Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Emanuel Waeber 2016-CE-103
Rapport de gestion 2015 de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat

I. Question

J'ai pris connaissance avec un grand intérêt du rapport de gestion 2015 de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg et invite le Conseil d'Etat, après quelques considérations générales, à fournir des éclaircissements sur divers faits et sur les questions qui s'y rapportent.

Il apparaît qu'après l'année 2014 performante au niveau du marché des actions, l'année 2015 fut plus difficile suite notamment à la baisse des rendements et que l'état de financement de la Caisse peut néanmoins être qualifié de bon. A l'avenir, les taux d'intérêts négatifs constitueront toutefois encore un important défi. Selon les pronostics actuels, les taux d'intérêts à court terme demeureront négatifs dans l'année qui vient. La tendance au renforcement du franc suisse devrait se poursuivre en égard à la politique de la Banque centrale européenne (BCE), de telle sorte que l'on doit compter avec des intérêts négatifs pour une longue période. Si tel est le cas et si la Banque nationale suisse poursuit sa politique des taux négatifs, les établissements financiers n'auront pas d'autres choix que de charger plus lourdement les caisses de pension. Pour éviter que la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat ne doive prendre des risques accrus, je pose les questions suivantes :

1. Compte tenu des rendements positifs dans le domaine de l'immobilier, la Caisse peut-elle envisager une augmentation des placements réalisés dans l'immobilier en Suisse et à l'étranger, dans le cadre des dispositions légales ?
2. A la première page du rapport de gestion, il est fait mention d'investissements dans des placements tenant compte des valeurs du développement durable. Quel est le comportement de ces placements dits alternatifs, et comprennent-ils également des hedge funds ?

Pratiquement toutes les institutions de prévoyance ont réussi à compenser largement les pertes subies sur le marché des capitaux en raison de la crise financière de 2008. Ce résultat est remarquable, car, dans le même laps de temps, les taux d'intérêts techniques ont été réduits de manière significative. En moyenne, les caisses privées ont réduit ce taux de 3,5 % à 2,8 % ; les caisses publiques l'ont fait passer en moyenne de 3,7 % à 2,9 %. Je constate par ailleurs que le degré de couverture de la Caisse en 2015 (74,1 %) est trop bas.

3. Pour quelles raisons la Caisse ne réduit-elle pas le taux d'intérêt technique à 2,5 % ou 3 % ?
4. Comment la Caisse entend-elle atteindre le but, qu'elle énonce en page 17 du rapport de gestion, de garantir un taux de couverture de 80 % au plus tard le 1er janvier 2052 ?

En outre, du fait de l'augmentation de l'espérance de vie, le développement du nombre des assurés actifs par rapport aux bénéficiaires de pensions et de rentes constitue un grand défi pour le financement de la Caisse.

5. Quelle est la stratégie de la Caisse et peut-elle se représenter de passer du système actuel, soit la primauté des prestations selon une forme mixte, à un pur système de la primauté des cotisations ?
6. Quelles seraient les conséquences structurelles et financières d'un tel changement ?

26 avril 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

A. En général

En matière de placement, la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (ci-après la Caisse) doit se conformer aux dispositions de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) et de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2). Elle dispose à cet effet d'un règlement et de directives de placement, qui fixent les principes de placement, l'allocation stratégique et les marges tactiques. Cette réglementation a été intégralement révisée en 2014. L'ensemble de ces documents est à disposition sur le site internet de la Caisse (www.cppef.ch -> Lois et règlements).

Le Conseil d'Etat est régulièrement informé de la situation de la Caisse via les comptes et le rapport de gestion. Il rappelle aussi qu'il n'est pas compétent pour interférer dans les décisions de placements de la Caisse. Cette dernière dispose d'une commission de placement composée de quatre membres eux-mêmes membres du Comité de la Caisse, auxquels sont adjoints deux experts financiers.

