur.

Au niveau des inconvénients, il n'a pas été identifié d'argument rédhibitoire. Il a toutefois relevé que cette solution innovante nécessite un travail de conviction à tous les échelons et un effort important sur le plan de la communication afin que tous les acteurs majeurs comprennent le sens d'une telle démarche. En conclusion, la question n'est pas de savoir si nous pouvons réaliser ce concept ou non mais si nous voulons le faire ou pas.

Comme l'autorité de surveillance n'a certainement jamais été amenée à statuer sur une telle situation, un premier contact a été pris avec cette dernière. Il ressort de l'entrevue du 08.08.2017 au cours de laquelle le directeur de CPVAL a eu l'occasion de lui présenter la vision stratégique du GT que l'autorité de surveillance n'a jamais vu une solution comme celle-là. A ce stade, elle n'émet pas d'interdiction et se tient volontiers à disposition du GT pour apporter son soutien.

De manière schématique, la vision stratégique se présente comme suit :



Transformation de CPVAL en caisse fermée

Transformer CPVAL en caisse fermée signifie que son effectif ne comptera plus aucune nouvelle affiliation d'assurés actifs. Tous les assurés au bénéfice de la garantie statique (8'000 personnes selon état au 31.12.2016) resteront affiliés à cette caisse compte tenu de l'engagement pris à leur encontre par les employeurs dont l'Etat du Valais qui est également le garant de cette caisse. Le libre choix de l'institution de prévoyance sera donné à une certaine génération d'assurés pour lesquels la nouvelle caisse pourrait offrir de meilleures perspectives. A terme (20 à 25 ans), l'institution deviendra une caisse de rentiers, ce qui nécessite, selon la législation actuelle, qu'elle soit intégralement capitalisée. Par la suite, son effectif se réduira progressivement pour ne compter plus aucun rentier. A ce moment-là, la caisse sera liquidée et la garantie délivrée par l'Etat sera définitivement supprimée.

Les principales caractéristiques de la caisse fermée peuvent être brièvement énumérées comme suit :

- Régime de capitalisation dans le respect des exigences de l'autorité de surveillance.
- Gestion de la caisse avec un financement retenu et assumé par l'Etat compte tenu de la garantie délivrée.
- Caisse avec une durée de vie limitée → idem pour la garantie de l'Etat.
- Bases techniques (VZ...), taux de conversion et âge ordinaire de retraite identiques à ceux fixés dans la nouvelle caisse.
- Régime transitoire à définir suite à la baisse des taux de conversion.
- Réduction progressive et disparition de la population des assurés actifs dans un horizon de 20 ans.
- Faibles perspectives en matière de rémunération du capital des assurés actifs.

Création d'une nouvelle caisse de prévoyance

L'effectif initial de cette nouvelle caisse, dont la forme juridique reste à déterminer, est constitué des assurés sans garantie statique (3'515 personnes selon état au 31.12.2016) et des personnes qui auront librement choisi d'y être affiliées.

Les paramètres tels que les bases techniques, le taux d'intérêt technique et les taux de conversion actuariels appliqués par cette caisse seront également utilisés par celle fermée.

Cette nouvelle entité sera intégralement capitalisée par le transfert des actifs financiers nécessaires détenus actuellement par CPVAL. Ainsi, aucune garantie ne devra être délivrée par l'Etat du Valais en faveur de cette caisse. Toutefois, afin d'éviter que, par malchance, cette dernière se trouve immédiatement en situation d'assainissement en cas de mauvais résultats des marchés financiers, il est proposé que l'Etat finance une réserve de fluctuation de valeur à hauteur de 10% de la fortune de la caisse.

De cette façon, cette nouvelle caisse sera d'une part soumise au même régime que les institutions de prévoyance du secteur privé et d'autre part attractive dans la perspective de chercher à augmenter son effectif en affiliant de nouveaux employeurs.

Les principales caractéristiques de la nouvelle caisse de prévoyance peuvent être brièvement énumérées comme suit :

- régime de capitalisation intégrale avec constitution d'une RFV initiale
- plan de prévoyance déterminé sur la base d'hypothèses réalistes et de paramètres techniques actuels
- offre de plusieurs plans de prévoyance attractifs → opportunités d'affilier de nouveaux employeurs
- effectif composé uniquement d'assurés actifs dont la pyramide des âges est très favorable
- risque paritaire en cas d'assainissement de la caisse
- perspectives potentiellement intéressantes pour la rémunération du capital des assurés actifs.

