



Message 2018-DFIN-3

12 novembre 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (passage à la primauté des cotisations)

Le présent message est structuré de la manière suivante:

1. Nécessité du projet et travaux préparatoires	2
1.1. Nécessité du projet	2
1.1.1. Présentation générale de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg	2
1.1.2. Révision 2015 de la LCP – Bref rappel	2
1.1.3. Situation financière de la CPPEF au 31 décembre 2018	3
1.1.4. Contexte financier – Nécessité d'intervention du comité de la CPPEF	3
1.2. Travaux préparatoires	4
1.2.1. Rapport du 28 mars 2018 du comité de la CPPEF à l'intention du Conseil d'Etat	4
1.2.2. Pré-consultation des associations du personnel	5
1.2.3. Procédure de consultation	5
2. Comparaison intercantonale – Autres institutions de prévoyance de droit public cantonales (aperçu)	6
3. Changement de plan de prévoyance – Passage à la primauté des cotisations	6
3.1. Généralités – Brève description du système actuel	6
3.2. Avantages d'un plan en primauté des prestations	7
3.2.1. Transparence de l'objectif de rente	7
3.2.2. Prise en charge du risque financier par l'institution de prévoyance	7
3.3. Avantages d'un plan en primauté des cotisations	7
3.3.1. Aspects financiers	7
3.3.2. Amélioration de la gouvernance	7
3.3.3. Adéquation avec le système prévalant dans le monde du travail actuel	8
3.3.4. Transparence du procédé de capitalisation	8
3.3.5. Séparation claire des différentes rentes (fondées sur le système épargne/risque)	8
3.4. Plan en primauté des cotisations proposé par le comité de la CPPEF	8
3.4.1. Principes	8
3.4.2. Couverture des risques invalidité et décès	9
3.4.3. Capital d'épargne et échelle de bonifications	9
3.4.4. Impact du projet pour les assuré-e-s (sans mesures transitoires et compensatoires)	9
3.4.5. Evolution du degré de couverture	10
4. Mesures transitoires	10
4.1. Généralités	10
4.2. Mesures transitoires au sens strict	11
4.3. Mesures compensatoires	11
4.4. Hypothèses retenues pour le calcul des mesures transitoires et compensatoires et impact de ces mesures	11
4.5. Répartition de la charge financière et modalités de paiement	12
4.5.1. Charges financières selon les employeurs	12
4.5.2. Répartition partielle de la part des charges de l'Etat	13

5. Répartition de l'effort entre les assuré-e-s et les employeurs	13
6. Offre de trois plans à choix	13
7. Cas particulier des agents et agentes de la force publique	14
7.1. Introduction	14
7.2. Compensation de la perte de rente découlant de l'application de facteurs actuariels («rachat» actuariel)	14
7.3. Mesures transitoires	15
8. Remboursement de l'avance AVS	15
9. Projet de la CPPEF en cas de non-aboutissement du présent projet	15
10. Conséquences financières	16
10.1. Incidences financières liées au financement des mesures transitoires	17
10.2. Impacts sur les subventions	17
10.3. Autres incidences financières	17
11. Incidences en matière de personnel	17
12. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes et autres incidences	18
13. Référendum financier	18
14. Commentaire par articles	18

1. Nécessité du projet et travaux préparatoires

1.1. Nécessité du projet

1.1.1. Présentation générale de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg

La Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (ci-après la CPPEF) est un établissement de droit public doté de la personnalité morale, dont le but est d'assurer des prestations en cas de retraite, d'invalidité et de décès, dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Les personnes salariées au service de l'Etat, y compris des établissements personnalisés de celui-ci, sont obligatoirement assurées auprès de la CPPEF. Avec l'accord du Conseil d'Etat, la CPPEF peut également assurer des personnes au service d'institutions externes.

La CPPEF est régie par la loi du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP; RSF 122.73.1). Selon les dispositions de cette loi (art. 7), la CPPEF applique trois régimes de prévoyance différents: un régime principal fonctionnant en primauté des prestations, fondé sur la somme revalorisée des salaires assuré-e-s de carrière (régime de pensions), un régime subsidiaire fonctionnant en primauté des cotisations, auquel sont soumises les personnes non assurées dans le régime principal (régime LPP) et un régime com-

plémentaire pour les cadres fonctionnant également en primauté des cotisations¹.

Le régime de pensions, soit le système ordinaire qui concerne 96% du personnel de l'Etat, est soumis à un système financier mixte fonctionnant en capitalisation partielle. En vertu de la législation fédérale (cf. art. 72a ss LPP), le taux de couverture des engagements totaux de la CPPEF devra atteindre 80% au moins le 1^{er} janvier 2052.

Les deux autres régimes fonctionnent en capitalisation intégrale. Ils ne sont pas concernés par le présent projet: leurs incidences sur le fonctionnement et le financement de la CPPEF sont insignifiantes.

1.1.2. Révision 2015 de la LCP – Bref rappel

La LCP est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Elle a fait l'objet d'une révision partielle en 2015. Cette modification avait pour objectif d'assurer le financement à long terme de la CPPEF et de lui permettre d'atteindre l'objectif d'un taux de couverture de 80% en 2052, conformément aux exigences fédérales. A cette fin, une augmentation des cotisations prélevées sur les salaires a été prévue. La part de l'em-

¹ Ce régime est applicable uniquement aux personnes assurées au régime de pensions dont le salaire déterminant AVS est supérieur au traitement maximal de l'échelle spéciale des traitements de l'Etat. Il ne concerne que certains médecins de l'HFR.

ployeur est passée de 13% à 15,24% du salaire assuré, alors que celle des personnes assurées est passée de 9,5% à 10,66% de ce même salaire assuré. Actuellement, les cotisations dues à la CPPEF correspondent à 25,9% du salaire assuré¹.

1.1.3. Situation financière de la CPPEF au 31 décembre 2018

La situation financière de la CPPEF au 31 décembre 2018 est présentée dans le rapport annuel de gestion du 21 mars 2019 de cette institution. Il est accessible sur le site internet de la CPPEF (www.cppef.ch)²:

La fortune nette
(actifs de la CPPEF diminués
des exigibles à court terme)
se monte à: 4 465 472 307 francs

Les capitaux de prévoyance et les
provisions techniques s'élèvent à: - 5 922 417 243 francs

La garantie de l'Etat correspond ainsi
au montant de: - 1 456 944 936 francs

Au 1^{er} janvier 2019, le degré de couverture de la CPPEF n'atteignait pas le chemin de croissance défini par l'expert en matière de prévoyance professionnelle et approuvé par l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations. A cette date, le degré de couverture légal s'élevait en effet à 75,4%, alors que le degré de couverture minimal auquel la CPPEF aurait dû se trouver est fixé à 76,3% (cf. ci-dessous ch. 1.1.4 tableau).

On constate que, si aucune mesure n'est prise, les performances attendues de la CPPEF ne permettront pas de respecter le chemin de capitalisation (cf. ci-dessous ch. 1.1.4 tableau). Il est de la responsabilité de tous les organes compétents d'adopter un plan de financement qui permette de garantir structurellement la pérennité de la CPPEF.

1.1.4. Contexte financier – Nécessité d'intervention du comité de la CPPEF

La CPPEF, comme la majorité des institutions de prévoyance professionnelle, est, sur le long terme, confrontée à la difficulté de générer des revenus financiers suffisants pour couvrir son besoin de performance.

Rétrospectivement, il apparaît que les paramètres retenus lors de la dernière révision de la LCP (cf. ci-dessus ch. 1.1.2) étaient trop optimistes par rapport à l'évolution intervenue

ces dernières années dans le domaine de la finance. En particulier, la décision de la Banque nationale suisse du 15 janvier 2015 de supprimer le taux plancher de 1,20 franc pour 1 euro a eu un fort impact sur les taux d'intérêts. Cet élément, parmi d'autres, notamment la baisse attendue des rendements dans le secteur immobilier, a contraint la CPPEF à procéder au réajustement à la baisse de son espérance de performance.

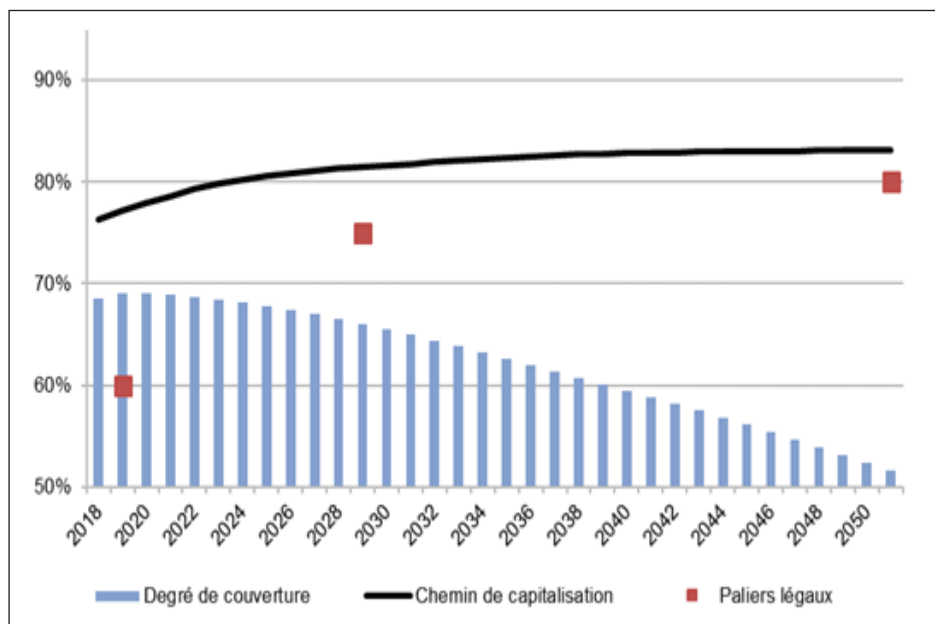
L'espérance de performance dépend de la structure des placements du portefeuille de chaque institution. En 2016, le comité de la CPPEF a chargé la société Willis Towers Watson de réaliser une analyse, fondée sur la réalité économique, de la situation spécifique de la CPPEF (Asset Liability Management). Sur la base des résultats de ladite étude, le comité a décidé d'abaisser l'espérance de performance de la CPPEF de 3,75% à 2,8%.

Du fait de la baisse attendue des performances, le taux d'intérêt technique appliqué par la CPPEF a dû être réévalué. Le comité, suivant la recommandation de l'expert en matière de prévoyance professionnelle de la CPPEF, a pris la décision d'abaisser ce taux, qui passera de 3,25% à 2,25% lors de l'entrée en vigueur du nouveau plan (cf. cependant à ce propos le ch. 9 ci-dessous). Cette baisse, fondée sur la réalité économique et validée aussi bien par les auditeurs de la CPPEF et par son expert en matière de prévoyance professionnelle que par l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations, répond aux principes de fixation du taux d'intérêt technique déterminés par la Chambre suisse des experts en caisse de pension, dans sa directive technique «Taux d'intérêt technique» (DTA4).

Sur ces nouvelles bases, l'évolution du degré de couverture de la CPPEF jusqu'en 2052 se présenterait de la manière suivante si aucune mesure n'était prise et si les prestations actuelles étaient maintenues:

¹ «Le salaire assuré est égal au salaire déterminant, moins une déduction de coordination égale aux 87,5% de la rente annuelle maximale et multipliée par le taux d'activité. Le salaire assuré maximal annuel en 2018 était de CHF 222 876.85», cf. Rapport de gestion 2018 de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, p. 40.

² Cf. Rapport de gestion 2018 de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, p. 59, ch. V.10.



L'interprétation de ce schéma appelle les précisions suivantes.

Le schéma a été réalisé, de manière anticipée, sur la base d'un taux d'intérêt technique de 2,25% (qui sera appliqué dans le futur selon décision du comité de la CPPEF), alors que le degré de couverture évoqué ci-dessus (75,4% au 1^{er} janvier 2019) a pour sa part été calculé sur la base du taux d'intérêt technique de 3,25% (encore appliqué actuellement). Il en résulte une forte augmentation des engagements des assurés actifs non provisionnés au bilan à fin 2018, ce qui induit une diminution sensible du degré de couverture.

En vertu de la législation fédérale (cf. art. 72a ss de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [LPP; RS 831.40]), le taux de couverture des engagements totaux de la CPPEF devra atteindre 80% au moins le 1^{er} janvier 2052 (3^e palier légal dans le tableau ci-dessus).

Le législateur fédéral a prévu un suivi de l'évolution du degré de couverture des institutions n'atteignant pas le degré de couverture minimal. Les dispositions transitoires de la LPP prescrivent à cet effet que les «institutions de prévoyance de corporations de droit public qui n'atteignent pas le taux de couverture minimal [...] soumettent tous les cinq ans à l'autorité de surveillance un plan visant à leur permettre de l'atteindre au plus tard [le 1^{er} janvier 2052]»¹. L'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations attend la présentation d'un «plan de financement établi par l'expert en matière de prévoyance professionnelle et approuvé par le comité». Si la CPPEF n'est pas en mesure de présenter le plan de financement requis, l'autorisation de fonctionner en capitalisation partielle pourrait être retirée (cf. art. 72a al. 2 LPP).

¹ Dispositions transitoires de la modification du 17 décembre 2010 (Financement des institutions de prévoyance des corporations de droit public), lettre c.

Il ressort clairement du tableau qui précède que le statu quo n'est pas une solution envisageable. En effet, si aucune mesure n'est prise, le chemin de capitalisation ne pourra plus être respecté et la CPPEF ne satisfera plus aux exigences posées par la législation fédérale et par son autorité de surveillance.

En résumé, les moindres performances attendues sur les marchés de capitaux et dans le secteur immobilier ces prochaines années, ainsi que l'allongement de l'espérance de vie, nécessitent la prise de mesures structurelles en ce qui concerne le régime de pensions de la CPPEF. Ces mesures, soit le changement du plan de prévoyance, font l'objet du présent projet (cf. ci-dessous ch. 3). Les conséquences des mesures qui devraient être prises par le comité de la CPPEF pour garantir le respect des exigences fédérales en cas d'échec de ce projet sont décrites ci-dessous sous chiffre 9.

1.2. Travaux préparatoires

1.2.1. Rapport du 28 mars 2018 du comité de la CPPEF à l'intention du Conseil d'Etat

Conformément à l'article 52 LPP, les membres du comité de la CPPEF et l'expert en matière de prévoyance professionnelle assument la responsabilité de la bonne gestion de l'institution. Par ailleurs, en vertu de l'article 9 al. 5 LCP, lorsque «les calculs projectifs effectués par l'expert ou l'expert-e agréé-e font apparaître un déséquilibre structurel au niveau du financement de la Caisse, le comité de la Caisse (...) décide des mesures à prendre pour rétablir l'équilibre. Si ces mesures nécessitent une modification légale, le comité soumet des propositions au Conseil d'Etat, sur le préavis de l'expert ou l'experte agréé-e. Le Conseil d'Etat décide de la suite à donner et, le cas échéant, soumet un projet au Grand Conseil».

Sur cette base, eu égard aux résultats des calculs projectifs précités (cf. ci-dessus ch. 1.1.4), le comité de la CPPEF a ins-

titulé un groupe de travail, composé de manière paritaire et présidé par le président de la Fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg. Ce groupe de travail a été chargé d'analyser plusieurs variantes et de présenter des propositions visant le rétablissement de l'équilibre structurel de la CPPEF. Les travaux réalisés par le groupe de travail ont débouché sur le rapport du 28 mars 2018 adressé au Conseil d'Etat par le comité de la CPPEF.

Dans ce rapport, le comité de la CPPEF, après avoir présenté le coût du maintien du régime de la primauté des prestations – augmentation des cotisations de 5,7 points ou réduction des prestations individuelles de retraite offertes par la CPPEF de 18,8% en moyenne – a envisagé deux mesures pour limiter la dégradation des conditions d'assurance et garantir l'équilibre structurel du financement de la CPPEF, tout en donnant à cette institution les conditions qui lui permettront de remplir les exigences légales posées par la LPP aux institutions de droit public en capitalisation partielle, soit la couverture des engagements à hauteur de 80% au moins d'ici 2052. La première de ces mesures consistait à faire basculer la CPPEF du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations et, ainsi, à améliorer les possibilités de pilotage de la CPPEF; la seconde préconisait de procéder à une recapitalisation partielle de la CPPEF à hauteur de 80%, sans attendre l'année 2052, en prévoyant en sus une réserve de fluctuation de valeurs suffisante.

1.2.2. Pré-consultation des associations du personnel

Afin de présenter de manière transparente ces propositions et de permettre aux associations du personnel de poser les questions y relatives, la délégation du Conseil d'Etat pour les questions de personnel et le comité de la CPPEF ont organisé quatre séances de pré-consultation. Ont participé à ces séances, des représentants et représentantes de l'Association des cadres supérieurs et des magistrats et magistrates de l'Etat de Fribourg, de l'Association fribourgeoise des magistrats de l'ordre judiciaire (deux premières séances uniquement), de la Fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg et du Syndicat des services publics – Fribourg.

Au terme des quatre séances, seul le Syndicat des services publics – Fribourg s'est opposé fermement au changement de plan de prévoyance proposé par la CPPEF. L'Association des cadres supérieurs et des magistrats et magistrates de l'Etat de Fribourg et la Fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg en ont accepté le principe. Ces deux organisations ont toutefois formulé certaines revendications: pour la première, principalement une meilleure prise en compte des intérêts des collaborateurs et collaboratrices âgés de 40 à 50 ans, et pour la seconde, une répartition équitable des efforts financiers entre les partenaires

sociaux. Par ailleurs, suivant une revendication de la Fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg, les associations de personnel ont demandé au Conseil d'Etat d'établir et de mettre en consultation une variante comportant une échelle de bonifications croissantes.

1.2.3. Procédure de consultation

Prenant au mieux en compte les demandes des associations du personnel, le Conseil d'Etat a mis en consultation un avant-projet de loi, accompagné d'un rapport explicatif, comprenant trois variantes, concrétisant dans leur ensemble et dans la mesure du possible les diverses revendications émises.

La procédure de consultation s'est déroulée du 28 novembre 2018 au 15 mars 2019. En parallèle, la CPPEF a mis à disposition des assuré-e-s un calculateur de l'impact des différentes variantes sur les pensions de retraite attendues.

Si le principe du changement de primauté a été en très grande majorité approuvé par les participants à la consultation, il n'est pas possible de tirer des lignes claires s'agissant des mesures à prendre pour mettre en œuvre ce changement. Un consensus ne peut en particulier être trouvé ni quant à la variante à retenir, ni quant à l'âge à partir duquel des mesures transitoires devraient être accordées. Les avis quant à une éventuelle recapitalisation de la CPPEF sont également partagés. En bref, les principales critiques visent les réductions de rentes jugées trop importantes, le traitement inégal des assuré-e-s des différentes catégories d'âges et l'importance du coût de l'opération pour l'Etat.

Le Conseil d'Etat a pris en considération les remarques et élaboré de nouvelles variantes limitant et nivelant l'impact du changement de plan sur les prestations offertes par la CPPEF, dans la mesure du possible compte tenu des contraintes financières. Ces variantes ont été débattues avec les associations du personnel. Au terme des discussions, après avoir analysé près de trente variantes, les partenaires sociaux en ont retenu deux. Il a été demandé au Conseil d'Etat de procéder à certaines adaptations de ces variantes avant de prendre sa décision. Sur cette base, le Conseil d'Etat a opté pour la solution présentée dans le présent projet.

A noter que, au vu des réserves formulées, notamment par les entités directement concernées et appelées à participer au financement de cette opération, le Conseil d'Etat a renoncé à procéder à la recapitalisation partielle de la CPPEF envisagée précédemment.

Par ailleurs, comme les avis exprimés dans la consultation et, principalement, dans les discussions avec les associations du personnel sont nettement en faveur d'une échelle de bonification croissante, le plan proposé repose sur une telle échelle, en dépit de la conviction du Conseil d'Etat selon laquelle une échelle constante serait préférable dans une vision à moyen

et long termes (stabilité financière de la CPPEF, réduction des risques de discrimination à l'embauche et perspectives de rentes plus favorables sur une carrière complète).