B. Réponses spécifiques

1. *Compte tenu des rendements positifs dans le domaine de l'immobilier, la Caisse peut-elle envisager une augmentation des placements réalisés dans l'immobilier en Suisse et à l'étranger, dans le cadre des dispositions légales ?*

L'OPP 2 fixe les limites en matière de placement. L'institution de prévoyance peut toutefois y déroger, si elle prouve de façon concluante dans l'annexe aux comptes annuels qu'elle respecte les alinéas 1 à 3 de l'article 50 OPP 2, c'est-à-dire si elle respecte les principes de sécurité et de répartition du risque. Dans ce cas, elle peut, sur la base de son règlement, étendre les possibilités de placement conformément aux articles 53 al. 1 à 4, 54, 54a, 54b al. 1, 55, 56, 56a al. 1 et 5, et 57 al. 2 et 3 OPP 2. De manière résumée, une dérogation est possible pour autant que l'institution de prévoyance puisse démontrer qu'elle a la capacité d'assumer les risques pris dans le cadre du dépassement des limites mentionnées aux articles 55ss OPP 2. La Caisse n'a pas attendu les résultats de l'exercice 2015 pour se poser ces questions, puisque son allocation stratégique va déjà, au niveau immobilier, au-delà de la limite de 30 %. L'allocation décidée par le Comité se situe à 36 % dans l'immobilier, comme indiqué dans l'annexe à la Directive de placement. Comme elle n'arrive actuellement pas à remplir son allocation par des constructions ou des acquisitions directes en Suisse, la Caisse a acquis des parts de fondations de placement immobilier indirect en Suisse et a

décidé d'investir une certaine somme dans l'immobilier international de manière indirecte également.

La Caisse relève par ailleurs que l'immobilier (direct et indirect) comporte aussi des risques qu'il convient d'analyser et de maîtriser. On peut notamment citer la période du début des années 90 où un arrêté fédéral urgent a dû être adopté pour empêcher les institutions de prévoyance d'augmenter leur part en immobilier. Celles-ci étaient accusées, à tort, de faire pression sur les prix de l'immobilier. De manière générale, les institutions de prévoyance investissent dans l'immobilier à long terme, mais doivent aussi choisir les objets qui correspondent le mieux à leur stratégie. Comme le prévoit l'OPP 2, la Caisse se doit de diversifier ses placements et ne pas « mettre tous ses œufs dans le même panier », comme le dit le proverbe.

2. *A la première page du rapport de gestion, il est fait mention d'investissements dans des placements tenant compte des valeurs du développement durable. Quel est le comportement de ces placements dits alternatifs, et comprennent-ils également des hedge funds ?*

Alors que l'OPP 2 permet aux institutions de prévoyance d'investir dans l'alternatif à hauteur de 15 % de leur fortune (art. 55 let. d), cette catégorie dite « alternative » contient tous les placements qui ne peuvent être catalogués dans les autres positions décrites à l'article précité. Quant aux placements qualifiés de développement durable, ils figurent aussi bien dans les actions suisses et étrangères que dans les obligations en francs suisses et en monnaies étrangères. Les positions détenues par la Caisse en matière de développement durable ne sont pas intégrées dans les positions dites alternatives.

Les placements alternatifs de la Caisse comportent les placements suivants : des CATs Bonds (ou obligations adossées aux événements naturels) pour quelques CHF 60 mios, des fonds diversifiés de hedge funds pour CHF 65 mios, des investissements en microfinance pour CHF 20 mios, du Private Equity pour EUR 3 mios (avec des engagements souscrits totaux de EUR 30 mios). D'autres positions individuelles figurent également dans la catégorie alternative, mais elles font partie intégrantes des dossiers de gestion traditionnelle. Ce sont les réglementations officielles (RPC [Recommandations relatives à la présentation des comptes], ordonnances, …) qui obligent la Caisse à les mettre dans la catégorie alternative. Dans leur ensemble, ces placements dits alternatifs ont parfaitement répondu aux attentes et leurs performances se situent dans les prévisions avancées par les investisseurs, à savoir : les CATs Bonds ont dégagé en monnaie locale une performance moyenne annuelle de 3,8 % ; pour les fonds de hedge funds, l'investissement initial ayant été fait à fin septembre 2015, la performance réalisée à fin décembre n'est pas représentative de l'année 2015. Sur la période de septembre à décembre 2015, elle égale 2,9 % en monnaies locales, soit 6 % en francs suisses. Sur cette même période, l'indice SPI a réalisé une performance de 1,6 % et l'indice MSCI World une performance de 8,05 %, exprimé en francs suisses. Les investissements en microfinance ont débuté en fin de 3ème trimestre et leur performance n'est donc pas représentative de 2015. La performance réalisée sur la période d'août à décembre est voisine de 0 % en monnaies locales. Le Private Equity (ou placements privés) ne dégage pour le moment aucune performance, car la Caisse est encore en phase d'investissement des montants engagés et qu'aucun rendement n'a pu être encaissé à ce stade précoce.