En séance du 14.06.2017, le GT a retenu la mesure stratégique d'une solution retenant 2 caisses.

Les réflexions qui ont conduit le GT à retenir cette vision stratégique sont les suivantes :

- la nécessité de créer un nouveau paradigme pour la prévoyance professionnelle de la fonction publique valaisanne et de tirer un trait sur le passé
- l'idée de créer une caisse fermée permet de combler les lacunes de financement acceptées de longue date par le canton avec un amortissement de ce que l'on pourrait appeler « la dette historique », dette dont n'aurait plus à pâtir les actuels assurés actifs
- la possibilité de régler le problème récurrent du financement de CPVAL compte tenu de sa capitalisation partielle en répartissant l'effort financier de l'Etat sur 20 à 25 ans, sans qu'un apport massif de capital soit nécessaire
- la nécessité d'une séparation juridique claire entre les problèmes issus du passé qui resteront confinés dans la caisse fermée et les défis qui attendent la nouvelle caisse dans le futur
- la volonté de mettre un terme au régime de la garantie accordée à CPVAL par l'Etat du Valais
- la volonté de proposer une nouvelle caisse de prévoyance attractive pour ses futurs assurés
- la volonté de mettre un terme à l'augmentation du découvert financier par analogie à la mesure adoptée par l'Etat du Valais avec l'application du double frein aux dépenses et à l'endettement
- la volonté d'anticiper les exigences légales fédérales en matière de capitalisation intégrale des institutions de prévoyance de droit public
- la volonté de soumettre la nouvelle caisse aux mêmes conditions que celles qui régissent les caisses privées.

De plus, cette vision stratégique retenant une solution avec 2 caisses s'inscrit dans l'objectif que s'est fixé le Conseil d'Etat lors qu'il a désigné le GT CPVAL et précisé son cahier des charges (cf. communiqué de presse du 26.08.2016 et communication adressée le même jour à tous les collaborateurs(trices) de l'Etat du Valais) :

« Le but du Gouvernement est d'aboutir à une solution viable pour la caisse et pour les employeurs, tout en limitant l'impact sur les assurés et en respectant les engagements pris au moment de l'introduction du plan de prévoyance en primauté des cotisations ».

En ce qui concerne les aspects techniques et opérationnels de la mesure stratégique retenant 2 caisses, le GT CPVAL a mandaté le GTech pour analyser ces questions.

En parallèle, le GT a également examiné des esquisses du futur plan de prévoyance qui serait offert aux assurés affiliés à la nouvelle caisse de prévoyance. S'agissant d'une mesure de nature opérationnelle, le GTech a aussi été mandaté pour finaliser ces travaux.

Compte tenu du nombre élevé et de la complexité des calculs et simulations à effectuer par l'experte mandatée, le rapport du GTech est attendu au plus tôt pour la fin de ce mois d'août.

Toutefois, selon les informations communiquées par M. Hertzog lors de la séance du 16.08.2017 du GT CPVAL, la modélisation du concept retenant 2 caisses de prévoyance ne présente pas de problème particulier sur la base des résultats des premières projections financières.

6. SUITE DES TRAVAUX DU GT

A ce stade et sur la base des travaux menés, le GT poursuivra ses travaux en vue de disposer de toutes les données en lien avec sa proposition de vision stratégique, dont les aspects techniques et opérationnels en cours d'examen par le GTech. Il s'agit des points suivants :

- projection du plan de financement de la caisse fermée,
- délimitation de l'effectif maintenu dans la caisse fermée et celui transféré dans la nouvelle caisse,
- plan de prévoyance de la nouvelle caisse,
- projection du plan de financement de la nouvelle caisse,
- régime transitoire.

Les aspects juridiques qui découlent du concept d'une solution à 2 caisses seront examinés y compris l'analyse des compétences décisionnelles et juridiques des différents organes amenés à statuer sur les mesures proposées par le GT.

Le GT poursuivra par ailleurs ses travaux en tenant compte des aspects liés au projet Prévoyance 2020.

En parallèle aux travaux menés par le GT CPVAL, l'Administration cantonale des finances a analysé la stratégie de financement qu'elle soumet de manière séparée au Conseil d'Etat.

7. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS DU GT CPVAL

Sur la base de ce qui précède, le GT recommande au Conseil d'Etat d'accepter les propositions suivantes :

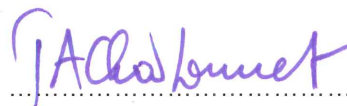
- Adopter, pour la prévoyance de la fonction publique valaisanne, la vision stratégique retenant 2 caisses de prévoyance, soit l'actuelle CPVAL qui sera transformée en une caisse fermée et une nouvelle fondation à créer pour les motifs évoqués aux pages 24 et 25. Dans ce sens, le Conseil d'Etat mandate le GT pour poursuivre ses travaux dans le sens de cette vision stratégique.
- Organiser, avant la fin août, une communication en coordination avec CPVAL, notamment destinée à tous les collaborateurs(trices) de l'Etat du Valais et des institutions affiliées afin de répondre aux préoccupations croissantes exprimées au sein de la fonction publique et des institutions paraétatiques. Cette information portera sur les points suivants :
 - o aucune mesure ne sera prise par CPVAL au niveau des taux de conversion avant le 1^{er} janvier 2019 ;
 - o un délai suffisant sera respecté entre l'annonce et l'entrée en vigueur des mesures à venir dont celle portant sur la baisse des taux de conversion pour que les personnes concernées et particulièrement les enseignants ne soient pas mises devant le fait accompli et puissent prendre leurs dispositions afin de ne pas être pénalisées. Ce qui signifie pour le personnel enseignant que l'entrée en vigueur des mesures portant sur la baisse des taux de conversion n'aura pas d'impact sur l'année scolaire 2018-2019 ;
 - o la vision stratégique pour la prévoyance professionnelle de la fonction publique valaisanne, soit
 - la création d'une nouvelle caisse de prévoyance qui ne bénéficie d'aucune garantie délivrée par l'Etat du Valais
 - et la transformation de CPVAL en une caisse fermée pour laquelle la garantie actuelle de l'Etat est maintenue jusqu'à sa liquidation ;
 - o les aspects financiers, techniques et organisationnels ainsi que le calendrier de la mise en œuvre de cette vision stratégique seront précisés dans un prochain rapport du GT CPVAL

Sion, le 16 août 2017

Groupe de travail CPVAL :

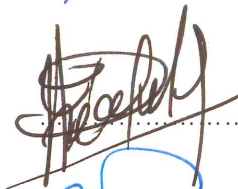
Président

M. Pierre-André Charbonnet,
Chef de l'Administration cantonale des finances (ACF)



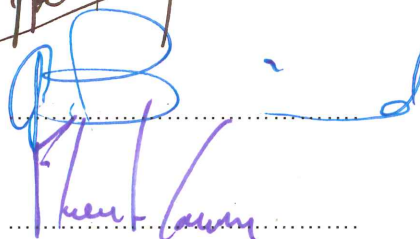
Vice-président

M. David Théoduloz
Président de CPVAL

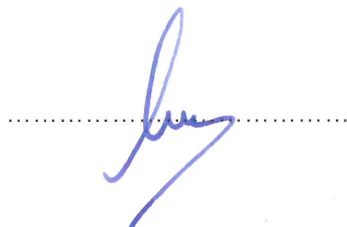


Membres

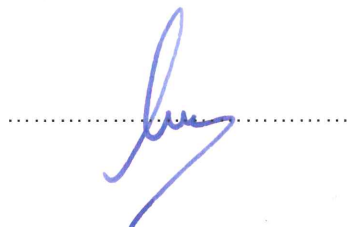
M. Gilbert Briand
Chef du Service des ressources humaines (SRH)



M. Florent Carron
Chef de l'Office juridique des finances et du personnel (OJFP)



M. Arsène Duc
Chef du Service administratif et des affaires juridiques
de la formation (SAAJF)



Le Groupe de travail CPVAL :

M. Philippe Duc
Membre du comité de CPVAL

M. Patrick Fournier
Membre du comité de CPVAL

M. Werner Hertzog
Membre du comité de CPVAL

M. Christian Melly
Chef de l'Inspection cantonale des finances (IF)

M. François Seppey
Directeur de la HES-SO Valais-Wallis

M. Denis Varrin
Vice-président du comité de CPVAL

Mme Marylène Volpi Fournier
Présidente de la FMEP, coordination des partenaires sociaux

Membres avec voix consultative

M. Patrice Vernier
Directeur de CPVAL

M. Guy Barbey
Directeur adjoint de CPVAL

Secrétariat

M. Blaise Rey
Réviseur en charge du mandat CPVAL auprès de l'IF

Distribution :

- Conseil d'Etat
- Groupe de travail CPVAL