2. Comparaison intercantonale – Autres institutions de prévoyance de droit public cantonales (aperçu)

Les paragraphes qui suivent reprennent les informations contenues dans le rapport du 14 mai 2019 de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle sur la situation financière des institutions de prévoyance¹, dans l'étude de Swisscanto Prévoyance SA sur les caisses de pension en Suisse², ainsi que dans l'analyse 2017 des caisses de pension publiques romandes élaborée par les Retraites populaires et publiée en octobre 2018³.

De manière générale, on constate que, pour faire face aux défis que représentent, d'une part, la diminution des perspectives de rendement des placements financiers et, d'autre part, l'augmentation constante de l'espérance de vie des assuré-e-s, les institutions de prévoyance de droit public abaissent leur taux d'intérêt technique et prennent certaines mesures structurelles et d'assainissement.

La baisse des taux d'intérêts techniques, amorcée il y a une dizaine d'années, se poursuit, aussi bien dans les institutions de droit public que dans celles de droit privé. Dans les institutions fonctionnant selon la primauté des cotisations, les taux moyens appliqués dans les caisses de droit privé sont passés de 3,51% en 2009 à 1,92% en 2018 et, dans les caisses de droit public, la réduction constatée dans le même laps de temps est de 3,64% à 2,19%, soit un recul moyen de plus de 40%. Dans les institutions fonctionnant en primauté des prestations, les valeurs pour les caisses de droit privé se situent à 1,58% et pour les caisses de droit public à 2,41%⁴. La part des institutions de prévoyance ayant des taux d'intérêts techniques inférieurs à 2% représente 32% des institutions privées et 24% de celles de droit public⁵.

De la même manière, le nombre d'institutions de prévoyance fonctionnant en primauté des prestations diminue progressivement au profit des institutions en primauté des cotisations. De 2007 à 2016, le nombre des institutions de droit privé en primauté des prestations a diminué de 77%. Selon les statistiques 2016 de l'Office fédéral de la statistique, seules 17% des institutions de droit public sont encore en primauté des pres-

tations (contre 20% à la fin 2015); dans le domaine privé, elles ne sont plus que 2,5%⁶.

Parmi les institutions de prévoyance de droit public cantonales, seules la CPPEF, la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève et la Caisse de pension de l'Etat de Vaud fonctionnent encore en primauté des prestations. A noter que Publica, l'institution de prévoyance du personnel de la Confédération, fonctionne en primauté des cotisations.

3. Changement de plan de prévoyance – Passage à la primauté des cotisations

3.1. Généralités – Brève description du système actuel

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

Le régime de pensions de la CPPEF est actuellement soumis au régime de la primauté des prestations. Le maintien de ce régime aurait des conséquences extrêmement sévères pour les assuré-e-s (cf. ci-dessous ch. 9). Pour éviter la dégradation des conditions d'assurance et garantir l'équilibre structurel du financement de la CPPEF tout en lui donnant les conditions qui lui permettront de remplir les exigences légales posées par la LPP aux institutions de droit public en capitalisation partielle, soit la couverture des engagements à hauteur de 80% au moins d'ici 2052, le présent projet propose de faire basculer la CPPEF du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations.

La primauté des prestations correspond à un plan dans lequel on détermine en premier lieu les prestations dues aux assuré-e-s par l'institution de prévoyance. A la CPPEF, les prestations sont établies sur la base d'un pourcentage déterminé (1,6% entre 60 et 62 ans⁷) de la somme revalorisée des salaires assurés de carrière⁸. Ensuite, les cotisations doivent être fixées de sorte que, avec les intérêts attendus correspondant au taux d'intérêt technique, elles atteignent cet objectif. Dans les plans fonctionnant selon le principe de la primauté des prestations, lorsque les rendements des placements financiers effectués par l'institution de prévoyance sont inférieurs au taux d'intérêt technique, c'est l'institution, et par conséquent les assuré-e-s dans leur globalité, voire l'employeur, qui en supportent le risque de par la baisse du degré de couverture. Il en va de même en cas d'augmentation des engagements de l'institution liée à l'allongement de la longévité. En contrepartie, lorsque les rendements dépassent le taux d'in-

¹ Rapport sur la situation financière des institutions de prévoyance en 2018 (cité Commission de haute surveillance).

² Etude sur les caisses de pension en Suisse en 2019 (cité Swisscanto).

³ Caisses de pension publiques romandes – Analyse des résultats 2017, 12^e édition (cité Retraites populaires).

⁴ Swisscanto, p. 57; selon le rapport de la Commission de haute surveillance, p. 26, le taux moyen appliqué en 2018 par les institutions avec garantie étatique était de 2,54%.

⁵ Swisscanto, p. 58.

⁶ Retraites populaires, p. 16.

⁷ Lorsque la retraite est prise avant l'âge de 60 ans, le taux appliqué est réduit pour chaque année d'anticipation; il est augmenté, également pour chaque année supplémentaire d'activité, lorsque la retraite est prise après l'âge de 62 ans.

⁸ La CPPEF applique le principe de la primauté des prestations calculé sur le salaire assuré moyen de carrière revalorisé et non sur le dernier salaire avant la retraite.

térêt technique, l'institution en profite. Dans un tel système, il incombe à l'institution de prévoyance de veiller à ce que les cotisations de l'employeur et des employé-e-s, auxquelles s'ajoutent les revenus des placements, financent les prestations offertes à tous les assuré-e-s.

L'alternative au plan en primauté des prestations est le plan en primauté des cotisations, dans lequel ce sont les cotisations qui sont fixées en premier lieu. Dans ce système, la cotisation d'épargne (aussi appelée bonification d'épargne) est créditée pour chaque assuré-e sur un compte d'épargne individuel, rémunéré par un intérêt annuel, variant en fonction de la performance des placements de l'institution de prévoyance et de la santé financière de celle-ci. Au moment de la retraite, le capital accumulé est transformé en rente à l'aide d'un taux de conversion, déterminé de manière actuarielle. Ainsi, le montant de la rente de chaque assuré-e n'est pas exactement déterminable à l'avance; il dépend du capital accumulé (salaire, intérêts, retraits et apports) et du taux de conversion appliqué. Il en résulte que le risque de placement est assumé en premier lieu par les assuré-e-s.

3.2. Avantages d'un plan en primauté des prestations

3.2.1. Transparence de l'objectif de rente

Dans le régime de la primauté des prestations, l'objectif de rente est connu des assuré-e-s, pour autant que les paramètres du plan soient maintenus.

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

Comme indiqué ci-dessus (cf. ch. 3.1), le risque lié à de mauvaises performances des placements effectués par l'institution de prévoyance est, dans un système en primauté des cotisations, assumé par les personnes assurées. En cas de baisse des rendements, les intérêts crédités sur les comptes d'épargne individuels sont simplement réduits, l'opération étant neutre pour l'institution de prévoyance elle-même. En revanche, en primauté des prestations, les prestations dues aux assuré-e-s sont déterminées à l'avance. C'est l'institution qui assume les risques en cas d'insuffisance des rendements.

3.3. Avantages d'un plan en primauté des cotisations

3.3.1. Aspects financiers

On constate, à la lecture des pronostics effectués par l'expert en matière de prévoyance professionnelle, que le futur de la CPPEF n'est pas assuré avec le plan de prévoyance actuel fondé sur la primauté des prestations (cf. ci-dessus ch. 1.1.4). Compte tenu de l'évolution intervenue sur les marchés finan-

ciers, il serait risqué de tabler sur des rendements des placements financiers qui s'écartent des prévisions établies par les spécialistes mandatés¹; des mesures préventives doivent être prises pour assurer la viabilité de la CPPEF et garantir des prestations de retraite, d'invalidité et de décès acceptables pour les assuré-e-s. La primauté des cotisations améliore la stabilité financière des institutions de prévoyance (pour une représentation graphique de la situation de la CPPEF, cf. ci-dessous ch. 3.4.5).

En outre, les prestations d'épargne acquises durant l'année étant individuelles, les fluctuations de financement nécessaires induites par la solidarité entre les assuré-e-s jeunes et les plus âgé-e-s, présente en primauté des prestations, sont supprimées.

3.3.2. Amélioration de la gouvernance

La primauté des cotisations permet une meilleure capacité de pilotage de la situation financière et du degré de couverture.

Selon la législation fédérale (art. 50 al. 2 LPP), dans le cas des institutions de droit public, les corporations de droit public peuvent édicter soit les dispositions applicables aux prestations, soit celles applicables au financement. Dans le canton de Fribourg, les règles sur le financement sont ancrées dans la LCP, le comité ayant la responsabilité de définir les prestations. Pour ce faire, il est important pour la CPPEF de disposer de marges de manœuvre, notamment si la performance financière des placements est insuffisante. Dans le plan actuel, les marges de manœuvre se limitent au taux de revalorisation et à l'éventuelle indexation des pensions. Or, dans le contexte actuel des taux d'intérêts proches de zéro, voire négatifs, ces deux paramètres sont déjà fixés à zéro dans les évaluations récentes. Dès lors, la CPPEF ne dispose d'aucun levier aisément mobilisable pour piloter le plan de prévoyance. Ainsi, l'institution aggrave son déficit à chaque fois que le rendement ne permet pas de couvrir le taux d'intérêt technique.

Dans un régime en primauté des cotisations en revanche, l'intérêt servi sur les comptes d'épargne de vieillesse des assuré-e-s actifs peut être adapté chaque année notamment en fonction du rendement effectif et, si des mesures d'assainissement sont nécessaires, même être suspendu. Ainsi, le taux d'intérêt crédité sur les comptes d'épargne individuels peut être modulé d'année en année, suivant l'évolution des résultats obtenus (variable d'ajustement). L'organe suprême de l'institution de prévoyance professionnelle dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour gérer ladite institution et est ainsi mieux à même d'assumer la responsabilité importante qui lui incombe.

Finalement, le passage à la primauté des cotisations présente également l'avantage de réduire les répercussions d'éven-

¹ Asset Liability Management réalisé par la société Willis Towers Watson.

tuelles futures modifications du taux d'intérêt technique sur les exigences en matière de financement. En effet, concrètement, dans un plan en primauté de prestations, la baisse du taux d'intérêt technique a des impacts sur les montants des engagements concernant les personnes bénéficiant d'une rente et les assuré-e-s actifs. En revanche, dans un plan en primauté des cotisations, le taux d'intérêt technique n'a d'incidence que sur le montant des engagements relatifs aux bénéficiaires de rentes; il n'a aucun effet sur le montant des engagements concernant les assuré-e-s actifs ou actives, chacun d'eux constituant sa prévoyance en accumulant un capital d'épargne.

3.3.3. Adéquation avec le système prévalant dans le monde du travail actuel

Même si le système actuel se base sur la somme des salaires assurés de la carrière, un plan en primauté des prestations induit de la solidarité entre les assuré-e-s des jeunes générations et les assuré-e-s plus âgé-e-s. La capitalisation est faible pour les jeunes assuré-e-s et croît fortement dans les dernières années avant la retraite.

En revanche, en primauté des cotisations, la solidarité n'existe pas, à tout le moins s'agissant du volet «prévoyance vieillesse», chaque assuré-e constituant de manière individuelle son propre capital d'épargne de vieillesse. Ce système est plus favorable pour les jeunes assuré-e-s que la primauté des prestations.

Autrefois, le choix de la primauté des prestations avait du sens, car il était courant qu'une personne accomplisse la totalité de sa carrière professionnelle au sein de la même entreprise. Sous réserve de certaines professions particulières, notamment dans les domaines de l'enseignement et de la police, on constate actuellement de manière générale une augmentation de la rotation du personnel. Dès lors, dans ce contexte, il est essentiel que certains employé-e-s ne profitent pas du système alors que d'autres seraient préférentiellement en raison de la structure des différents plans de prévoyance. La solidarité des jeunes générations envers les plus âgés n'est plus en adéquation avec la réalité du monde du travail actuel.

3.3.4. Transparence du procédé de capitalisation

En primauté des cotisations, la capitalisation pour les prestations de retraite suit un simple processus d'épargne bancaire, sans tenir compte d'aucune probabilité, ni de l'escompte du rendement. L'assuré-e constitue son capital en versant sur son compte individuel de retraite les apports uniques à l'entrée, les bonifications d'épargne et les rachats volontaires, auxquels s'ajoutent les intérêts. La prestation de libre passage est simple à déterminer: elle correspond au capital d'épargne accumulé au moment de la sortie.

En revanche, le calcul des prestations de sortie versées dans un plan en primauté des prestations, qui garantit des prestations de sortie déterminées selon un barème tenant compte de l'espérance de rendement et des probabilités actuarielles, est particulièrement opaque et n'est que difficilement, voire pas du tout, compréhensible pour les assuré-e-s.

3.3.5. Séparation claire des différentes rentes (fondées sur le système épargne/risque)

En primauté des cotisations, en règle générale, les prestations d'invalidité sont temporaires et leur financement ne dépend pas de l'épargne accumulée. Elles sont financées par une cotisation annuelle de risque. A l'âge ordinaire de la retraite, la rente d'invalidité est remplacée par la rente de retraite. Celle-ci est financée en créditant, durant la période d'invalidité, les cotisations d'épargne réglementaires sur le capital d'épargne. Le coût de ces cotisations est inclus dans la cotisation de risque.

En cas de décès avant la retraite, la différence entre le capital décès nécessaire et le capital accumulé est également financée par une cotisation annuelle de risque.

Il y a ainsi une séparation presque totale dans le financement des prestations de retraite et des prestations de risque (sauf s'agissant de l'utilisation du capital d'épargne existant pour le financement des prestations de décès).

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

3.4.1. Principes

Dans son rapport du 28 mars 2018, le comité de la CPPEF préconise de faire le pas du passage au plan en primauté des cotisations. Les grandes lignes du plan proposé sont les suivantes.

Dans le système en primauté des cotisations retenu, la pension de retraite de chaque assuré-e correspond au montant résultant de la conversion de son capital d'épargne, comprenant les intérêts crédités, en pension annuelle de retraite, à l'aide du taux de conversion. Ce taux est déterminé de manière actuariellement neutre, c'est-à-dire de manière à ne générer aucun gain ou aucune perte pour l'institution de prévoyance au moment de la mise à la retraite. Le montant du taux de conversion dépend de l'espérance de vie et de l'espérance de rendement des placements financiers retenue. Le taux de conversion du plan en primauté des cotisations est de 4,73% à l'âge de 60 ans et de 5,25% à l'âge de 64 ans¹. Dans le plan en primauté des prestations actuellement en vigueur, le taux de conversion équivalent, évalué au moyen

¹ Application des tables actuarielles VZ 2015 (P 2017), taux d'intérêt technique de 2,25%.

des bases techniques applicables actuellement, est de 5,95% à l'âge de 64 ans. Ramené au taux de pension applicable dans le plan actuel (1,664% à l'âge de 64 ans et 1,6% à l'âge 60 ans), le taux de conversion équivalent à 60 ans dans le plan actuel serait de 5,72%.

La couverture des risques invalidité et décès est fixée, directement (pour la rente d'invalidité) ou indirectement (pour les rentes de conjoint survivant et d'enfants), sur la base de pourcentages déterminés du montant du salaire assuré.

3.4.2. Couverture des risques invalidité et décès

Les prestations accordées en cas de réalisation des risques invalidité et décès sont les suivantes dans le plan de prévoyance proposé:

- 1° La *pension d'invalidité* temporaire correspond à 57,5% du salaire assuré. La pension d'invalidité est versée jusqu'à ce que l'assuré-e ait atteint l'âge de la retraite. A ce moment, la pension d'invalidité s'éteint et est remplacée par une pension de vieillesse.
- 2° La *pension de conjoint survivant* se monte à 60% de la pension d'invalidité assurée¹.
- 3° Les *pensions d'enfants* se montent à 20% de la pension concernée.

3.4.3. Capital d'épargne et échelle de bonifications

Le capital d'épargne est constitué au fil du temps par l'addition du montant des cotisations mensuelles versées par l'assuré-e et par l'employeur, déduction faite des montants affectés à la couverture des risques invalidité et décès, à celle des frais administratifs et à la recapitalisation, et augmenté des intérêts. Pour désigner la part de cotisation consacrée à l'épargne, on parle de bonifications d'épargne. Concrètement, le taux de cotisation total actuel, qui a été adapté le 1^{er} janvier 2017, se monte à 25,9% du salaire assuré. Sur cette base, la bonification d'épargne se monte à 21,0% (25,9% [cotisation totale] – 1,9% [risques et frais] – 3,0% [recapitalisation]). La part mise à la charge des assuré-e-s se monte à 8,64%.

Pour donner suite à la demande des associations de personnel et d'un nombre important de participants et participantes à la procédure de consultation, le futur plan de prévoyance de la CPPEF est basé sur une échelle de bonifications croissante et tient compte d'une augmentation des cotisations employés et employeurs d'un point de cotisation pour chacune des parties en moyenne.

L'échelle des bonifications est la suivante:

Classe d'âges	Bonification employés	Bonification employeur	Bonification totale
22–34 ans	8%	9,5%	17,5%
35–44 ans	8%	10,5%	18,5%
45–54 ans	10,9%	14%	24,9%
55–70 ans	11%	18,5%	29,5%

3.4.4. Impact du projet pour les assuré-e-s (sans mesures transitoires et compensatoires)

Le projet actuel n'aura aucune incidence sur les rentes des personnes qui bénéficient déjà d'une rente de vieillesse, de conjoint survivant, d'invalidité ou d'orphelin (protection des droits acquis).

Les mesures à prendre pour garantir la stabilité financière de la CPPEF auront en revanche un impact pour les assuré-e-s actifs ou actives. L'impact sur les rentes de vieillesse sera surtout marqué pour les personnes les plus âgées. A cet égard, il est toutefois essentiel de noter que l'impact effectif dépendra du taux d'intérêt réel que le comité de la CPPEF sera en mesure de créditer sur le capital d'épargne de chaque assuré-e, en fonction des résultats des placements financiers de l'année en cours.

Selon les estimations réalisées, sur la base d'un taux d'intérêt attendu de 2,5%, les pertes subies par les assuré-e-s présents seraient les suivantes, en l'absence de mesures transitoires et compensatoires:

Paramètres	
Taux crédité pour projection	2,50%
Echelle de bonifications	croissante
> Taux de bonification employeur	9,5/10,5/14/18,5%
> Taux de bonification employé	8/8/10,9/11%
> Taux de bonification total	17,5/18,5/24,9/29,5%
Cotisation pour risques et frais	1,90%
Cotisation de recapitalisation	3,00%
Cotisation totale	22,4/23,4/29,8/34,4%
Limitation de perte de pension	–
Age début limitation de perte	–
Coût mesures transitoires et compensatoires (MCHF)	–
Impact sur la pension de retraite projetée sans mesures (en moyenne)	
20–24	11,9%
25–29	7,5%
30–34	2,3%
35–39	-3,0%
40–44	-6,6%

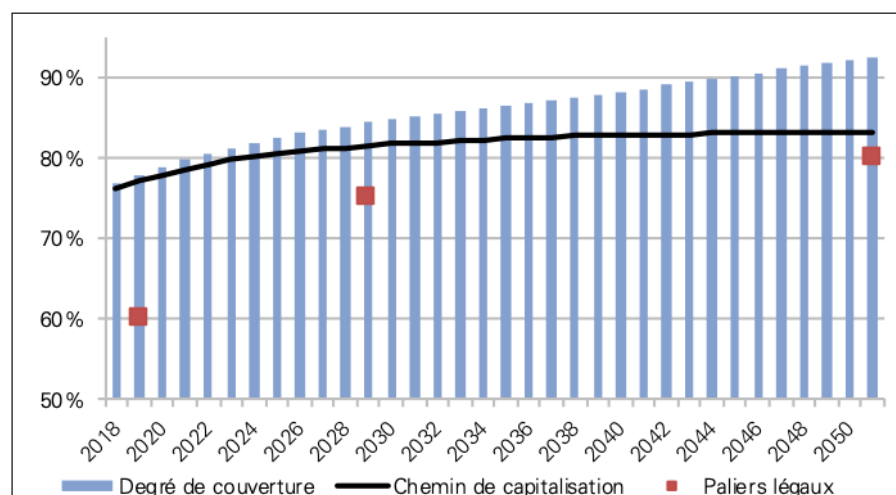
¹ Le partenaire non marié d'un assuré décédé se voit quant à lui allouer, à certaines conditions, un capital décès égal à 50% de l'avoir accumulé par le défunt.