3. *Pour quelles raisons la Caisse ne réduit-elle pas le taux d'intérêt technique à 2,5 % ou 3 % ?*

Un abaissement du taux d'intérêt technique devrait intervenir. Comme indiqué dans son rapport de gestion, le Comité a mis sur pied un groupe de travail chargé de l'analyse d'un abaissement du taux

d'intérêt technique de 3,25 % à 2,75 %. Au vu des projections futures, un abaissement plus important de ce taux est à examiner. Le Comité pense qu'il convient d'analyser toutes les conséquences d'une baisse et de voir quelles mesures il est possible de mettre en œuvre pour en absorber les effets. Pour information, l'abaissement de 4,5 % [taux imposé par l'ancienne loi et fixé par le Grand Conseil en 1993] au taux actuel de 3,25 % ainsi que le changement de tables actuarielles auront coûté quelques CHF 600 mios, intégralement pris en charge par la Caisse, tout en maintenant un degré de couverture de 74,1 % par rapport au taux minimum fixé par l'expert dans le cadre du chemin de recapitalisation de la Caisse (66,9 % en janvier 2012). Les conséquences financières d'un abaissement de 3,25 % à 2,75 % ont été estimées par l'expert agréé à CHF 330 mios.

4. *Comment la Caisse entend-elle atteindre le but, qu'elle énonce en page 17 du rapport de gestion, de garantir un taux de couverture de 80 % au plus tard le 1er janvier 2052 ?*

Le taux de couverture de 80 % au plus tard le 1er janvier 2052 est prévu par le plan de financement qui a été validé par le Comité, l'expert et l'autorité de surveillance des fondations. La modification notamment du taux d'intérêt technique devra être entreprise en veillant à faire en sorte que le plan de financement susmentionné continue à être respecté. L'étude en cours au sein du Comité de la Caisse devra apporter les réponses à cette question.

5. *Quelle est la stratégie de la Caisse et peut-elle se représenter de passer du système actuel, soit la primauté des prestations selon une forme mixte, à un pur système de la primauté des cotisations ?*

Parmi les différents éléments à étudier par le groupe de travail, il y a la baisse du taux d'intérêt technique, mais aussi l'étude des conséquences d'un passage d'une primauté des prestations à une primauté des cotisations. Un mandat sera donné à l'actuaire agréé de la Caisse afin d'en calculer les implications au niveau des assurés et des pensionnés, mais aussi en termes financiers au niveau des employeurs affiliés.

6. *Quelles seraient les conséquences structurelles et financières d'un tel changement ?*

En l'état, il est prématuré de rentrer dans les détails des conséquences futures de ce changement. L'étude évoquée plus haut devra répondre à cette question. On peut toutefois relever qu'un changement du système de la primauté des prestations en un système de la primauté des cotisations ne rapporterait pas d'argent à la Caisse. En revanche, un changement de système induirait des réflexions quant au maintien de la capitalisation partielle de la caisse et aura des conséquences sur le système de pilotage, notamment en cas de prise de mesures d'assainissement. Finalement il convient de rappeler que le système actuel contient des éléments (prestations calculées par rapport à la somme revalorisée des salaires assurés de la carrière) qui s'apparentent quelque peu à une primauté de cotisations, alors que formellement il s'agit bel et bien d'un système en primauté de prestations.

21 juin 2016