Impact sur la pension de retraite projetée sans mesures (en moyenne)	
45-49	-11,1%
50-54	-15,0%
55-59	-18,9%
60-64	-19,4%
65-70	-11,2%
Global	-6,7%

En raison de l'adoption d'une échelle de bonifications à caractère croissant, le projet pourra avoir un impact sur les salaires nets des assuré-e-s, positif ou négatif en fonction de leur âge. En effet, le prélèvement actuel de 8,64% du salaire assuré pour la part des cotisations du deuxième pilier consacrée à l'épargne vieillesse passera à 8% pour les assuré-e-s de 22 à 44 ans, de 10,9% pour les assuré-e-s de 45 à 54 ans et de 11% pour les assurés de 55 ans et plus.

3.4.5. Evolution du degré de couverture

Le tableau suivant présente l'évolution du degré de couverture des engagements de la CPPEF attendue avec le nouveau plan en primauté des cotisations:



Ces projections, qui prennent en compte les mesures transitoires et compensatoires proposées dans le présent projet (cf. ci-dessous ch. 4), démontrent que le plan proposé contient une marge de sécurité, dès lors que, en 2052, le taux de couverture de la CPPEF serait supérieur à 80%. Cette marge de sécurité présente l'avantage que, dans le futur, il ne devrait pas être nécessaire de revoir le plan de prévoyance à chaque baisse de l'espérance de rendement. Elle sauvegarde ainsi les intérêts des générations futures.

4. Mesures transitoires

4.1. Généralités

La mise en œuvre des mesures indispensables envisagées pour garantir l'équilibre financier de la CPPEF se traduira par une réduction significative des expectatives de prestations de retraite pour un nombre important d'assuré-e-s.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral¹ et conformément au principe de la bonne foi, l'application de nouvelles dispositions péjorant la situation des intéressé-e-s doit, selon les cir-

constances, faire l'objet de mesures transitoires. Les mesures transitoires doivent permettre aux assuré-e-s de s'adapter à la nouvelle réglementation ou leur permettre de maintenir les dispositions qu'ils ou elles ont prises de bonne foi en fonction de l'ancienne réglementation et sur lesquelles il ne leur est pas facile de revenir. Dans un arrêt ATF 134 I 23, considérant 7.6.2, le Tribunal fédéral a en particulier jugé, dans un cas valaisan, qu'une période transitoire de cinq ans peut être considérée comme justifiée et qu'elle respecte le principe de la proportionnalité.

La détermination du cercle des bénéficiaires des mesures transitoires est une opération délicate. Une approche trop restrictive n'est pas souhaitable d'un point de vue social et sous l'angle d'une bonne gestion des ressources humaines. En conséquence, le projet étend l'application des mesures transitoires aux personnes âgées de plus de 45 ans. Il prend ainsi en compte une période de 20 années avant l'âge limite de la retraite, âge fixé à 65 ans selon l'article 38 al. 1 du règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RSF 122.70.11).

Pour tenir compte de manière optimale de la situation des différentes catégories de personnes concernées, une distinction est opérée entre les assuré-e-s âgés de 45 à 54 ans (mesures

¹ ATF 134 I 23 et arrêt non publié du Tribunal fédéral du 15 janvier 2008, 9C_78/2007.

compensatoires, cf. ci-dessous ch. 4.3) et les assuré-e-s de 54 ans et un mois à 64 ans (mesures transitoires au sens strict, cf. ci-dessous ch. 4.2). Chaque assuré-e appartenant au cercle des bénéficiaires des mesures transitoires verra son avoir de vieillesse crédité du montant des mesures – transitoires au sens strict ou compensatoires – le plus élevé des deux, compte tenu de sa situation personnelle, à condition d’être entré en fonction auprès d’un employeur affilié avant le 31 décembre 2018 (cf. art. 29c al. 1 let. b).

A noter que les montants apportés par l’employeur (mesures transitoires au sens strict, mesures compensatoires, ainsi que «rachats» actuariels s’agissant des agent et agentes de la force publique, cf. ci-dessous ch. 7.2) ne doivent pas être considérés comme des rachats au sens des articles 79a ss LPP et ne seront pas soumis à des limitations d’ordre fiscal et réglementaire.

4.2. Mesures transitoires au sens strict

Le cercle des bénéficiaires des mesures transitoires au sens strict est composé des personnes âgées de 54 ans et un mois à 64 ans, soit une tranche d’âges de dix années, lors de l’entrée en vigueur du nouveau plan¹. Il correspond à 20% des assuré-e-s actifs dans le régime des pensions environ.

Les mesures transitoires au sens strict consistent à attribuer à chaque assuré-e concerné-e, de manière dégressive à raison de 10% par année, un montant, calculé lors du changement de plan, destiné à compenser la différence entre la pension de retraite calculée selon l’ancien et le nouveau plan.

Plus concrètement, la compensation est totale pour les assuré-e-s de 64 ans et plus (en pratique, le changement de plan n’a pas d’incidence financière pour cette catégorie de personnes); elle est inexistante pour les assuré-e-s de 54 ans et moins; les assuré-e-s âgés de 54 ans et un mois à 64 ans bénéficient d’une compensation linéaire, 1/120^e étant acquis chaque mois² (cette compensation a pour effet de diminuer de 10%, pour chaque année d’âge, la perte de rente découlant du changement de plan).

4.3. Mesures compensatoires

Les mesures compensatoires visent à améliorer la situation d’un cercle plus étendu d’assuré-e-s.

Les seules mesures transitoires ne sont pas suffisantes. En effet, les incidences du changement de plan de prévoyance sont également difficilement supportables sous l’angle financier pour les personnes âgées de 45 ans à 54 ans. La solution proposée consiste en ce que les assuré-e-s de plus de 45 ans

(y compris ceux âgés de 54 ans et un mois à 64 ans) se voient attribuer un capital correspondant au montant nécessaire, fixé lors du changement de plan, pour limiter la perte subie à un pourcentage déterminé de l’expectative de pension de retraite à 64 ans calculée selon le plan actuel. A noter que le critère d’acquisition des mesures compensatoires est simplement l’âge atteint à la date de l’entrée en vigueur du changement de primauté³.

Il est important de noter ici que la perte ainsi limitée ne constitue pas une perte moyenne, mais qu’il s’agit d’une limite maximale individuelle pour tous les assuré-e-s de plus de 45 ans, pour autant que le taux d’intérêt crédité sur les comptes d’épargne soit au moins de 2,5% en moyenne sur la période concernée. Par ailleurs, les montants crédités ne constituent pas une garantie du niveau des rentes et sont indépendants de l’évolution future du niveau des prestations.

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

4.4. Hypothèses retenues pour le calcul des mesures transitoires et compensatoires et impact de ces mesures

Les calculs ont été réalisés sur la base de l’effectif des assuré-e-s actifs présent à la date du 31 décembre 2018, avec projection des prestations du plan actuel au 31 décembre 2021.

Les projections ont été effectuées sur la base d’un taux d’intérêt hypothétique crédité sur les avoirs de vieillesse de 2,5%.

La base de comparaison pour le maintien des prestations est la pension de retraite projetée à 64 ans (60 ans pour les agents et agentes de la force publique).

Les mesures transitoires au sens strict ont été prises en compte s’agissant des assuré-e-s actifs âgés de 54 ans et un mois à 64 ans (50 ans et un mois à 60 ans pour les agents et agentes de la force publique).

L’âge limite des mesures compensatoires est fixé à 45 ans. Pour les personnes âgées de plus de 45 ans, la perte en termes de pension de retraite est limitée à 9,50%, au moment du changement de plan (limite absolue).

L’apport de l’employeur s’élève à 380 millions de francs au titre des mesures transitoires et compensatoires. A noter que le coût lié à l’apport de l’employeur se base ici sur des données au 31 décembre 2016; données utilisées tout au long du processus d’élaboration et de négociations du projet. Une actualisation de ce coût a toutefois été réalisée et figure plus loin dans le document.

¹ Pour le cas particulier des agents de la force publique, cf. ci-dessous ch. 7.

² La personne née en décembre 1967 et qui sera donc âgée de 54 ans et un mois à l’entrée en vigueur du changement de primauté aura 1/120^e des mesures, celle née en novembre aura 2/120^e de ces mesures et ainsi de suite jusqu’à 100% pour la personne née en décembre 1957 et qui aura atteint l’âge de 64 ans à la date du changement de plan.

³ La personne ayant atteint l’âge minimal requis bénéficiera de l’ensemble des mesures, alors que la personne qui n’a pas atteint cet âge ne recevra aucune mesure compensatoire.

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

Paramètres	
Taux crédité pour projection	2,50%
Echelle de bonifications	Croissante
> Taux de bonification employeur	9,5/10,5/14/18,5%
> Taux de bonification employé	8/8/10,9/11%
> Taux de bonification total	17,5/18,5/24,9/29,5%
Cotisation pour risques et frais	1,90%
Cotisation de recapitalisation	3%
Cotisation totale	22,4/23,4/29,8/34,4%
Limitation de perte de pension	9,50%
Age du début de la limitation de perte	45 ans
Coût mesures transitoires et compensatoires (MCHF)	380

Impact sur la pension de retraite projetée (en moyenne)	
20–24	11,9%
25–29	7,5%
30–34	2,3%
35–39	-3,0%
40–44	-6,6%
45–49	-7,7%
50–54	-8,8%
55–59	-8,9%
60–64	-4,3%
65–70	0,0%
Global	-3,3%

4.5. Répartition de la charge financière et modalités de paiement

Le coût total des mesures transitoires au sens strict et des mesures compensatoires doit être réparti entre les différents employeurs dont le personnel est affilié auprès de la CPPEF, soit entre l'Etat et les autres employeurs affiliés (cf. art. 4 al. 2 LCP), conformément à l'article 28 du règlement de la CPPEF du 22 septembre 2011 concernant l'affiliation des institutions externes à la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. Par ailleurs, une partie des coûts imputables à l'Etat doit être répartie selon les principes de financement applicables pour certaines tâches de l'Etat (enseignement primaire et secondaire notamment, offices régionaux de placement) ou encore vis-à-vis de certains établissements de l'Etat financièrement autonomes (ci-après établissements).

4.5.1. Charges financières selon les employeurs

La part due par chaque employeur est fonction du coût des mesures en cause engendré par les assuré-e-s de chacun d'entre eux. Pour permettre à la CPPEF de déterminer les parts dues par chaque employeur et informer suffisamment tôt les débiteurs des montants à verser, les calculs seront effectués sur la base de la situation en vigueur au 1^{er} janvier de l'année précédant l'entrée en vigueur du nouveau plan, soit en principe le 1^{er} janvier 2021.

Cela étant, le montant qui sera effectivement pris en charge par l'Etat et par les divers affiliés externes au titre des mesures transitoires au sens strict et des mesures compensatoires n'est pas précisément chiffrable actuellement. A titre indicatif et selon les projections réalisées par la CPPEF et son actuaire, sur la base de la situation prévalant au 31 décembre 2018 – les estimations utilisées durant l'entier du processus d'élaboration du projet se basaient sur les données au 31 décembre 2016 –, le montant total à charge des employeurs affiliés s'élèverait à 385,4 millions de francs. La répartition se présenterait de la manière la suivante:

Employeurs	Coûts des mesures transitoires	
Etat	349,4	90,7%
Autres employeurs affiliés	36,0	9,3%
Total (MCHF)	385,4	100,0%

S'agissant des modalités pratiques du versement de la part due par chaque employeur, le projet donne la possibilité aux employeurs affiliés de verser un montant unique, s'ils en ont la possibilité et la volonté, ou de payer la part due par tranches, en contractant un prêt auprès de la CPPEF. Le prêt sera accordé sur une durée maximale de cinq années, afin de garantir que, le moment venu, les moyens nécessaires au paiement des mesures transitoires et compensatoires soient à disposition de la CPPEF. Le projet prévoit que le prêt soit rémunéré au taux du marché. Pour le surplus, le montant du prêt et les modalités de celui-ci feront l'objet d'un accord entre la CPPEF et les employeurs qui le souhaiteraient.

S'agissant de l'Etat, il est prévu qu'il recoure à la formule du prêt. La CPPEF lui accordera ainsi un prêt dont le montant dépendra des calculs qui seront effectués 12 mois avant l'entrée en vigueur du projet de loi. D'entente avec la CPPEF, il est convenu que l'Etat verse sa part, qui représente environ 91% du total, de manière échelonnée dans le temps afin d'éviter un afflux massif de capitaux vers la CPPEF, afflux qui pourrait s'avérer problématique au vu notamment de la situation prévalant sur le front des taux d'intérêts. La dette qui en découlera sera remboursée sur une durée maximale de cinq années. Compte tenu de la situation actuelle sur le marché des capitaux, un tel emprunt de l'Etat à ce jour s'opérerait à un taux négatif. Au vu de la situation et compte tenu du décalage temporel d'ici à l'entrée en vigueur des nouvelles

dispositions légales, il est tenu compte ici d'un taux à 0%, en particulier en ce qui concerne la détermination des coûts à charge de l'Etat.

4.5.2. Répartition partielle de la part des charges de l'Etat

En vertu des règles de financement applicables à certains domaines de tâches de l'Etat ou en fonction des modes de financement de certains établissements, l'Etat refacturera une partie des charges lui incombant.

Les communes sont concernées pour ce qui a trait à leur participation légale au financement paritaire concernant les frais de traitement du corps enseignant des niveaux primaires et secondaires et des charges y relatives (cf. notamment l'art. 67 al. 1 let. a de la loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire; RSF 411.0.1). Le tableau suivant renseigne sur les montants concernés, étant considéré la situation au 31 décembre 2018.

	Répartition du coût des centres de charge de l'Etat-employeur	
Etat	317,8	91,0%
Communes	31,6	9,0%
Total (MCHF)	349,4	100,0%

La créance de la CPPEF envers les employeurs affiliés naîtra au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi. Dans le but de ne pas provoquer un effet trop brusque de la récupération auprès des communes en application des dispositions légales, il y aura lieu de déterminer une période durant laquelle seront étalés tant la comptabilisation que le paiement de ces montants dus.

En ce sens, le projet prévoit d'ores et déjà que les communes pourront, individuellement et en cas de besoin, bénéficier d'un prêt de la part de l'Etat, afin de financer la part qui leur revient. L'Association des communes fribourgeoise a demandé que les éventuels prêts en faveur des communes portent sur un maximum de 10 ans et qu'ils soient libres de rémunération. Au vu de la diversité des situations qui se présenteront, le présent projet propose de laisser au Conseil d'Etat le soin de régler les modalités de ces prêts.

La Confédération pour sa part contribue au financement des charges salariales de tout ou partie de certains secteurs de l'Etat, tel les offices régionaux de placement (ORP), intégrés dans le Service public de l'emploi, ou encore aux charges salariales de certains secteurs de l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS) et de la Caisse publique de chômage. Dans le même ordre d'idée, le Service intercantonal d'entretien des autoroutes (SIERA) sera mis à contribution. Les statuts de cet établissement intercantonal prévoient en effet que ce dernier contribue au financement des mesures d'assainissement pour le personnel des différents cantons

qu'il emploie. Pour l'ECAS enfin, les secteurs autofinancés (caisse AVS et caisse ALFA notamment), un remboursement sera également demandé. Chacune de ces situations fera l'objet d'un examen de détail sitôt les chiffres connus, de manière à entreprendre les démarches nécessaires en vue des récupérations possibles. Deux principes seront à respecter: premièrement, le personnel de ces établissements, qui est également soumis à la législation sur le personnel de l'Etat, doit être traité comme le reste du personnel étatique et, deuxièmement, la participation des établissements sera proportionnellement identique à la participation de l'Etat-employeur.

5. Répartition de l'effort entre les assuré-e-s et les employeurs

La quantification des efforts financiers des employeurs et des assuré-e-s en lien avec la révision du plan de prévoyance de la CPPEF est un exercice difficile. Il ne peut pas se résumer au résultat mathématique d'un rapport entre un coût total et une contribution des employeurs et des assuré-e-s. En effet, la plupart des termes du rapport sont sujets à hypothèses et en partie à estimations. Il n'y a donc pas une réponse unique, simple et mathématique. A cela s'ajoute, dans le cas du présent projet, une difficulté supplémentaire, à savoir le passage d'un plan en primauté des prestations à un plan en primauté des cotisations.

Malgré ces difficultés mais avec des réserves, on peut tenter de faire une estimation de cette répartition des efforts.

La fixation du montant total de l'effort financier est l'élément le plus délicat de ce calcul. Le montant retenu ici est celui qui correspond à la somme à injecter dans la CPPEF, à la date du changement de plan, permettant de maintenir le même niveau d'expectative de rente de retraite que celui du plan de prévoyance actuel dans le nouveau plan proposé, pour les assurés présents au moment du changement de plan. Il s'agit en fait de chiffrer le coût du maintien des conditions actuelles de retraite dans le futur plan.

Selon les estimations initiales, le coût total de l'effort a été évalué à 1,4 milliard de francs (sur la base d'un taux d'intérêt crédité sur les avoirs de vieillesse des assuré-e-s de 2,5%; montant arrondi).

Le Conseil d'Etat propose une contribution équitable des employeurs affiliés à la prise en charge de ce montant.

6. Offre de trois plans à choix

En application de l'article 1d de l'ordonnance fédérale du 14 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.441.1; OPP2), il est prévu que, à l'avenir, la CPPEF propose aux personnes assurées dans le régime de pensions plusieurs plans de prévoyance à choix. La réglementation fédérale limite à trois le nombre de plans offerts.

L'adoption des plans à choix ne relève pas du financement, mais des prestations offertes par l'institution de prévoyance. Elle est par conséquent de la compétence de celle-ci. La CPPEF prévoit d'instituer deux plans complémentaires au plan «standard»: un plan «étendu» et un plan «optimum». Les personnes qui le souhaitent auront ainsi la possibilité d'améliorer, sur une base volontaire, leurs conditions de retraite en acceptant de payer une cotisation plus élevée que la cotisation du plan «standard» (cf. également ci-dessous commentaires ad art. 7 et 13).

Les assuré-e-s peuvent opter chaque année pour l'une ou l'autre formule. Les changements de plan doivent simplement être annoncés à l'employeur au plus tard le 30 septembre de l'année précédant leur entrée en force.

Cette possibilité offerte aux assuré-e-s est particulièrement intéressante pour les personnes âgées de 40 à 50 ans qui bénéficient de relativement bons salaires et dont le capital de vieillesse pourra être sensiblement augmenté en fonction du taux d'intérêt qui pourra être crédité chaque année par la CPPEF.

7. Cas particulier des agents et agentes de la force publique

7.1. Introduction

Conformément à l'ordonnance du 29 novembre 2011 concernant les conditions de retraite des agents et agentes de la force publique (RSF 122.70.83), les agents et agentes de la force publique (agents de police, agents de détention et gardes-faune) sont tenus de prendre leur retraite à l'âge de 60 ans révolus.

Dans le système actuel en primauté des prestations, le taux de pension de 1,6% sur la somme des salaires assurés est uniforme pour tous les assuré-e-s entre 60 et 62 ans, contrairement aux règles actuarielles qui dicteraient une diminution de ce taux (sur la pratique actuelle de la CPPEF quant à la fixation des rentes, cf. également ci-dessous ch. 9). Tous les assuré-e-s dans ce groupe d'âge, toutes fonctions confondues – y compris les agents et agentes de la force publique – obtiennent la même rente pour la même somme des salaires assurés. A la différence des autres collaborateurs et collaboratrices, les agents et agentes de la force publique obtiennent une prestation compensatoire, financée par l'Etat-employeur, de 237 francs par mois entre 60 et 65 ans au titre de l'avance AVS. Cette prestation, qui compense l'obligation de la prise de la retraite à 60 ans, correspond à la différence entre le 90% et le 100% de l'avance AVS (100% = 2370.– par mois).

7.2. Compensation de la perte de rente découlant de l'application de facteurs actuariels («rachat» actuariel)

Dans le nouveau système de la primauté des cotisations, le taux de conversion sera strictement actuariel (dégressif par groupe d'âge). La perte de rente pour les assuré-e-s ayant 60 ou 61 ans sera donc accentuée par rapport à la situation actuelle. Pour les agents et agentes de la force publique, cette situation pose un problème particulier compte tenu de leur obligation de prendre leur retraite au plus tard à 60 ans. Du fait de cette obligation, leur rente sera, comme c'est déjà le cas actuellement, réduite sans qu'ils aient la possibilité – dont disposent les autres employé-e-s – de travailler plus longtemps pour compenser cette perte. Cette dernière résulte de trois facteurs (baisse du taux de conversion, absence de bonification créditée ainsi que d'intérêt crédité). Actuellement, la prestation compensatoire de 237 francs par mois évoquée ci-dessus est exclusivement liée à la baisse du taux de conversion, les deux autres facteurs ne font l'objet d'aucune compensation.

Le Conseil d'Etat propose de conserver la même approche et de ne compenser que les pertes découlant de l'utilisation de facteurs actuariels pour le calcul des rentes, à l'exclusion de celles résultant de l'absence de bonifications et d'intérêts crédités. Cette compensation sera réalisée par le biais d'un «rachat» actuariel opéré au moment du départ à la retraite de chaque agent ou agente.

Le montant dudit «rachat» correspondra au capital qui devra être versé sur le compte de chaque agent ou agente concerné pour compenser l'application du taux de conversion correspondant à l'âge de 60 ans (soit 4,73%) au lieu du taux appliqué aux personnes âgées de 65 ans (5,40%). Ce capital sera financé par l'Etat et par chaque bénéficiaire dans une proportion qui devra encore faire l'objet de discussions avec les associations de personnel des personnes concernées. Dans la mesure où la perte découlant de l'utilisation de facteurs actuariels pour le calcul des rentes sera compensée par le biais du «rachat», le remboursement aux agents et agentes de la force publique des 10% de l'avance AVS supplémentaires, soit 2844 francs par année (12 x 237 francs) (cf. ci-dessus ch. 7.1), pour le rachat complet de l'avance AVS devrait être supprimé.

Si l'Etat finançait les «rachats» actuariels à raison de 50%, le coût total non escompté de ces «rachats» sur une période de 30 ans pour l'ensemble des agents et agentes présents à la fin 2018 (727 personnes) se monterait à 27,6 millions de francs. Le coût annuel variera fortement d'année en année (allant parfois du simple au double) en fonction des départs effectifs à la retraite de chaque année. Sur la base de l'effectif actuel (31 décembre 2018) et en prenant en considération les départs envisagés sur la période 2029 à 2054 (jusqu'en 2029, ce sont les mesures transitoires et compensatoires qui sont déterminantes, cf. ci-dessous ch. 7.3), on peut estimer que la

charge annuelle moyenne sera de l'ordre de 1,2 million de francs (non actualisés).

Cette proposition du Conseil d'Etat a été accueillie favorablement par les représentants du personnel concerné. Elle devra néanmoins être affinée lorsque le projet actuel sera définitif, au terme du processus législatif. Les adaptations législatives concernant les agents et agentes de la force publique étant de niveau réglementaire, le Conseil d'Etat procédera aux modifications nécessaires de telle sorte que ces adaptations puissent entrer en vigueur à la même date que la modification de la LCP.

A noter que les montants apportés par l'employeur au titre du «rachat» actuariel, à l'instar des montants apportés pour le financement des mesures transitoires et des mesures compensatoires, ne doivent pas être considérés comme des rachats au sens des articles 79a ss LPP et ne seront pas soumis à des limitations d'ordre fiscal et réglementaire.

7.3. Mesures transitoires

Les principes exposés ci-dessus (cf. ch. 4) sont appliqués dans le projet aux agents et agentes de la force publique comme au personnel «ordinaire», à l'exception des mesures transitoires. Les mesures transitoires au sens strict sont calculées sur une durée de 10 ans. Les agents et agentes de la force publique étant tenus de prendre leur retraite à l'âge de 60 ans révolus, il est justifié que les agents et agentes âgés de 50 et un mois à 59 ans bénéficient desdites mesures. Le coût de la prise en compte d'un âge différent pour cette catégorie de personnel est estimée à environ 30 millions de francs. Ce montant est déjà compris dans le coût des mesures transitoires et compensatoires total.

Les mesures transitoires et compensatoires ainsi calculées devraient permettre de compenser totalement la perte découlant de l'application de facteurs actuariels, à tout le moins en cas de répartition paritaire de la prise en charge du «rachat» actuariel entre les agents et agentes de la force publique concernés et l'employeur. Pour éviter une double compensation, les agents et agentes de la force publique bénéficiaires de ces mesures ne profiteraient pas du «rachat» actuariel opéré au moment du départ à la retraite.

A noter que le versement des mesures transitoires est une mesure ponctuelle, dont la durée de validité s'éteindra dix ans après l'entrée en vigueur de la modification légale. En revanche, la compensation de la perte de rente découlant de l'application de facteurs actuariels est une mesure pérenne ayant vocation à perdurer aussi longtemps que les bénéficiaires subiront un préjudice du fait de l'obligation qui leur est faite de partir à la retraite de manière anticipée par rapport aux autres collaborateurs et collaboratrices de l'Etat.

8. Remboursement de l'avance AVS

Conformément à l'article 50 al. 4 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1), l'Etat participe sous certaines conditions au remboursement de l'avance AVS consentie par la CPPEF en cas de départ en retraite avant l'âge donnant droit à une rente de vieillesse de l'AVS. Lors des réflexions menées dans le cadre du présent projet, la question de savoir si ce remboursement doit être maintenu, supprimé ou remplacé par une autre mesure a été examinée.

Après analyse et sous réserve de la suppression éventuelle du remboursement supplémentaire de 10% de l'avance AVS dont bénéficient les agents et agentes de la force publique par rapport au personnel «ordinaire», qui doit encore faire l'objet de discussions avec les associations du personnel (cf. ci-dessus ch. 7.2), il est apparu qu'il est préférable de maintenir, en l'état, le statu quo dans ce domaine. Cette thématique sera analysée dans le cadre des travaux d'élaboration la future politique du personnel de l'Etat et de la révision de la LPers.

9. Projet de la CPPEF en cas de non-aboutissement du présent projet

Si le présent projet ne devait pas aboutir, il serait de la responsabilité de la CPPEF et de son comité de prendre des mesures pour assurer le respect des exigences posées par la législation fédérale s'agissant du degré de couverture minimal des institutions de prévoyance professionnelle de droit public. La marge d'action de cette institution étant limitée à la fixation des prestations, le comité a d'ores et déjà décidé des mesures nécessaires pour rétablir la situation financière projective de la CPPEF. Les prestations de libre passage des assuré-e-s ne seront pas affectées par les mesures prises.

Le comité de la CPPEF a en premier lieu, avec un régime de pensions maintenu en primauté des prestations, décidé d'abaisser le taux de rente de 1,6% à 1,55%, à un âge de référence de 64 ans, et de retraiter, au moment du changement de plan, les sommes revalorisées acquises de chaque assuré-e actif ou active, de sorte à maintenir constante la prestation de sortie acquise à cette date.

En second lieu, il corrigera la pratique actuelle et appliquera à l'avenir des facteurs actuariels pour le calcul des rentes. L'usage de facteurs actuariels vise à supprimer les effets de solidarité qui favorisent les personnes prenant leur retraite avant l'âge de 62 ans au détriment des autres assuré-e-s. Il garantit par ailleurs la neutralité du coût indépendamment de l'âge effectif de départ à la retraite et supprime ainsi la volatilité des besoins de financement induits par le comportement de départ à la retraite des assuré-e-s.

Dans la pratique actuelle, la rente n'est pas réduite entre 60 et 62 ans en cas de retraite anticipée avant l'âge de 62 ans. La CPPEF n'applique ainsi pas aux assuré-e-s qui partent en

retraite avant l'âge de 62 ans la réduction correspondant au fait qu'ils bénéficieront d'une ou de plusieurs années de rente supplémentaire tout en ne cotisant plus durant ces années. Le calcul de la pension n'est donc pas neutre sous l'angle actuariel; un calcul correct supposerait une réduction d'environ 5% de la rente par année d'anticipation. Le gain correspondant des retraité-e-s est financé par la CPPEF et péjore sa situation financière. Cette situation ne doit pas perdurer et doit être corrigée le plus rapidement possible.

Ces mesures seront accompagnées de mesures transitoires dont profiteront les assuré-e-s en fin de carrière. Ces mesures devront être financées par la CPPEF; compte tenu de la situation financière de celle-ci, elles seront moins généreuses que celles qui sont prévues dans le projet du Conseil d'Etat. Seuls les assuré-e-s âgés de plus 59 ans en bénéficieront. Les modalités de calcul du montant des mesures transitoires sont néanmoins identiques à celles exposées ci-dessus en lien avec le projet du Conseil d'Etat (cf. ch. 4). Les mesures accordées par la CPPEF ne l'étant que sur cinq ans, alors que celles envisagées par le Conseil d'Etat le sont sur dix années, les paliers entre les années d'âges ne seront toutefois pas de 10%, mais de 20%.

Les paramètres retenus par le comité de la CPPEF et les incidences sur les rentes projetées des assuré-e-s des diverses catégories d'âges sont les suivants:

Paramètres primauté des prestations	Plan CPPEF – Primauté des prestations – TIT 2,25%
Taux de pension	1,55%
Age de référence	64 ans
Basculement	Maintien PLP
Tables actuarielles	VZ 2015 (P 2017)
Taux technique	2,25%
Cotisation employeur	15,24%
Cotisation employés	10,66%
Cotisation totale	25,90%
Mesures transitoires	Linéaires
Durées mesures	5 ans

Impact sur la pension de retraite projetée	
20–24	-7,2%
25–29	-8,1%
30–34	-10,0%
35–39	-12,7%
40–44	-15,4%
45–49	-17,6%
50–54	-18,9%
55–59	-19,3%
60–64	-10,1%
65–70	0,0%
Global	-14,1%

A noter toutefois qu'une expertise actuarielle de la CPPEF est en cours de réalisation. Au vu des premiers résultats de cette expertise, si le présent projet devait ne pas aboutir, le taux d'intérêt technique (TiT) appliqué devrait selon toute vraisemblance être abaissé encore de 2,25% à 1,75%. Au moment de la rédaction du présent message, aucune décision n'a été prise par le comité de la CPPEF.

Néanmoins, à titre informatif, au cas où la CPPEF devait décider d'abaisser le taux d'intérêt technique à 1,75%, l'impact sur les pensions de retraite projetées serait le suivant:

Paramètres primauté des prestations	Plan CPPEF – Primauté des prestations – TiT 1,75%
Taux de pension	1,37%
Age de référence	64 ans
Basculement	Maintien PLP
Tables actuarielles	VZ 2015 (P 2017)
Taux technique	1,75%
Cotisation employeur	15,24%
Cotisation employés	10,66%
Cotisation totale	25,90%
Mesures transitoires	Linéaires
Durées mesures	5 ans

Impact sur la pension de retraite projetée	
20–24	-18,2%
25–29	-19,3%
30–34	-21,3%
35–39	-23,9%
40–44	-26,1%
45–49	-27,7%
50–54	-28,1%
55–59	-26,9%
60–64	-13,4%
65–70	0,0%
Global	-23,9%

10. Conséquences financières

Les conséquences financières du présent projet comprennent d'une part le financement de mesures transitoires et compensatoires, et d'autre part les autres mesures prévues, à savoir une augmentation du taux de cotisation employeur ainsi qu'une revalorisation salariale.

10.1. Incidences financières liées au financement des mesures transitoires

Comme indiqué ci-dessus sous chiffre 4.5.1, il est prévu que le montant relatif aux coûts que l'Etat devra assumer au titre des mesures transitoires sera versé à la CPPEF en plusieurs tranches, sur un maximum de 5 ans. Compte tenu de la situation prévalant sur le marché des capitaux, il n'est pas calculé de charges d'intérêts sur l'emprunt que contracterait l'Etat.

D'un point de vue comptable, le coût des mesures transitoires à charge de l'Etat, soit un montant projeté au 31 décembre 2018 de l'ordre de 349,4 millions de francs, sera imputé sur le capital propre de l'Etat. Les disponibilités financières de l'Etat permettront de rembourser l'emprunt contracté, selon les modalités prévues à l'article 29d du projet de loi. Le compte de résultat de l'Etat sera impacté dès 2022 pour ce qui concerne l'augmentation du taux de cotisation employeur, ainsi qu'au niveau de la masse salariale, sous l'effet de la revalorisation prévue de 0,25%.

10.2. Impacts sur les subventions

Les mesures prévues dans le projet impacteront des institutions qui sont affiliées à la CPPEF en tant qu'employeurs affiliés, distincts de l'Etat. Plusieurs de ces institutions, actives dans des domaines divers (personnes handicapées, écoles spécialisées, tourisme, culture, etc.) bénéficient de subventions régulières de la part de l'Etat afin de couvrir tout ou partie de leurs charges de fonctionnement. Il faut s'attendre à ce que ces institutions ne soient pas en mesure de faire face par leurs propres moyens à leurs obligations en tant qu'employeur affilié à la CPPEF; obligation au sens des incidences financières du présent projet, pour ce qui relève en particulier du financement des mesures transitoires et compensatoires. Ce n'est probablement qu'au travers d'un complément aux montants perçus de la part des pouvoirs publics au titre de subventions que ces institutions pourront assumer ces incidences.

Si les besoins devront être définis de manière précise ultérieurement, à la lumière d'une analyse de chaque situation et sur la base des calculs détaillés du coût des mesures transitoires par employeur, communiqués au moins six mois avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, il faut s'attendre à des charges extraordinaires pour l'Etat, dont l'ordre de grandeur, qui reste approximatif à ce stade, s'élève à environ 19,8 millions de francs selon les projections réalisées sur la situation prévalant au 31 décembre 2018. A noter qu'en fonction du domaine de tâches, ces charges complémentaires et uniques de subventionnement seront réparties entre l'Etat et les communes, selon les dispositions légales applicables. Une estimation de la charge nette unique pour l'Etat détermine un montant de l'ordre de 12,2 millions de francs, respectivement 7,6 millions de francs pour les communes.

10.3. Autres incidences financières

Le projet prévoit, outre le financement par les employeurs affiliés des mesures transitoire et compensatoire, un rehaussement de la cotisation employeur de 1% dès l'année 2022, ainsi qu'une revalorisation salariale de 0,25%; revalorisation qui, d'entente avec les partenaires sociaux, interviendra dès le 1^{er} janvier 2021.

Ces mesures représentent un coût net pour l'Etat estimé à 10,1 millions de francs annuellement pour ce qui est du pourcentage de cotisation additionnel. La revalorisation salariale induira dès 2021 un coût additionnel annuel net de 3,6 millions de francs.

De par les mécanismes de financement, ces adaptations impacteront également les charges des domaines pour lesquels une répartition du financement s'opère conjointement avec les communes. La revalorisation salariale prévue aura par ailleurs aussi un effet sur les charges de subventionnement, en ce sens que nombre d'institutions concernées appliquent par analogie les normes salariales de l'Etat.

11. Incidences en matière de personnel

En soi, le projet n'a pas de conséquence en matière de personnel. Il pourra être mis en œuvre avec les ressources existantes.

Cela étant, du point de vue de la gestion des ressources humaines, on peut s'attendre à ce qu'un certain nombre de personnes ayant atteint l'âge de 58 ans avant l'entrée en vigueur des modifications prenne une retraite anticipée, afin de bénéficier des conditions de l'ancien plan de prévoyance. Au sein de l'Etat, la composition de l'effectif actuel du personnel de plus de 50 ans est la suivante (état au 26 septembre 2019):

Age cumulé	50	51	52	53
	50+	51+	52+	53+
Nombre de personnes	392	401	370	396
	4624	4232	3831	3461
Age cumulé	54	55	56	57
	54+	55+	56+	57+
Nombre de personnes	441	406	399	369
	3065	2624	2218	1819
Age cumulé	58	59	60	61
	58+	59+	60+	61+
Nombre de personnes	337	301	254	198
	1450	1113	812	558
Age cumulé	62	63	64	65
	62+	63+	64+	65+
Nombre de personnes	155	137	58	10
	360	205	68	10

Par exemple, 1450 employé-e-s de l'Etat sont âgés de 58 ans et plus. Parmi eux, 337 sont âgés de 58 ans.

Les postes devenus vacants devront être repourvus. Un risque de pénurie est fort possible dans certaines fonctions, notamment dans le domaine de l'enseignement. Pour ce dernier, le Conseil d'Etat a déjà pris des mesures en augmentant, dès 2019, de 10 étudiants et étudiantes par année la capacité de la Haute école pédagogique, auxquels s'ajouteront, dès 2020, 40 étudiants et étudiantes supplémentaires par année.

12. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes et autres incidences

Le projet n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il n'a pas non plus d'effet sur le développement durable.

Par ailleurs, il est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral, en particulier à la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité. Il ne pose aucun problème sous l'angle de son eurocompatibilité.

13. Référendum financier

Conformément à l'article 45 let. b de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RSF 10.1), les actes du Grand Conseil entraînant une dépense nette nouvelle supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, soit une dépense nette nouvelle supérieure à 37 616 557 francs (art. 2 de l'ordonnance du 4 juin 2019 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat; RSF 612.21), sont soumis au référendum financier obligatoire.

Dans le projet, les montants suivants sont déterminants s'agissant de la soumission au référendum financier:

- > mesures transitoires et compensatoires à charge de l'Etat: charge unique de 317,8 millions de francs;
- > charges nettes uniques de subventionnement complémentaire: 12,2 millions de francs;
- > dépenses périodiques: augmentation des cotisations et revalorisation des traitements, charge considérées sur cinq ans, conformément à l'article 25 al. 2 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat, soit 50,5 millions de francs pour l'augmentation des cotisations et 18 millions de francs pour la revalorisation des traitements.

Le total à prendre en considération au sens de la législation sur les finances relativement au référendum financier s'élève à 398,5 millions de francs. Ce montant excède très largement le seuil du référendum obligatoire fixé par la Constitution mentionné plus haut.

Ce montant comprend toutefois une partie de dépenses pouvant être considérées comme des dépenses liées au sens de la législation sur les finances de l'Etat, dès lors qu'elles concernent des mesures transitoires qui doivent être prises conformément au principe de la bonne foi, en application de la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. ci-dessus ch. 4.1). Un examen approfondi, appuyé par une étude réalisée par le professeur Etienne Grisel, arrive à la conclusion qu'il n'est pas possible de déterminer avec exactitude où se situe la limite entre les dépenses liées et les dépenses nouvelles. Il apparaît toutefois clairement que les dépenses qui peuvent être tenues pour nouvelles au sens de la législation sur les finances, sont de toute évidence supérieures au seuil fixé par la Constitution. En ce sens, le projet doit être soumis au référendum financier obligatoire.

A noter qu'en cas de refus du projet par le peuple, le comité de la CPPEF n'aurait pas d'autre choix que d'abaisser les prestations et d'appliquer le plan alternatif élaboré par le comité de la CPPEF (ch. 9).

14. Commentaire par articles

Article 2 al. 1 LCP

L'article 2 LCP, dans sa version actuelle, prescrit que pour atteindre son but, la CPPEF instaure plusieurs régimes de prévoyance à primauté différente. Les différents régimes sont décrits à l'article 7. Il s'agit du régime de pensions (le régime principal applicable à 96% du personnel), du régime LPP qui ne concerne que 4% du personnel (en principe, des personnes engagées pour une durée limitée) et du régime complémentaire pour les cadres (applicable en pratique uniquement à certains médecins cadre de l'HFR). Le régime de pensions fonctionne en primauté des prestations, les deux autres en primauté des cotisations.

Le projet visant à faire passer le régime de pensions en primauté des cotisations, la totalité des régimes appliqués par la CPPEF seront à l'avenir en primauté des cotisations. L'article 2 LCP est adapté dans ce sens.

Article 7 al. 1 let. a et al. 2 LCP

La modification de l'alinéa 1 let. a découle du passage du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations.

L'alinéa 2 est nouveau. Comme déjà indiqué, il est prévu qu'à l'avenir la CPPEF propose aux personnes assurées dans le régime de pensions trois plans de prévoyance au libre choix des assuré-e-s. A signaler que la CPPEF offre déjà trois plans à choix dans le régime complémentaire pour les cadres.

Dans le projet de règlement sur le régime de pensions de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, deux plans sont

prévus en complément du plan «standard»: un plan «étendu» et un plan «optimum». Cf. le commentaire ci-dessus ch. 6.

Articles 8 et 9

La modification de ces dispositions répare une omission intervenue lors d'une précédente révision (Financement des institutions de prévoyance des corporations de droit public). La nouvelle formulation ancre simplement la pratique actuelle dans la loi.

Article 10 al. 3

Cette disposition n'est pas modifiée sur le fond. La liste des associations de personnel que peut consulter le Conseil d'Etat appelé à donner son avis sur d'éventuelles mesures d'assainissement est simplement complétée par la mention du Syndicat des services publics – Fribourg. Ce syndicat doit être intégré dans cette disposition, au même titre que la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg et que l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg, dès lors que le projet prévoit qu'il soit, à l'avenir, représenté au sein du comité de la CPPEF, comme le sont les deux autres associations de personnel mentionnées (cf. art. 19 al. 3 et 5 du projet).

Article 13 al. 1 et al. 1a LCP

Selon la LCP actuelle, les cotisations prélevées sont constantes quel que soit l'âge des assuré-e-s, soit 25,9% du salaire assuré, dont 10,66% à la charge de la personne assurée et 15,24% à la charge de l'employeur.

Dans le nouveau plan, d'une part, l'échelle de bonifications ne sera pas constante, mais croissante en fonction de l'âge des assuré-e-s et, d'autre part, les bonifications employé-e-s et employeur seront augmentées d'un point de pourcentage chacune en moyenne.

Si, outre les bonifications d'épargne, on prend en compte également les parts de la cotisation consacrées à la couverture des risques décès et invalidité et aux frais (1,9%), ainsi qu'à la recapitalisation (3%) (cf. ci-dessus ch. 3.4.3), les cotisations totales dues à la CPPEF par les employé-e-s et les employeurs seront les suivantes, en pour-cent du salaire assuré:

Age LPP	Taux de cotisation personne assurée	Taux de cotisation employeur
22–34 ans	10,02	12,38
35–44 ans	10,02	13,38
45–54 ans	12,92	16,88
55–70 ans	13,02	21,38

La part de cotisation risques, frais et recapitalisation, soit 4,9%, est affectée selon la clé de répartition du plan actuel en ce qui concerne les cotisations totales (58,8%–41,2%):

2,88% sont mis à la charge de l'employeur et 2,02% le sont à la charge de l'employé.

L'article 13 est complété par une nouvel al. 1^{bis} qui précise que, si la CPPEF offre plusieurs plans de prévoyance à choix, en application du nouvel article 7 al. 2 LCP, les parts de cotisations supplémentaires sont mises à la charge exclusive des personnes assurées ayant opté pour un plan plus favorable que le plan «standard» (cf. également ci-dessus commentaire ad art. 7).

Article 19 al. 1a, 3, 4 et 5 LCP

Compte tenu de la complexité toujours plus grande des affaires à traiter par les organes suprêmes des institutions de prévoyance, il convient de préciser dans la LCP les exigences attendues des membres du comité de la CPPEF.

Le comité devra disposer de compétences effectives au moins dans les domaines suivants: prévoyance professionnelle, gestion des ressources humaines, placements financiers, constructions et droit. A l'occasion du renouvellement du mandat des membres du comité ou lors du remplacement d'un membre, les organes de nomination devront veiller à ce que, dans leur ensemble, les représentants de l'employeur et des employé-e-s disposent des compétences considérées comme nécessaires au bon accomplissement des tâches d'un tel organe.

Actuellement, les employé-e-s sont représentés au comité de la CPPEF par des représentants et/ou représentantes élus par l'intermédiaire de la FEDE et de l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg. Le SSP a demandé à pouvoir également désigner un représentant ou une représentante. Cet organisme étant désormais reconnu comme partenaire au sens de l'article 128 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat, il doit être traité sur pied d'égalité avec les autres partenaires reconnus. Les alinéas 3 et 5 sont modifiés dans ce sens. Le projet contient par ailleurs une disposition transitoire selon laquelle les personnes en fonction à l'entrée en vigueur du nouveau droit conservent leur mandat jusqu'au prochain renouvellement général des commission (soit jusqu'au 31 juin 2022, pour une entrée en vigueur du projet le 1^{er} janvier de la même année).

La modification de l'article 19 al. 4 vise à donner plus de liberté au Conseil d'Etat lorsqu'il est amené à désigner les membres du comité représentant l'employeur.

Il appartiendra à l'avenir au Conseil d'Etat de déterminer, lors de chaque vacance de poste, quelle est la personne la plus à même de répondre aux exigences de la fonction, eu égard notamment au nouvel article 19 al. 1a prévu, avec en principe un membre du Conseil d'Etat et un représentant ou une représentante du Service du personnel et d'organisation.

Article 29a LCP

Les articles 29a ss LCP règlent la transition du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations.

L'article 29a précise le champ d'application personnel. Si le présent projet entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022, le nouveau plan de prévoyance fondé sur la primauté des cotisations sera applicable à toutes les personnes employées à cette date au service des employeurs affiliés à la CPPEF (Etat, y compris les établissements personnalisés, et affiliés externes; art. 4 al. 1 et 2 LCP).

Les personnes dont les relations de travail se sont achevées le 31 décembre 2021 au plus tard demeureront soumises aux anciennes dispositions. Comme toutes les personnes qui bénéficient déjà d'une rente à la date de l'entrée en vigueur la modification de la LCP, elles ne sont pas concernées par le nouveau régime. En effet, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, après la survenance d'un cas d'assurance, les prestations fixées lors de la naissance du droit à la rente font partie des droits acquis (cf. notamment arrêt 9C_78/2007 du 15 janvier 2008 consid. 5.2 a contrario et les références; cf. également s'agissant toutefois des mesures en cas de découvert l'art. 65d al. 3 let. b LPP).

Article 29b LCP

L'article 29b fixe les modalités pratiques du changement de primauté.

A la date d'entrée en vigueur de ce changement, tous les assuré-e-s actifs verront leur avoir de vieillesse crédité du montant de la valeur actuelle des prestations acquises calculée au jour précédent cette entrée en vigueur, selon l'article 16 de la loi fédérale du 17 décembre 1993 (RS 831.42) sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, le projet garantit ainsi le respect des droits acquis des assuré-e-s actifs.

Article 29c LCP

Les articles 29c et 29d régissent les mesures financées par l'employeur et destinées à atténuer le passage du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations, soit les mesures transitoires et les mesures compensatoires (cf. ci-dessus ch. 4).

Les principes sont énoncés à l'article 29c.

Comme déjà mentionné (cf. ci-dessus ch. 4.1), le changement de plan de prévoyance pénalise les assuré-e-s les plus âgés, du fait de l'abandon de la solidarité entre les jeunes générations et les plus anciennes. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, des mesures transitoires doivent être pré-

vuees pour permettre aux assuré-e-s de maintenir les dispositions qu'ils ou elles ont prises de bonne foi en fonction de l'ancienne réglementation et sur lesquelles il ne leur est pas facile de revenir et de s'adapter à la nouvelle réglementation.

Conformément à l'article 29c al. 1 let. a, le cercle des bénéficiaires des mesures transitoires et compensatoires comprend les assuré-e-s actifs âgés de plus de 45 ans (cf. ci-dessus ch. 4.2. à 4.4).

Toutefois, il est important de relever que, selon la lettre b de la même disposition et notamment pour des raisons liées à la nécessité de déterminer précisément l'effectif sur la base duquel les calculs devront être réalisés, ne recevront le montant compensatoire que les personnes qui étaient au service d'un employeur affilié auprès de la CPPEF le 31 décembre 2018. Les personnes dont les relations de travail ont débuté le 1^{er} janvier 2019 ne bénéficieront ni des mesures transitoires, ni des mesures compensatoires, même si elles ont atteint l'âge limite fixé à la lettre a. En effet, lors de leurs engagements, ces personnes avaient connaissance du fait que les conditions de retraite offertes par la CPPEF seraient moins favorables dans le futur. Elles n'entrent dès lors pas dans le champ d'application de la jurisprudence précitée du Tribunal fédéral.

L'article 29c al. 2 définit la notion de montant de compensation. Il s'agit d'un montant destiné à atténuer les effets du changement de primauté sur les pensions de retraite de certains assuré-e-s. Il est calculé sur la base de l'hypothèse qu'un intérêt de 2,5% sera en moyenne crédité chaque année sur l'avoir de vieillesse des assuré-e-s bénéficiaires et évalué pour chaque assuré-e en comparant la pension de retraite projetée à l'âge de 64 ans dans le précédent plan de prévoyance en primauté des prestations avec la pension de retraite projetée au même âge dans le plan en primauté des cotisations.

Le montant de compensation prend l'une des deux formes prévues à l'article 29c al. 3: mesures transitoires au sens strict ou mesures compensatoires, cf. ci-dessus ch. 4.2 à 4.4.

Conformément à l'article 29c al. 4, les assuré-e-s bénéficiaires du montant de compensation recevront l'une ou l'autre des formes prévues, soit la forme qui leur est la plus favorable. La CPPEF effectuera les calculs y relatifs sur la base de la situation prévalant le 31 décembre 2018, avec projection au 31 décembre 2021.

L'article 29c al. 5 précise les modalités pratiques du versement des mesures transitoires. Selon cette disposition, l'avoir de vieillesse des personnes bénéficiaires sera linéairement crédité à raison de 6,66% du montant compensatoire total chaque année, à compter de la date d'entrée en vigueur du nouveau plan. Dans l'avant-projet mis en consultation, il était prévu que l'acquisition se fasse par tranches de 10% sur la base de mesures transitoires et compensatoires débutant à 50 ans. La disposition a été adaptée pour tenir compte de

l'âge seuil des mesures transitoires et compensatoires retenu dans le projet final, soit 45 ans.

Cette disposition prend en compte le fait que le montant compensatoire ne constitue pas un droit acquis à l'entrée en vigueur du changement de plan. Pour des raisons d'équité, comme le montant compensatoire n'a pas été financé par l'employé-e, mais par l'employeur, la totalité de ce montant ne doit profiter qu'aux personnes qui demeurent assurées à la CPPEF jusqu'à la survenance d'un cas de prévoyance (retraite, invalidité ou décès). En revanche, si un ou une bénéficiaire fait l'objet d'un renvoi ou démissionne, il ou elle n'a pas droit à la totalité du montant compensatoire, mais seulement à la part correspondant à la durée de son activité exercée au service d'un employeur affilié postérieurement au changement de primauté.

A noter que, en cas de départ en retraite, à l'âge ordinaire ou de manière anticipée, la personne concernée demeure assurée auprès de la CPPEF et recevra la totalité du montant compensatoire. Cela dit, tout départ en retraite anticipée entraînera une réduction de la pension, résultant du taux de conversion réduit qui sera appliqué.

L'article 29c al. 6 précise les paramètres pris en compte s'agissant des agents et agentes de la force publique, cf. également ci-dessus ch. 7.

Article 29d LCP

L'article 29d règle le financement du montant compensatoire.

Un montant total maximum de 380 millions de francs sera versé à la CPPEF, au titre des mesures transitoires et compensatoires, par l'ensemble des employeurs affiliés à la CPPEF, soit d'une part l'Etat, y compris ses établissements, et d'autre part les autres employeurs affiliés, individuellement. Il est prévu que chacun de ces employeurs participe au financement du montant compensatoire proportionnellement au coût des mesures transitoires et compensatoires afférentes à son personnel.

Il n'est pas exclu que le montant compensatoire tel qu'évalué à ce stade selon les projections au 31 décembre 2018 excède, à la date de calcul déterminante, le montant nécessaire pour couvrir le coût des mesures transitoires et compensatoires prévues dans le projet, ou qu'il ne suffise pas à couvrir ce coût. Dans ce dernier cas de figure, cas échéant, l'étendue des mesures sera adaptée en conséquence. Dans la mesure où les hypothèses de calculs des mesures transitoires seront les mêmes au moment du calcul précis par employeur, douze mois avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, le nombre des personnes assurées concernées sera en principe inférieur, compte tenu des fluctuations du personnel auprès des différents employeurs affiliés. Aussi, même si cela ne peut être quantifié à ce stade, il est raisonnable de penser que le

coût des mesures transitoires sera quelque peu inférieur aux projections ci-dessus.

Pour des raisons pratiques (nécessité de disposer du temps indispensable pour effectuer les calculs et pour informer les intéressé-e-s), le coût des mesures pour chaque employeur est calculé sur la base de la situation des effectifs concernés au 1^{er} janvier 2021, sur la base des mêmes modalités et hypothèses que les calculs réalisés à ce jour, avec projection au 1^{er} janvier 2022 (date d'entrée en vigueur du changement de plan). La CPPEF informera les employeurs au plus tard le 30 juin 2021 des montants dus par chacun d'eux.

L'obligation de verser en une fois au moment de la date du changement de plan la part due du montant compensatoire pourrait placer certains employeurs dans une situation financière délicate. Pour tenir compte de cette difficulté, le projet prévoit la possibilité pour ceux-ci de solliciter un prêt de la part de la CPPEF. Sous réserve de la durée maximale de ce prêt – cinq ans – et du taux d'intérêt – taux du marché –, les conditions feront l'objet d'une convention passée avec la CPPEF. Les engagements pris constituent une reconnaissance de dette au sens de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (cf. également art. 29e).

Comme déjà indiqué et pour les raisons invoquées (cf. ci-dessus ch. 4.5.1 et 10), l'Etat recourra en principe à la formule du prêt.

Article 29e LCP

Cette disposition renvoie simplement au régime ordinaire de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite. Elle vise à supprimer toute difficulté d'interprétation future, au cas où un employeur s'opposerait au paiement des montants dus. Il doit être clair pour toutes les personnes et institutions concernées, que, dans une telle situation, la CPPEF, en sa qualité de créancière, pourra s'adresser aux autorités judiciaires pour obtenir la mainlevée provisoire d'une éventuelle opposition.

Pour rappel, en vertu de l'article 72c al. 2 LPP, la garantie de l'Etat «porte aussi sur les engagements envers les effectifs d'assurés» des affiliés externes de la CPPEF.

Article 29f LCP

Cette disposition traite des aspects comptables des opérations prévues ainsi que des modalités de financement et des contributions à récupérer auprès de tiers (cf. ci-dessus ch. 4.5).

Référendum et entrée en vigueur

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

Le présent projet fera l'objet d'une votation populaire, probablement dans le courant de l'automne 2020. Pour tenir compte de la situation particulière des membres du personnel enseignant, qui doivent, le cas échéant, donner leur congé à la fin du mois de janvier pour la fin de l'année scolaire administrative en cours, soit le 31 janvier 2021 pour la fin de l'année scolaire 2020–2021 (art. 16 du règlement du 14 mars 2016 relatif au personnel enseignant de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport) et de la nécessité pour ces personnes de connaître les nouvelles conditions de retraite avant de prendre leur décision quant à un éventuel départ anticipé, il est prévu que la modification législative entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022.



Botschaft 2018-DFIN-3

12. November 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals (Wechsel zum Beitragsprimat)

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Notwendigkeit des Entwurfs und Vorarbeiten	24
1.1. Notwendigkeit des Entwurfs	24
1.1.1. Allgemeines zur Pensionskasse des Staatspersonals Freiburg	24
1.1.2. Revision 2015 des PKG – Rückblick	24
1.1.3. Finanzielle Lage der PKSPF per 31. Dezember 2018	25
1.1.4. Finanzieller Hintergrund – Notwendiges Eingreifen für den Vorstand der PKSPF	25
1.2. Vorarbeiten	26
1.2.1. Bericht des Vorstands der Pensionskasse vom 28. März 2018 zuhanden des Staatsrats	26
1.2.2. Vorvernehmlassung der Personalverbände	27
1.2.3. Vernehmlassung	27
2. Interkantonaler Vergleich – Andere öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen (Überblick)	28
3. Revision des Vorsorgeplans – Wechsel zum Beitragsprimat	28
3.1. Allgemeines – Kurze Beschreibung des geltenden Systems	28
3.2. Vorteile eines Vorsorgeplans nach Leistungsprimat	29
3.2.1. Transparentes Rentenziel	29
3.2.2. Finanzielles Risiko für die Vorsorgeeinrichtung	29
3.3. Vorteile eines Vorsorgeplans nach Beitragsprimat	29
3.3.1. Finanzielle Aspekte	29
3.3.2. Bessere Governance	29
3.3.3. Abstimmung auf das in der heutigen Arbeitswelt vorherrschende System	30
3.3.4. Transparentes Kapitalisierungsverfahren	30
3.3.5. Klare Trennung der verschiedenen Renten (basierend auf dem System Sparen/Risiko)	30
3.4. Vom Vorstand der PKSPF vorgeschlagener Vorsorgeplan nach Beitragsprimat	30
3.4.1. Grundsätzliches	30
3.4.2. Deckung der Risiken Invalidität und Tod	31
3.4.3. Sparkapital und Gutschriftenskala	31
3.4.4. Folgen des Entwurfs für die Versicherten (ohne Übergangs- und Kompensationsmassnahmen)	31
3.4.5. Entwicklung des Deckungsgrads	32
4. Übergangsmassnahmen	32
4.1. Allgemeines	32
4.2. Übergangsmassnahmen im engeren Sinn	33
4.3. Kompensationsmassnahmen	33
4.4. Hypothesen bei der Berechnung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen und Folgen dieser Massnahmen	33
4.5. Kostenaufteilung und Zahlungsmodalitäten	34
4.5.1. Kosten nach Arbeitgebern	34
4.5.2. Teilweise Aufteilung des staatlichen Kostenanteils	35

5. Lastenverteilung zwischen Versicherten und Arbeitgebern	35
6. Drei Vorsorgepläne zur Auswahl	35
7. Sonderfall der mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten	36
7.1. Vorbemerkungen	36
7.2. Kompensation der Renteneinbusse aufgrund der Anwendung von versicherungstechnischen Faktoren (versicherungstechnischer «Einkauf»)	36
7.3. Übergangsmassnahmen	37
8. Rückerstattung des AHV-Vorschusses	37
9. Projekt der PKSPF bei Ablehnung dieser Vorlage	37
10. Finanzielle Folgen	39
10.1. Finanzielle Auswirkungen der Übergangsmassnahmen	39
10.2. Auswirkungen auf die Subventionen	39
10.3. Weitere finanzielle Auswirkungen	39
11. Personelle Auswirkungen	39
12. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden und weitere Auswirkungen	40
13. Finanzreferendum	40
14. Kommentar der einzelnen Artikel	40

1. Notwendigkeit des Entwurfs und Vorarbeiten

1.1. Notwendigkeit des Entwurfs

1.1.1. Allgemeines zur Pensionskasse des Staatspersonals Freiburg

Die Pensionskasse des Staatspersonals Freiburg (PKSPF) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie gewährt im Rahmen der beruflichen Vorsorge Leistungen bei Pensionierung, Invalidität und Tod. Die beim Staat und auch den staatlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit Angestellten sind obligatorisch bei der PKSPF versichert. Die PKSPF kann mit der Zustimmung des Staatsrats auch Angestellte externer Institutionen versichern.

Die PKSPF ist dem Gesetz vom 12. Mai 2011 über die Pensionskasse des Staatspersonals unterstellt (PKG; SGF 122.73.1). Nach den Bestimmungen dieses Gesetzes (Art. 7) führt sie drei verschiedene Vorsorgepläne, nämlich einen Grundplan nach Leistungsprimat auf der Grundlage der Summe der während der gesamten beruflichen Laufbahn versicherten Löhne (Pensionsplan), einen subsidiären Vorsorgeplan nach Beitragsprimat für Personen, die nicht im Grundplan

versichert sind (BVG-Plan), und einen Ergänzungsplan für Kaderpersonen, ebenfalls nach Beitragsprimat¹.

Der Pensionsplan, also das ordentliche System, das für 96% des Staatspersonals gilt, basiert auf einem gemischten Finanzierungssystem, das nach dem Grundsatz der Teilkapitalisierung betrieben wird. Gemäss Bundesgesetzgebung (s. Art. 72a ff. BVG) muss der Deckungsgrad aller Verpflichtungen der PKSPF am 1. Januar 2052 mindestens 80% betragen.

Den beiden anderen Vorsorgeplänen liegt das Vollkapitalisierungsverfahren zugrunde. Sie sind von diesem Entwurf nicht betroffen und fallen punkto Funktionsweise und Finanzierung der PKSPF kaum ins Gewicht.

1.1.2. Revision 2015 des PKG – Rückblick

Das PKG wurde am 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt.

2015 wurde es teilrevidiert mit dem Ziel, die langfristige Finanzierung der PKSPF zu sichern und nach den Vorgaben des Bundes bis 2052 einen Zieldeckungsgrad von 80% zu erreichen. Dazu wurde eine Erhöhung der auf dem Lohn erhobenen Beiträge vorgesehen. Der Arbeitgeberbeitrag wurde von 13% auf 15,24% des versicherten Lohns ange-

¹ Diese Regelung ist nur auf Personen anwendbar, die im Pensionsplan versichert sind und deren AHV-pflichtiger Lohn über dem Höchstlohn der Sondergehaltsskala des Staates liegt. Sie betrifft nur gewisse Ärzte des HFR.

hoben und der Beitrag der versicherten Personen von 9,5% auf 10,66% auf demselben versicherten Lohn. Die Pensionskassenbeiträge machen gegenwärtig 25,9% des versicherten Lohns aus¹.

1.1.3. Finanzielle Lage der PKSPF per 31. Dezember 2018

Die finanzielle Lage der PKSPF per 31. Dezember 2018 ist in ihrem Geschäftsbericht vom 21. März 2019 ersichtlich, der auf ihrer Website aufgeschaltet ist (www.pkspf.ch)²:

Das Netto-Vermögen (Aktiven der Kasse abzüglich der kurzfristigen Verbindlichkeiten) beläuft sich auf:
4 465 472 307 Franken

Die Vorsorgekapitalien und technischen Rückstellungen betragen: - 5 922 417 243 Franken

Die Staatsgarantie entspricht damit dem Betrag von: - 1 456 944 936 Franken

Am 1. Januar 2019 lag der Deckungsgrad der PKSPF bei 75,4% und damit unter dem vom anerkannten Sachverständigen vorgegebenen und von der Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht genehmigten Wachstumspfad, während sie einen Mindestdeckungsgrad von 76,3% hätte aufweisen müssen (s. unten Ziff. 1.1.4 Tabelle).

Werden keine Massnahmen getroffen, so kann der Finanzierungsweg mit der zu erwartenden Performance der PKSPF nicht eingehalten werden (s. unten Ziff. 1.1.4 Tabelle). Es liegt in der Verantwortung aller zuständigen Organe, für einen Finanzierungsplan zu sorgen, mit dem sich der Fortbestand der PKSPF strukturell sichern lässt.

1.1.4. Finanzieller Hintergrund – Notwendiges Eingreifen für den Vorstand der PKSPF

Die PKSPF ist wie die meisten Vorsorgeeinrichtungen langfristig mit dem Problem konfrontiert, genügend Finanzerträge zu erwirtschaften, um ihren Leistungsbedarf zu decken.

Rückblickend scheinen die bei der letzten PKG-Revision festgelegten Kennzahlen (s. oben Ziff. 1.1.2) zu optimistisch gewesen zu sein, wenn man bedenkt, welche Entwicklung in den letzten Jahren im Finanzwesen stattgefunden hat. So hat sich insbesondere der Entscheid der Schweizerischen Nationalbank vom 15. Januar 2015, den Euro-Mindestkurs von 1.20 Franken aufzuheben, stark auf die Zinsen ausgewirkt.

Dieser Faktor hat die PKSPF neben anderen – insbesondere dem erwarteten Renditerückgang im Immobiliensektor – gezwungen, ihre Renditeerwartungen nach unten anzupassen.

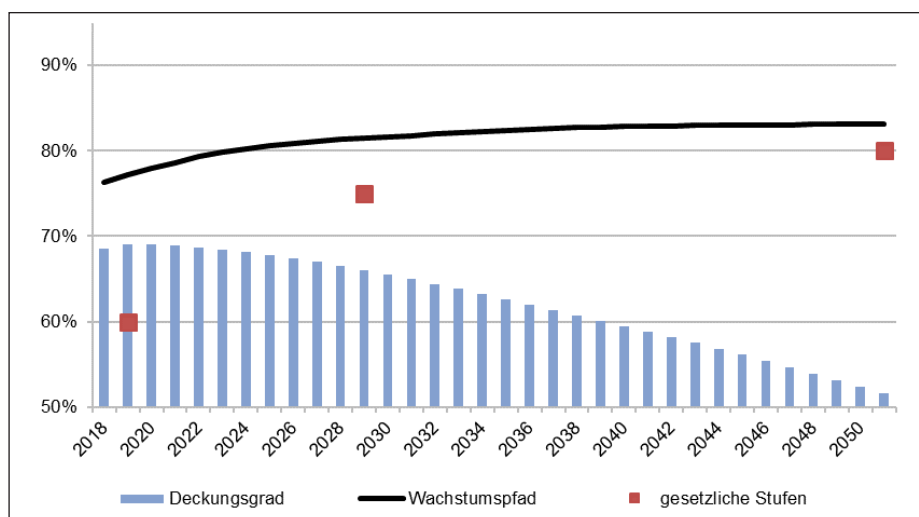
Die Renditeerwartung hängt von der Anlagestruktur des Portfolios der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen ab. 2016 beauftragte der Vorstand der PKSPF die Unternehmensberatung Willis Towers Watson mit einer Analyse der spezifischen Situation der PKSPF auf der Grundlage der wirtschaftlichen Realität (Asset Liability Management). Anhand der Ergebnisse dieser Studie hat der Vorstand eine Senkung der Renditeerwartung der PKSPF von 3,75% auf 2,8% beschlossen.

Mit dem zu erwartenden Renditerückgang musste auch der von der PKSPF angewandte technische Zinssatz reevaluiert werden. Der Vorstand ist der Empfehlung des Pensionskassenexperten der PKSPF gefolgt und hat die Senkung dieses Zinssatzes von 3,25% auf 2,25% per Inkrafttreten des neuen Plans beschlossen (s. jedoch unten Ziff. 9). Diese Senkung beruht auf der wirtschaftlichen Realität und ist sowohl von den Prüfern der PKSPF und ihrem Pensionskassenexperten als auch von der Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht abgesegnet worden und entspricht den von der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten in ihrer Fachrichtlinie «Technischer Zinssatz» (FRP4) festgelegten Grundsätzen für die Bestimmung des technischen Zinssatzes.

Auf diesen neuen Grundlagen würde sich der Deckungsgrad der PKSPF bis 2052 wie folgt entwickeln, wenn nichts unternommen und an den bisherigen Leistungen festgehalten würde:

¹ «Der koordinierte (versicherte) Lohn entspricht dem massgebenden Lohn abzüglich eines Koordinationsabzuges, der bei 87,5% der einfachen maximalen AHV-Rente liegt, multipliziert mit dem Beschäftigungsgrad. Der maximale versicherte Jahreslohn für das Jahr 2018 betrug CHF 222 876.65», s. Bericht der Pensionskasse des Staatspersonals an den Grossen Rat zur Jahresrechnung 2018, S. 40.

² Siehe Verwaltungsbericht 2018 der Pensionskasse des Staatspersonals, S. 59, Kap. V.10.



Die Interpretation dieses Diagramms erfordert folgende Klarstellungen.

Das Diagramm wurde antizipierend auf der Basis eines technischen Zinssatzes von 2,25% (der nach dem Entscheid des PKSPF-Vorstands künftig zu Anwendung kommen soll) erstellt, der oben angesprochene Deckungsgrad (75,4% per 1. Januar 2019) wurde hingegen auf der Basis des technischen Zinssatzes von 3,25% (wie er gegenwärtig noch zur Anwendung kommt) berechnet. Daraus resultiert eine starke Zunahme der Verpflichtungen der aktiven Versicherten, für die in der Bilanz per Ende 2018 keine Rückstellungen eingestellt sind, was zu einem deutlichen Rückgang des Deckungsgrades führt.

Gemäss der eidgenössischen Gesetzgebung (s. Art. 72a ff. des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 [BVG; SR 831.40]) muss der Deckungsgrad der Gesamtverpflichtungen der PKSPF bis zum 1. Januar 2052 mindestens 80% betragen (3. gesetzliche Stufe in obigem Diagramm).

Der eidgenössische Gesetzgeber will die Entwicklung des Deckungsgrads der Vorsorgeeinrichtungen, die den Mindestdeckungsgrad nicht erreichen, im Auge behalten. Deshalb müssen nach den Übergangsbestimmungen des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG; SR 831.40) die Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften, die den Mindestdeckungsgrad unterschreiten, der Aufsichtsbehörde alle fünf Jahre einen Plan unterbreiten, der ausweist, wie sie spätestens bis 1. Januar 2052 den Mindestdeckungsgrad erreichen¹. Die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht erwartet die Vorlage eines vom Pensionskassenexperten erstellten und vom Vorstand genehmigten Finanzierungsplans. Ist die PKSPF nicht in der Lage, den verlangten Finanzierungsplan vorzulegen, so könnte ihr die

Genehmigung für die Weiterführung nach dem System der Teilkapitalisierung entzogen werden (s. Art. 72a Abs. 2 BVG).

Aus dem obigen Diagramm geht klar hervor, dass der Status quo keine praktikable Lösung ist. Ohne Massnahmen kann nämlich dem Kapitalisierungspfad nicht mehr gefolgt werden, und die PKSPF wird den Vorgaben der Bundesgesetzgebung und ihrer Aufsichtsbehörde nicht mehr entsprechen können.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die geringeren Renditeerwartungen auf den Kapitalmärkten und im Immobiliensektor in den kommenden Jahren sowie die höhere Lebenserwartung strukturelle Massnahmen hinsichtlich der Pensions-Vorsorge der PKSPF erfordern. Diese Massnahmen, das heisst der Vorsorgeplanwechsel, sind Gegenstand dieses Entwurfs (s. unten Ziff. 3). Die Folgen der Massnahmen, die der Vorstand der PKSPF treffen müsste, um die Einhaltung der eidgenössischen Vorgaben im Falle einer Ablehnung dieses Projekts zu gewährleisten, werden im Folgenden unter Ziffer 9 beschrieben.

1.2. Vorarbeiten

1.2.1. Bericht des Vorstands der Pensionskasse vom 28. März 2018 zuhanden des Staatsrats

In Übereinstimmung mit Artikel 52 BVG übernehmen die Vorstandsmitglieder der PKSPF und der Experte für berufliche Vorsorge die Verantwortung für die ordnungsgemässe Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung. Ausserdem entscheidet nach Artikel 9 Abs. 5 PKG der Vorstand der Pensionskasse über die Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts, wenn die Projektionsberechnungen der anerkannten Expertin oder des anerkannten Experten bei der Finanzierung der Pensionskasse ein strukturelles Ungleichgewicht aufzeigen. Ist eine Gesetzesänderung nötig, so unterbreitet der Vorstand nach Anhören der anerkannten Expertin oder des anerkannten Experten dem Staatsrat Anträge. Der

¹ Übergangsbestimmungen der Änderung vom 17. Dezember 2010 (Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften), Buchstabe c.

Staatsrat entscheidet über das weitere Vorgehen und unterbreitet dem Grossen Rat gegebenenfalls einen Entwurf.

Auf dieser Grundlage hat der Vorstand der PKSPF angesichts der Projektionsberechnungen (s. oben Ziff. 1.1.4) eine paritätische Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Präsidenten der Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE) gebildet. Diese Arbeitsgruppe erhielt den Auftrag, mehrere Varianten zu prüfen und Vorschläge zur Wiederherstellung des strukturellen Gleichgewichts der PKSPF zu machen. Die Ergebnisse ihrer Arbeit sind im Bericht vom 28. März 2018 dokumentiert, den der Vorstand der PKSPF dem Staatsrat unterbreitet hat.

In diesem Bericht ging der Vorstand der PKSPF zuerst auf die Kosten bei einem Festhalten am Leistungsprimat ein – Beitragserhöhung um 5,7 Punkte oder Kürzung der individuellen Altersleistungen der PKSPF um durchschnittlich 18,8% – und schlug anschliessend zwei Massnahmen zur Begrenzung einer solchen Verschlechterung der Versicherungsbedingungen und zur Gewährleistung des strukturellen Gleichgewichts für die Finanzierung der PKSPF vor, die auch die Voraussetzungen schaffen, damit die Pensionskasse die gesetzlichen Anforderungen des BVG an teilfinanzierte öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen erfüllt, d.h. bis 2052 mindestens 80% ihrer Verpflichtungen abdecken kann. Die erste Massnahme bestand im Wechsel vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat, was der PKSPF bessere Steuermöglichkeiten verschafft. Die zweite sah eine teilweise Rekapitalisierung der PKSPF von 80% vor, ohne bis 2052 zuzuwarten, und zusätzlich die Bildung einer genügenden Wertschwankungsreserve.

1.2.2. Vorvernehmlassung der Personalverbände

Um diese Vorschläge transparent darzulegen und den Personalverbänden die Möglichkeit zu geben, entsprechende Fragen zu stellen, organisierten die Delegation des Staatsrats für Personalfragen und der Vorstand der PKSPF vier Vorberatungssitzungen. An diesen Sitzungen nahmen die Vertreterinnen und Vertreter der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg, der Freiburger Vereinigung der Richterinnen und Richter (nur an den ersten beiden Sitzungen), der Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg und des Verbands des Personals öffentlicher Dienste Freiburg teil.

Nach diesen vier Sitzungen sprach sich nur der Verband des Personals öffentlicher Dienste Freiburg ausdrücklich gegen den von der PKSPF vorgeschlagenen Wechsel des Vorsorgeplans aus. Die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg und die Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE) erklärten sich im Grundsatz damit einverstanden, stellten aber gewisse Forderungen: Die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen wollte hauptsächlich eine

bessere Berücksichtigung der Interessen der 40- bis 50-jährigen Mitarbeitenden, während die FEDE eine gerechte Aufteilung der finanziellen Anstrengungen zwischen den Sozialpartnern wünschte. Entsprechend einer Forderung der FEDE verlangten die Personalverbände übrigens vom Staatsrat, eine Variante mit einer Skala mit steigenden Gutschriften auszuarbeiten und in die Vernehmlassung zu schicken.

1.2.3. Vernehmlassung

Um den Ansprüchen der Personalverbände bestmöglich zu entsprechen, schickte der Staatsrat einen Gesetzesvorentwurf mit einem erläuternden Bericht mit drei Varianten in die Vernehmlassung, die insgesamt die gestellten Forderungen soweit möglich berücksichtigten.

Die Vernehmlassung dauerte vom 28. November 2018 bis 15. März 2019. Die PKSPF schaltete gleichzeitig auf ihrer Website einen Rentenrechner auf, mit dem die Versicherten ausrechnen konnten, wie sich die verschiedenen Varianten auf ihre anwartschaftlichen Altersrenten auswirken.

Der Primatwechsel stiess bei den meisten Vernehmlassungsteilnehmern zwar im Grundsatz auf Zustimmung, aber es lässt sich keine klare Richtung für die Massnahmen zur Umsetzung dieser Änderung erkennen. Insbesondere ist weder für die Wahl der Variante noch für die Altersgrenze für die Übergangsmassnahmen ein Konsens zu finden. Auch die Meinungen über eine allfällige Rekapitalisierung der PKSPF sind geteilt. Kurz zusammengefasst wird hauptsächlich an den als zu hoch empfundenen Rentenkürzungen, an der Ungleichbehandlung der Versicherten der verschiedenen Alterskategorien und an der Höhe der Kosten dieses Vorhabens für den Staat Kritik geübt.

Der Staatsrat hat diesen Bemerkungen Rechnung getragen und neue Varianten erarbeitet, in denen die Auswirkungen des Primatwechsels auf die Leistungen der PKSPF im Rahmen der finanziellen Grenzen soweit möglich beschränkt und nivelliert werden. Diese Varianten sind mit den Personalverbänden diskutiert worden. Am Ende der Gespräche und nach der Analyse von fast dreissig Varianten haben die Sozialpartner zwei Varianten ausgewählt. Der Staatsrat wurde ersucht, einige Anpassungen an diesen Varianten vorzunehmen, bevor er seinen Beschluss fasst. Auf dieser Grundlage hat er sich für die im vorliegenden Entwurf präsentierte Lösung entschieden.

In Anbetracht der Vorbehalte insbesondere der direkt betroffenen Stellen, die zur Finanzierung dieses Vorhabens beitragen sollen, hat der Staatsrat auf die geplante Teil-Rekapitalisierung der PKSPF verzichtet.

Da ausserdem in der Vernehmlassung und hauptsächlich in den Diskussionen mit den Personalverbänden das Pendel deutlich zugunsten einer Skala mit steigenden Gutschriften

ausschluss, beruht nun der vorgeschlagene Vorsorgeplan auf einer solchen Skala, obschon der Staatsrat überzeugt ist, dass eine Skala mit konstanten Gutschriften mittel- und langfristig besser wäre (finanzielle Stabilität der PKSPF, geringeres Diskriminierungsrisiko bei der Anstellung und bessere Rentenaussichten über eine vollständige Laufbahn).

2. Interkantonaler Vergleich – Andere öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen (Überblick)

Die folgenden Abschnitte enthalten Informationen aus dem Bericht vom 14. Mai 2019 der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen¹, aus der Studie der Swisscanto Vorsorge AG über die Schweizer Pensionskassen² sowie aus der vom Vorsorge- und Versicherungsunternehmen «Retraites populaires» durchgeführten und im Oktober 2018 veröffentlichten Analyse 2017 der öffentlich-rechtlichen Westschweizer Pensionskassen³.

Ganz allgemein ist festzustellen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen ihre technischen Zinssätze senken und gewisse Struktur- und Sanierungsmassnahmen treffen, um die Herausforderungen zu bewältigen, die einerseits die sinkenden Renditeerwartungen der Kapitalanlagen und andererseits die steigende Lebenserwartung der Versicherten darstellen.

Die seit über einem Jahrzehnt zu beobachtende Senkung des technischen Zinssatzes setzt sich sowohl bei den öffentlich-rechtlichen als auch bei den privatrechtlichen Kassen fort. In Vorsorgeeinrichtungen mit Beitragsprimat sind die durchschnittlichen technischen Zinsen bei den privaten Kassen von 3,51% im Jahr 2009 auf 1,92% im Jahr 2018 gesunken, bei den öffentlichen Kassen im gleichen Zeitraum von 3,64% auf 2,19%, also durchschnittlich um mehr als 40%. In Vorsorgeeinrichtungen mit Leistungsprimat liegen die Werte bei 1,58% für die privaten und bei 2,41% für die öffentlichen Kassen⁴. Der Anteil der Vorsorgeeinrichtungen mit einem technischen Zinssatz unter 2% liegt bei 32% der privaten und bei 24% der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen⁵.

Die Zahl der Vorsorgeeinrichtungen mit Leistungsprimat geht kontinuierlich zurück, dafür gibt es immer mehr Kassen mit Beitragsprimat. Von 2007 bis 2016 ist die Zahl der privatrechtlichen Kassen mit Leistungsprimat um 77% gesunken. Gemäss Statistik 2016 des Bundesamts für Statistik werden nur noch 17% der öffentlich-rechtlichen Kassen

im Leistungsprimat geführt (gegenüber 20% Ende 2015); bei den privatrechtlichen sind es nur noch 2,5%⁶.

Von den kantonalen öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen werden nur noch die PKSPF sowie die Pensionskassen des Kantons Genf und des Kantons Waadt im Leistungsprimat geführt. Übrigens ist auch die Publica, die Vorsorgeeinrichtung des Bundespersonals, eine Beitragsprimatkasse.

3. Revision des Vorsorgeplans – Wechsel zum Beitragsprimat

3.1. Allgemeines – Kurze Beschreibung des geltenden Systems

Wie schon erwähnt (s. Ziff. 1.1.4) wird die PKSPF ohne strukturelle Massnahmen langfristig nicht mehr den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

Die PKSPF führt ihren Pensionsplan gegenwärtig im Leistungsprimat. Ein Festhalten an diesem System hätte extrem nachteilige Folgen für die Versicherten (s. Ziff. 9 weiter unten). Um eine Verschlechterung der Versicherungsbedingungen zu verhindern, das strukturelle finanzielle Gleichgewicht der PKSPF zu sichern und ihr die Voraussetzungen zu geben, um die gesetzlichen Vorgaben nach BVG für die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen mit Teilkapitalisierung erfüllen zu können, das heisst die Deckung der Verpflichtungen zu mindestens 80% bis 2052, wird mit dieser Vorlage für die PKSPF ein Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat vorgeschlagen.

Im Leistungsprimat werden zuerst die Leistungen der Vorsorgeeinrichtung an die Versicherten festgelegt. Bei der PKSPF richten sich die Leistungen nach einem bestimmten Prozentsatz (1,6% zwischen 60 und 62 Jahren⁷) der Summe der aufgewerteten versicherten Löhne (was dem durchschnittlichen Karriere-lohn entspricht)⁸. Anschliessend müssen die Beiträge festgesetzt werden, damit dieses Ziel mit den erwarteten Zinsen entsprechend dem technischen Zinssatz erreicht werden kann. In den Vorsorgeplänen nach dem Prinzip des Leistungsprimats trägt bei Anlageerträgen, die unter dem technischen Zinssatz liegen, die Kasse und somit die Versicherten in ihrer Gesamtheit bzw. der Arbeitgeber das Risiko in Form eines abnehmenden Deckungsgrads. Dies ist auch der Fall, wenn sich die Verpflichtungen der Kasse bei steigender Lebenserwartung erhöhen. Liegen die Anlagenerträge aber über dem technischen Zinssatz, so profitiert die

¹ Finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen 2018 (Oberaufsichtskommission).

² Schweizer Pensionskassenstudie 2019 (Swisscanto).

³ Caisses de pension publiques romandes – Analyse des résultats 2017, 12^e édition (Retraites populaires).

⁴ Swisscanto, S. 57; gemäss dem Bericht der Oberaufsichtskommission, S. 26, lag der durchschnittliche Zinssatz für Vorsorgeeinrichtungen mit Staatsgarantie 2018 bei 2,54%.

⁵ Swisscanto, S. 58.

⁶ Retraites populaires, S. 16.

⁷ Bei Pensionierung vor Vollendung des 60. Lebensjahres wird der anzuwendende Satz für jedes Jahr der vorzeitigen Pensionierung gekürzt; bei Pensionierung nach Vollendung des 62. Lebensjahres wird er ebenfalls für jedes weitere Jahr der Berufstätigkeit erhöht.

⁸ Die PKSPF wendet das Prinzip des Leistungsprimats berechnet nach dem aufgewerteten durchschnittlichen versicherten Karriere-lohn und nicht auf dem letzten Lohn vor der Pensionierung an.

Kasse davon. In einem solchen System muss die Vorsorgeeinrichtung dafür sorgen, dass sich die Leistungen für alle Versicherten mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen plus Anlageerträge finanzieren lassen.

Die Alternative zum im Leistungsprimat geführten Vorsorgeplan ist der Plan nach Beitragsprimat, in dem zuerst die Beiträge festgesetzt werden. In diesem System wird der Sparbeitrag (auch Altersgutschrift genannt) jedem Versicherten auf einem individuellen Vorsorgekonto gutgeschrieben, und zwar mit einer Jahresverzinsung, die je nach Anlageperformance der Kasse und ihrer finanziellen Lage variiert. Zum Zeitpunkt der Pensionierung wird das angesparte Kapital mit einem versicherungstechnisch bestimmten Umwandlungssatz in eine Rente umgewandelt. Somit kann im Voraus nicht genau bestimmt werden, wie hoch die Rente der einzelnen Versicherten sein wird, denn dies hängt vom angesparten Kapital (Lohn, Verzinsung, Vorbezüge und Einkäufe) und vom angewandten Umwandlungssatz ab. Daraus folgt, dass in erster Linie die Versicherten das Anlagerisiko tragen.

3.2. Vorteile eines Vorsorgeplans nach Leistungsprimat

3.2.1. Transparentes Rentenziel

Im Leistungsprimat ist den Versicherten das Rentenziel bekannt, sofern sich die Parameter des Vorsorgeplans nicht ändern.

3.2.2. Finanzielles Risiko für die Vorsorgeeinrichtung

Wie schon erwähnt (s. oben Ziff. 3.1) wird in einem System mit Beitragsprimat das mit einer schlechten Anlageperformance verbundene Risiko von den Versicherten getragen. Bei sinkenden Renditen werden die individuellen Vorsorgekonten einfach weniger hoch verzinst, und das Ganze ist für die Kasse selber kostenneutral. In einem Leistungsprimat hingegen werden die Versicherungsleistungen zum Voraus bestimmt, und die Kasse trägt das Risiko bei ungenügenden Erträgen.

3.3. Vorteile eines Vorsorgeplans nach Beitragsprimat

3.3.1. Finanzielle Aspekte

Gemäss den Prognosen des Pensionskassenexperten ist die Zukunft der PKSPF mit dem gegenwärtigen, im Leistungsprimat geführten Vorsorgeplan nicht gesichert (s. oben Ziff. 1.1.4). In Anbetracht der Entwicklung auf den Finanzmärkten wäre es riskant, weiter auf Anlageerträge zu setzen, die von den Voraussagen der beauftragten Fachleute abweichen¹; es müssen vorsorgliche Massnahmen ergriffen werden, um den Fortbestand der PKSPF zu sichern und für die

Versicherten akzeptable Alters-, Invaliditäts- und Todesfallleistungen garantieren zu können. Das Beitragsprimat verbessert die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen (Diagramm der Situation der PKSPF siehe unten Ziff. 3.4.5).

Da die während des Jahres erworbenen Altersleistungen individuell angespart werden, fallen ausserdem die durch die Solidarität zwischen den jungen und den älteren Versicherten im Leistungsprimat bedingten Finanzierungsfluktuationen weg.

3.3.2. Bessere Governance

Mit dem Beitragsprimat lassen sich die finanzielle Lage und der Deckungsgrad besser steuern.

Gemäss Bundesgesetzgebung (Art. 50 Abs. 2 BVG) können bei Einrichtungen des öffentlichen Rechts entweder die Bestimmungen über die Leistungen oder jene über die Finanzierung von der betreffenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft erlassen werden. Im Kanton Freiburg sind die Bestimmungen über die Finanzierung im PKG verankert, wobei der Vorstand für die Bestimmung der Leistungen verantwortlich ist. Dazu braucht die PKSPF einen gewissen Spielraum, insbesondere bei ungenügender Anlageperformance. Im aktuellen Vorsorgeplan beschränkt sich der Handlungsspielraum auf den Aufwertungssatz und eine allfällige Indexierung der Pensionen. Vor dem gegenwärtigen Hintergrund von nahe bei Null liegenden oder sogar negativen Zinsen sind diese beiden Parameter in den jüngsten Schätzungen schon auf Null gesetzt. Demnach verfügt die PKSPF über keine einfach anpassbaren technischen Steuerungsmöglichkeiten mehr, um den Vorsorgeplan auf Kurs zu halten, und ihr Defizit erhöht sich jedes Mal, wenn der Anlageertrag nicht zur Deckung des technischen Zinssatzes ausreicht.

Im Beitragsprimat kann hingegen die Verzinsung der Altersguthaben der aktiven Versicherten jedes Jahr insbesondere je nach effektiv erwirtschaftetem Ertrag angepasst und sogar ausgesetzt werden, wenn Sanierungsmassnahmen notwendig sind. So können die auf den individuellen Vorsorgekonten gutgeschriebenen Zinsen von Jahr zu Jahr je nach Entwicklung der erzielten Ergebnisse moduliert werden (Anpassungsvariable). Das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung verfügt über einen grösseren Handlungsspielraum für die Führung der Kasse und ist damit besser in der Lage, die ihm obliegende grosse Verantwortung zu übernehmen.

Der Wechsel zum Beitragsprimat hat auch den Vorteil, dass sich allfällige künftige Änderungen des technischen Zinssatzes weniger auf den Finanzierungsbedarf auswirken. Konkret heisst das, dass sich in einem Leistungsprimat eine Senkung des technischen Zinses auf die Höhe der Verpflichtungen gegenüber den Rentnern und den aktiven Versicherten niederschlägt. In einem Beitragsprimat hingegen wirkt sich der technische Zinssatz nur auf die Höhe der Verpflichtungen gegenüber den Rentnern aus und hat keinen Einfluss auf die

¹ Asset Liability Management von Willis Towers Watson.

Höhe der Verpflichtungen gegenüber den aktiven Versicherten, da diese ihr jeweils eigenes Vorsorgekapital mit ihrem angesparten Altersguthaben bilden.

3.3.3. Abstimmung auf das in der heutigen Arbeitswelt vorherrschende System

Obschon das aktuelle System auf der Summe der während der gesamten beruflichen Laufbahn versicherten Löhne basiert, setzt ein Vorsorgeplan nach Leistungsprimat Solidarität zwischen den Versicherten der jüngeren Generationen und den älteren Versicherten voraus. Für die Jüngeren ist die Kapitalisierung gering, in den letzten Jahren vor der Pensionierung nimmt sie aber stark zu.

Im Beitragsprimat hingegen gibt es keine Solidarität, jedenfalls nicht in der Altersvorsorge, da jede versicherte Person individuell ihr eigenes Alterskapital anspart. Dieses System ist für die jüngeren Versicherten vorteilhafter als das Leistungsprimat.

Früher war die Wahl des Leistungsprimats sinnvoll, da es üblich war, während der ganzen beruflichen Laufbahn bei ein und derselben Firma angestellt zu sein. Ausser in einigen besonderen Berufen wie etwa im Unterrichtswesen und bei der Polizei ist heute generell eine vermehrte Personalrotation festzustellen. Daher sollen nicht gewisse Angestellte vom System profitieren, während andere aufgrund der Struktur der verschiedenen Vorsorgepläne benachteiligt wären. Die Solidarität der jüngeren Generationen gegenüber den Älteren stimmt nicht mehr mit der Realität der heutigen Arbeitswelt überein.

3.3.4. Transparentes Kapitalisierungsverfahren

Im Beitragsprimat folgt die Kapitalisierung für die Altersleistungen einem einfachen Banksparprozess. Die versicherte Person bildet ihr Kapital, indem sie auf ihr individuelles Alterskonto die Einmaleinlagen bei Eintritt, die Spargutschriften und die freiwilligen Einkäufe einzahlt, wozu noch die Zinsen kommen. Die Freizügigkeitsleistung ist einfach zu bestimmen: sie entspricht dem zum Zeitpunkt des Austritts vorhandenen Sparkapital.

In einem Vorsorgeplan nach Leistungsprimat dagegen, der nach einer Skala nach Renditeerwartung und versicherungstechnischen Wahrscheinlichkeiten bestimmte Leistungen garantiert, ist die Berechnung der Austrittsleistungen sehr intransparent und für die Versicherten kaum oder überhaupt nicht nachvollziehbar.

3.3.5. Klare Trennung der verschiedenen Renten (basierend auf dem System Sparen/Risiko)

Im Beitragsprimat sind die Invaliditätsleistungen in der Regel befristet, und ihre Finanzierung hängt nicht vom angesparten Kapital ab. Sie werden mit einem jährlichen Risikobeitrag finanziert. Bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters wird die Inva-

lidenrente durch eine Altersrente ersetzt. Diese wird finanziert, indem während der Zeit der Invalidität die reglementarischen Sparbeiträge dem Sparkapital gutgeschrieben werden. Die Kosten dieser Beiträge sind im Risikobeitrag eingeschlossen.

Im Todesfall vor der Pensionierung wird die Differenz zwischen dem notwendigen Todesfallkapital und dem angesparten Kapital ebenfalls mit einer jährlichen Risikoprämie finanziert.

So ist die Finanzierung der Altersleistungen fast vollständig von der Finanzierung der Risikoleistungen getrennt (ausser bei Verwendung des bestehenden Sparkapitals für die Finanzierung der Todesfalleleistungen).

3.4. Vom Vorstand der PKSPF vorgeschlagener Vorsorgeplan nach Beitragsprimat

3.4.1. Grundsätzliches

In seinem Bericht vom 28. März 2018 hat sich der Vorstand der PKSPF für einen Wechsel zu einem im Beitragsprimat geführten Vorsorgeplan ausgesprochen, der folgende Grundzüge aufwies.

Im gewählten System mit Beitragsprimat entspricht die Alterspension der Versicherten dem Betrag, der sich aus der Umwandlung ihres Sparkapitals, einschliesslich der gutgeschriebenen Zinsen, in eine jährliche Alterspension mit Hilfe des Umwandlungssatzes ergibt. Dieser Umwandlungssatz wird versicherungstechnisch neutral bestimmt, das heisst also, dass zum Zeitpunkt der Pensionierung für die Vorsorgeeinrichtung kein Gewinn und kein Verlust entsteht¹. Die Höhe des Umwandlungssatzes hängt von der Lebenserwartung und von der Renditeerwartung der Kapitalanlagen ab. Der Umwandlungssatz im Vorsorgeplan mit Beitragsprimat liegt bei 4,73% im Alter von 60 Jahren und bei 5,25% im Alter von 64 Jahren. Im bisherigen Vorsorgeplan mit Leistungsprimat liegt der entsprechende Umwandlungssatz, berechnet nach den gegenwärtig geltenden technischen Grundlagen, bei 5,95% im Alter von 64 Jahren. Zurückgerechnet auf den geltenden Rentensatz im aktuellen Vorsorgeplan (1,664% im Alter von 64 Jahren und 1,6% im Alter von 60 Jahren) läge der entsprechende Umwandlungssatz mit 60 Jahren im aktuellen Vorsorgeplan bei 5,72%.

Die Deckung der Risiken Invalidität und Tod wird direkt (für die Invalidenrente) oder indirekt (für die Renten für den überlebenden Ehegatten und die Kinder) auf der Grundlage von bestimmten Prozentsätzen auf dem Betrag des versicherten Lohns festgesetzt.

¹ Anwendung der technischen Grundlagen VZ 2015 (P 2017), technischer Zinssatz von 2,25%.

3.4.2. Deckung der Risiken Invalidität und Tod

Die Leistungen bei Eintritt des Invaliditäts- und Todesfallrisikos im vorgeschlagenen Vorsorgeplan sind folgende:

- 1° die befristete *Invalidentpension* entspricht 57,5% des versicherten Lohns. Die Invalidentpension wird ausbezahlt, bis die versicherte Person das Rentenalter erreicht. Dann erlischt die Invalidentpension und wird durch eine Alterspension ersetzt;
- 2° die *Pension für den überlebenden Ehegatten* beläuft sich auf 60% der versicherten Invalidentpension¹;
- 3° die *Kinderpensionen* betragen 20% der betreffenden Pension.

3.4.3. Sparkapital und Gutschriftenskala

Das Sparkapital wird im Laufe der Zeit als Summe der von der versicherten Person selber und vom Arbeitgeber einbezahlten monatlichen Beiträge, abzüglich der Beträge für die Deckung der Risiken Invalidität und Tod, für die Verwaltungskosten und die Rekapitalisierung, plus Zinsen gebildet. Spargutschrift wird derjenige Teil der Beiträge genannt, der zur Bildung des Altersguthabens dient. Konkret liegt der gegenwärtige Beitragssatz, der am 1. Januar 2017 angepasst wurde, bei 25,9% des versicherten Lohns. Die Spargutschrift beträgt 21,0% (25,9% [Gesamtbeitragssatz] – 1,9% [Risikodeckung und Verwaltungskosten] – 3,0% [Rekapitalisierung]). Der Anteil zulasten der Versicherten beträgt 8,64%.

Auf Wunsch der Personalverbände und zahlreicher Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer liegt dem neuen Vorsorgeplan der PKSPF eine Skala mit steigenden Gutschriften zugrunde, mit einer Erhöhung des Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrags um durchschnittlich je einen Prozentpunkt.

Gutschriftenskala:

Altersklassen	Gutschrift Arbeitnehmende	Gutschrift Arbeitgeber	Gutschrift total
22–34 Jahre	8%	9,5%	17,5%
35–44 Jahre	8%	10,5%	18,5%
45–54 Jahre	10,9%	14%	24,9%
55–70 Jahre	11%	18,5%	29,5%

3.4.4. Folgen des Entwurfs für die Versicherten (ohne Übergangs- und Kompensationsmassnahmen)

Der gegenwärtige Entwurf hat keinen Einfluss auf die Renten der Personen, die bereits eine Alters-, Hinterbliebenen-, Invaliden- oder Waisenrente beziehen (Besitzstandwahrung).

Die Massnahmen, die zur Sicherung der finanziellen Stabilität der PKSPF ergriffen werden müssen, werden Folgen für die aktiven Versicherten haben. Die Folgen bei der Alterspension werden vor allem für die älteren Versicherten zu spüren sein. Allerdings wird es darauf ankommen, wie hoch das Sparkapital der einzelnen Versicherten je nach den Kapitalanlageergebnissen im laufenden Jahr verzinst werden kann.

Nach den Schätzungen auf der Basis einer Zinserwartung von 2,5%, würden die jetzigen Versicherten ohne Übergangs- und Kompensationsmassnahmen folgende Einbussen erleiden:

Parameter	
Projektionszinssatz	2,50%
Gutschriftenskala	steigend
> Gutschriftensatz Arbeitgeber	9,5/10,5/14/18,5%
> Gutschriftensatz Arbeitnehmende	8/8/10,9/11%
> Gutschriftensatz total	17,5/18,5/24,9/29,5%
Beitrag Risikodeckung und Verwaltungskosten	1,90%
Rekapitalisierungsbeitrag	3,00%
Beitrag total	22,4/23,4/29,8/34,4%
Begrenzung der Einbusse bei der Alterspension	–
Altersgrenze für Begrenzung der Einbusse	–
Kosten Übergangs- und Kompensationsmassnahmen (Mio. CHF)	–

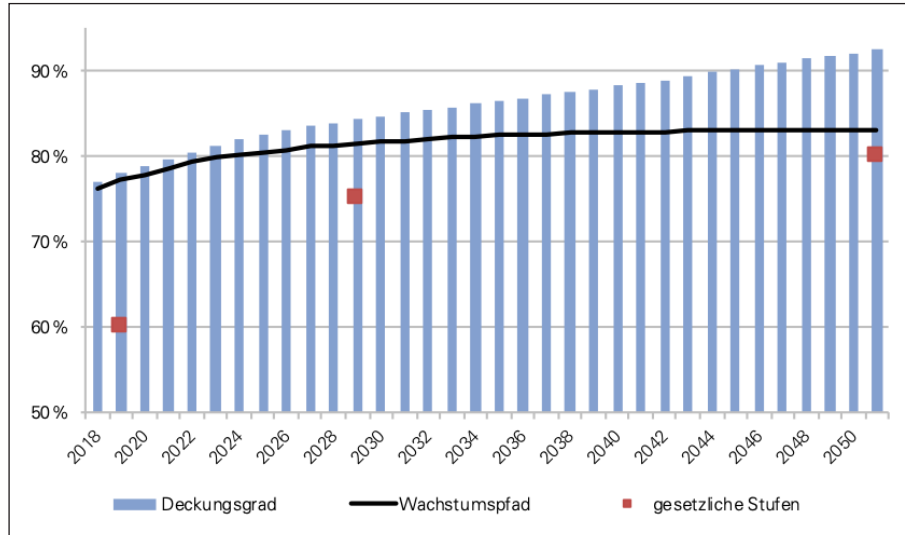
Auswirkungen auf die projizierte Alterspension ohne Massnahmen (durchschnittlich)	
20–24	11,9%
25–29	7,5%
30–34	2,3%
35–39	-3,0%
40–44	-6,6%
45–49	-11,1%
50–54	-15,0%
55–59	-18,9%
60–64	-19,4%
65–70	-11,2%
Gesamtdurchschnitt	-6,7%

Der Entscheid für eine Skala mit steigenden Gutschriften kann sich auf die Nettogehälter der Versicherten auswirken, und zwar je nach deren Alter positiv oder negativ. So wird der gegenwärtige Sparbeitrag der zweiten Säule von 8,64% für die 22- bis 44-jährigen Versicherten auf 8% sinken, für die 45- bis 54-jährigen Versicherten auf 10,9% und für die über 55-jährigen Versicherten auf 11% steigen.

¹ Der nicht mit der verstorbenen versicherten Person verheiratete Partner erhält ein Todesfallkapital von 50% des von der verstorbenen Person angesparten Guthabens.

3.4.5. Entwicklung des Deckungsgrads

Das folgende Diagramm zeigt, wie sich der mit dem neuen Vorsorgeplan im Beitragsprimat erwartete Deckungsgrad der Verpflichtungen der PKSPF entwickelt:



Diese Projektionen, welche die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen des vorliegenden Entwurfs (s. unten Ziff. 4) einbeziehen, zeigen, dass der vorgeschlagene Plan eine Sicherheitsmarge enthält, da der Deckungsgrad der PKSPF im Jahr 2052 über 80% liegen würde. Der Vorteil dieser Sicherheitsmarge liegt darin, dass es in Zukunft nicht nötig sein dürfte, jedes Mal den Vorsorgeplan zu revidieren, wenn die Renditeerwartung sinkt. Damit werden die Interessen der zukünftigen Generationen gewahrt.

4. Übergangsmassnahmen

4.1. Allgemeines

Die Umsetzung der geplanten Massnahmen, die unverzichtbar für die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der PKSPF sind, wird für viele Versicherte eine markante Senkung der erwarteten Altersleistungen zur Folge haben.

Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung¹ abgeleitet, dass unter Umständen angemessene Übergangsfristen für neue belastende Regelungen geboten sein können. Übergangsfristen sollen den Betroffenen eine angemessene Frist einräumen, sich an die neue Regelung anzupassen. Eine mit Treu und Glauben begründete Übergangsfrist soll den Betroffenen ermöglichen, ihre Lebenshaltung an ein allfällig reduziertes Einkommen anzupassen. In einem bundesgerichtlichen Urteil BGE 134 I 23, Erwägungen 7.6.2, ist das Bundesgericht in einem Fall aus dem Kanton Wallis insbesondere zum Schluss gekommen,

dass eine Übergangsfrist von fünf Jahren als gerechtfertigt angesehen werden kann und dem Grundsatz der Verhältnissmässigkeit entspricht.

Die Bestimmung, wer in den Genuss der Übergangsmassnahmen kommen soll, ist heikel. Ein zu restriktiver Ansatz ist aus sozialer Sicht und aus Sicht eines guten Personalmanagements nicht wünschenswert. Deshalb wird im Entwurf die Anwendung der Übergangsmassnahmen auf die über 45-jährigen ausgedehnt. Berücksichtigt wird also ein Zeitraum von 20 Jahren vor Erreichen des Höchstalters für die Pensionierung, das gemäss Artikel 38 Abs. 1 des Reglements vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (SGF 122.70.11) bei 65 Jahren liegt.

Um den verschiedenen betroffenen Personenkategorien optimal Rechnung zu tragen, wird unterschieden zwischen den 45- bis 54-jährigen Versicherten (Kompensationsmassnahmen, s. unten Ziff. 4.3) und den Versicherten im Alter von 54 Jahren und einem Monat bis 64 Jahren (Übergangsmassnahmen im engeren Sinn, s. unten Ziff. 4.2). Jeder versicherten Person, die zum Kreis der Begünstigten der Übergangsmassnahmen gehört, wird je nach individueller Situation der höhere der beiden Beträge (Übergangsmassnahmen im engeren Sinn oder Kompensationsmassnahmen) ihrem Altersguthaben gutgeschrieben, vorausgesetzt, dass sie ihre Stelle bei einem der PKSPF angeschlossenen Arbeitgeber vor dem 31. Dezember 2018 angetreten hat (s. Art. 29c Abs. 1 Bst. b)

Die vom Arbeitgeber eingebrachten Beträge (Übergangsmassnahmen im engeren Sinn, Kompensationsmassnahmen sowie versicherungstechnische «Einkäufe» der mit Polizei-

¹ BGE 134 I 23 und unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 15. Januar 2008, 9C_78/2007.

gewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten, s. unten Ziff. 7.2) gelten übrigens nicht als Einkäufe im Sinne der Artikel 79a ff. BVG und unterliegen keinen steuerlichen oder reglementarischen Begrenzungen.

4.2. Übergangsmassnahmen im engeren Sinn

Der Kreis der Begünstigten der Übergangsmassnahmen im engeren Sinn besteht aus Personen im Alter von 54 Jahren und einem Monat bis 64 Jahren, also eine Altersspanne von zehn Jahren, bei Inkrafttreten des neuen Vorsorgeplans¹. Darunter fallen rund 20% der aktiven Versicherten im Pensionsplan.

Die Übergangsmassnahmen im engeren Sinn bestehen darin, dass jeder betroffenen versicherten Person zum Ausgleich der Differenz zwischen der nach dem alten und dem neuen Plan berechneten Alterspension pro Jahr degressiv 10% eines beim Primatwechsel berechneten Betrags gutgeschrieben werden.

Ganz konkret wird es für die Versicherten im Alter von 64 Jahren und darüber eine vollständige Kompensation geben (der Primatwechsel hat für diese Kategorie von Personen finanziell praktisch keine Auswirkungen), für die Versicherten im Alter von 54 Jahren und darunter gar keine und für die Versicherten im Alter von 54 und einem Monat bis 64 Jahren eine lineare, wobei monatlich 1/120 erworben sind² (mit dieser Kompensation soll die Renteneinbusse mit dem Primatwechsel pro Altersjahr um 10% verringert werden).

4.3. Kompensationsmassnahmen

Mit den Kompensationsmassnahmen soll die Situation eines grösseren Kreises von Versicherten verbessert werden.

Übergangsmassnahmen allein reichen nicht aus, denn die Auswirkungen des Primatwechsels sind auch für Personen im Alter von 45 bis 54 Jahren finanziell eine grosse Belastung. Die vorgeschlagene Lösung besteht darin, dass die über 45-jährigen Versicherten (einschliesslich derjenigen im Alter von 54 Jahren und einem Monat bis 64 Jahren) ein Kapital entsprechend dem zum Zeitpunkt des Primatwechsels bestimmten Betrag erhalten, so dass die erlittene Einbusse einen bestimmten Prozentsatz der nach dem jetzigen Plan berechneten Anwartschaft bei einer Pensionierung mit 64 Jahren nicht übersteigt. Es sei darauf hingewiesen, dass das Erwerbskriterium der Kompensationsmassnahmen

lediglich das erreichte Alter zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Primatwechsels ist³.

Wichtig ist, dass es sich hier nicht um eine durchschnittliche Einbusse handelt, sondern um eine individuelle Höchstgrenze für alle Versicherten über 45, sofern die Sparkonten über den betreffenden Zeitraum mit durchschnittlich mindestens 2,5% verzinst werden. Bei den gutgeschriebenen Beträgen handelt es sich nicht um eine Garantie des Rentenniveaus, und sie sind unabhängig von der künftigen Leistungsentwicklung.

Die 45- bis 54-Jährigen machen übrigens 27% der im Pensionsplan Versicherten aus.

4.4. Hypothesen bei der Berechnung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen und Folgen dieser Massnahmen

Die Berechnungen erfolgten auf der Grundlage des am 31. Dezember 2018 vorhandenen Bestands der aktiven Versicherten, mit Projektion der Leistungen des aktuellen Vorsorgeplans auf den 31. Dezember 2021.

Den Projektionen wurde ein hypothetischer Zinssatz für die Verzinsung der Altersguthaben von 2,5% zugrunde gelegt.

Vergleichsbasis für die Aufrechterhaltung der Leistungen ist die projizierte Altersrente im Alter von 64 Jahren (60 Jahre für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten).

Die Übergangsmassnahmen im engeren Sinn wurden für die aktiven Versicherten im Alter von 54 Jahren und einem Monat bis 64 Jahren (50 Jahre und ein Monat bis 60 Jahre für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten) berücksichtigt.

Die Altersgrenze für die Kompensationsmassnahmen liegt bei 45 Jahren. Die maximale Einbusse bei der Alterspension für die über 45-jährigen beträgt beim Primatwechsel 9,50% (absolute Obergrenze).

Der Arbeitgeber finanziert die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen mit 380 Millionen Franken. Der Finanzierungsbeitrag des Arbeitgebers beruht hier übrigens auf den Zahlen per 31. Dezember 2016, auf die während des ganzen Ausarbeitungs- und Verhandlungsprozesses dieses Projekts abgestellt wurde. Diese Kostenbeteiligung wurden allerdings aktualisiert; die entsprechenden Zahlen siehe weiter unten in dieser Botschaft.

¹ Zum Sonderfall der mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten s. unten Ziff. 7.

² Wer im Dezember 1967 geboren ist und somit bei Inkrafttreten des Primatwechsels 54 Jahre und einen Monat alt ist, dem steht 1/120 zu, wer im November geboren ist 2/120 und so weiter bis 100% für diejenigen, die im Dezember 1957 geboren sind und beim Wechsel des Vorsorgeplans das 64. Altersjahr erreicht haben.

³ Wer das erforderliche Mindestalter erreicht hat, profitiert von allen Massnahmen, wer dieses Alter hingegen nicht erreicht hat, erhält gar keine Kompensation.

Die folgende Tabelle fasst die für die projizierten Berechnungen verwendeten Parameter und die Auswirkungen auf die Altersrente zusammen:

Parameter	
Projektionszinssatz	2,50%
Gutschriftenskala	steigend
> Gutschriftensatz Arbeitgeber	9,5/10,5/14/18,5%
> Gutschriftensatz Arbeitnehmende	8/8/10,9/11%
> Gutschriftensatz total	17,5/18,5/24,9/29,5%
Beitrag Risikodeckung und Verwaltungskosten	1,90%
Rekapitalisierungsbeitrag	3,00%
Beitrag total	22,4/23,4/29,8/34,4%
Begrenzung der Einbusse bei der Alterspension	9,50%
Altersgrenze für Begrenzung der Einbusse	45 Jahre
Kosten Übergangs- und Kompensationsmassnahmen (Mio. CHF)	380

Auswirkungen auf die projizierte Alterspension (durchschnittlich)	
20–24	11,9%
25–29	7,5%
30–34	2,3%
35–39	-3,0%
40–44	-6,6%
45–49	-7,7%
50–54	-8,8%
55–59	-8,9%
60–64	-4,3%
65–70	-0,0%
Gesamtdurchschnitt	-3,3%

4.5. Kostenaufteilung und Zahlungsmodalitäten

Die Gesamtkosten für die Übergangsmassnahmen im engeren Sinn und die Kompensationsmassnahmen müssen gemäss Artikel 28 des Reglements der PKSPF vom 22. September 2011 über den Anschluss externer Institutionen an die Pensionskasse des Staatspersonals unter den verschiedenen Arbeitgebern, deren Angestellte der PKSPF angeschlossen sind, das heisst zwischen dem Staat und den übrigen angeschlossenen Arbeitgebern aufgeteilt werden (s. Art. 4 Abs. 2 PKG). Ausserdem muss ein Teil der Kosten zulasten des Staates entsprechend den Finanzierungsgrundsätzen für gewisse staatliche Aufgaben (namentlich Primar- und Sekundarstufe, Regionale Arbeitsvermittlungszentren) oder auf gewisse finanziell selbstständige Anstalten des Staates (Anstalten) aufgeteilt werden.

4.5.1. Kosten nach Arbeitgebern

Der von jedem Arbeitgeber geschuldete Teil hängt von den Kosten der Massnahmen für jede/n seiner Versicherten ab. Damit die PKSPF die von den einzelnen Arbeitgebern geschuldeten Anteile berechnen und sie rechtzeitig über die geschuldeten Beträge informieren kann, werden die Berechnungen basierend auf der Situation per 1. Januar des Jahres vor dem Inkrafttreten des neuen Pensionsplans durchgeführt, also im Prinzip per 1. Januar 2021.

Der Betrag, der effektiv vom Staat und den verschiedenen externen Angeschlossenen für die Übergangsmassnahmen im engeren Sinn und die Kompensationsmassnahmen übernommen wird, lässt sich derzeit nicht genau beziffern. In etwa würden sich die Kosten gemäss den Projektionen der PKSPF und ihrem Aktuar basierend auf der Situation per 31. Dezember 2018 – die während des ganzen Ausarbeitungsprozesses des Entwurfs vorgenommenen Schätzungen basierten auf den Zahlen per 31. Dezember 2016 – für die angeschlossenen Arbeitgeber insgesamt auf 385,4 Millionen Franken belaufen und sich wie folgt aufteilen:

Arbeitgeber	Kosten der Übergangsmassnahmen	
Staat	349,4	90,7%
Andere angeschlossene Arbeitgeber	36,0	9,3%
Total (Mio. CHF)	385,4	100,0%

Was die praktischen Zahlungsmodalitäten betrifft, können sich die einzelnen angeschlossenen Arbeitgeber, wenn sie dies möchten und können, für eine einmalige Zahlung ihres Anteils entscheiden oder ihren Anteil über ein Darlehen der PKSPF in Raten zahlen. Die maximale Laufzeit des Darlehens beträgt fünf Jahre um sicherzustellen, dass der PKSPF zu gegebener Zeit die erforderlichen Mittel für die Bezahlung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen zur Verfügung stehen. Der Entwurf sieht vor, dass das Darlehen zu marktüblichen Bedingungen verzinst werden soll. Ansonsten sind der Darlehensbetrag und die Darlehensbedingungen Gegenstand einer Vereinbarung zwischen der PKSPF und den betreffenden Arbeitgebern.

Der Staat wird die Darlehensoption wählen, und die PKSPF wird ihm ein Darlehen gewähren, dessen Höhe von den 12 Monate vor Inkrafttreten des Gesetzesentwurfs angestellten Berechnungen abhängen wird. Im Einvernehmen mit der PKSPF wird der Staat seinen Anteil, der rund 91% des Gesamtbetrags ausmacht, zeitlich gestaffelt zahlen, um einen massiven Kapitalzuwachs bei der PKSPF zu vermeiden, der namentlich aufgrund der aktuellen Zinslage problematisch sein könnte. Die Darlehensschuld wird über einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren getilgt. Angesichts der aktuellen Lage auf dem Kapitalmarkt müsste für ein solches Darlehen ein Negativzins zur Anwendung kommen. Unter diesen Umständen und in Anbetracht der Zeitspanne bis zum

Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmungen ist von einer 0%-Verzinsung auszugehen, insbesondere im Hinblick auf die Festlegung der vom Staat zu tragenden Kosten.

4.5.2. Teilweise Aufteilung des staatlichen Kostenanteils

Gemäss den Finanzierungsgrundsätzen für gewisse staatliche Aufgabenbereiche oder entsprechend der Finanzierungsmodi gewisser Anstalten wird der Staat einen Teil seiner Kosten weiterverrechnen.

Die Gemeinden betrifft dies in Bezug auf ihre gesetzliche Beteiligung an der paritätischen Finanzierung der Lohn- und Lohnnebenkosten für die Lehrpersonen auf Primar- und Sekundarstufe (s. insbes. Art. 67 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule; SGF 411.0.1). Daraus ergeben sich folgende Beträge, Stand 31. Dezember 2018:

	Aufteilung der Kosten der Finanzstellen des Arbeitgebers Staat	
Staat	317,8	91,0%
Gemeinden	31,6	9,0%
Total (Mio. CHF)	349,4	100,0%

Die Forderung der PKSPF gegenüber den angeschlossenen Arbeitgebern entsteht zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzesentwurfs. Damit die Gemeinden nicht «übertumpelt» werden, sollten die fälligen Beträge über einen bestimmten Zeitraum verteilt verbucht und bezahlt werden können.

In diesem Sinne ist im Entwurf bereits vorgesehen, dass die einzelnen Gemeinden bei Bedarf beim Staat ein Darlehen aufnehmen können, um ihren Anteil zu finanzieren. Der Freiburger Gemeindeverband forderte eine maximale Laufzeit von 10 Jahren ohne Verzinsung für allfällige Darlehen an Gemeinden. In Anbetracht der vielen unterschiedlichen Situationen, mit denen man es zu tun haben wird, schlägt der vorliegende Entwurf vor, die Regelung der Darlehensmodalitäten dem Staatsrat zu überlassen.

Der Bund beteiligt sich seinerseits an der Finanzierung der Lohnkosten aller oder eines Teils gewisser Sektoren des Staates, wie die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), die in das Amt für den Arbeitsmarkt eingegliedert sind, oder an den Lohnkosten gewisser Sektoren der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt und der Öffentlichen Arbeitslosenkasse. Entsprechend wird auch der interkantonale Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz (SIERA) zur Kasse gebeten. Nach dessen Statuten muss er sich nämlich an den Kosten der Sanierungsmassnahmen für das von ihm beschäftigte Personal der verschiedenen Kantone beteiligen. Was die KSVA betrifft, so wird für die selbstfinanzierten Sektoren (namentlich die Kantonale AHV-Ausgleichskasse und die Kantonale Ausgleichskasse für Familienzulagen) eine Rück-

erstattung verlangt. Sobald die Zahlen bekannt sind, wird jeder einzelne Fall im Detail geprüft, damit die notwendigen Schritte für die möglichen Rückforderungen eingeleitet werden können. Dabei werden zwei Grundsätze einzuhalten sein: Erstens muss das Personal dieser Stellen, das auch der Staatspersonalgesetzgebung unterstellt ist, gleich behandelt werden wie das übrige Staatspersonal, und zweitens muss die Beteiligung der Stellen proportional gleich sein wie die Beteiligung des Arbeitgebers Staat.

5. Lastenverteilung zwischen Versicherten und Arbeitgebern

Wie viel die Revision des Vorsorgeplans der PKSPF die Arbeitgeber und die Versicherten kosten wird, ist schwer in Zahlen zu fassen und lässt sich nicht rein mathematisch als Verhältnis zwischen einem Gesamtkostenbetrag und einem Beitrag der Arbeitgeber und der Versicherten ausdrücken. So sind die meisten Faktoren reine Annahmen und teilweise Schätzungen. Diese Frage lässt sich also nicht einheitlich, einfach und mathematisch beantworten. Dazu kommt im vorliegenden Entwurf eine weitere Schwierigkeit hinzu, nämlich der Wechsel von einem Vorsorgeplan mit Leistungsprimat zu einem Plan mit Beitragsprimat.

Trotz dieser schwierigen Umstände kann man unter Vorbehalten versuchen, die Lastenverteilung zu schätzen.

Am schwierigsten ist dabei die Bestimmung, wie hoch der finanzielle Aufwand insgesamt ist. Hier wird von einem Betrag entsprechend der in die PKSPF zum Zeitpunkt des Primatwechsels einzuschliessenden Summe ausgegangen, mit der die zu erwartende Altersrente der beim Primatwechsel anspruchsberechtigten Versicherten im neuen Vorsorgeplan auf dem gleichen Niveau gehalten werden kann wie nach dem bisherigen Vorsorgeplan. Es geht also darum zu beziffern, wie viel ein Festhalten an den aktuellen Pensionsbedingungen im künftigen Plan kostet.

Die ursprünglichen Schätzungen rechneten mit Gesamtkosten von 1,4 Milliarden Franken (auf der Grundlage einer Verzinsung der Altersguthaben der Versicherten mit 2,5%; gerundet).

Der Staatsrat schlägt vor, dass sich die angeschlossenen Arbeitgeber angemessen an diesen Kosten beteiligen.

6. Drei Vorsorgepläne zur Auswahl

In Anwendung von Artikel 1d der eidgenössischen Verordnung vom 14. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.441.1; BVV 2) ist vorgesehen, dass die PKSPF den im Pensionsplan Versicherten künftig mehrere Vorsorgepläne zu Auswahl anbietet. Nach bundesrechtlicher Regelung dürfen bis zu drei Vorsorgepläne angeboten werden.

Die Einführung von Vorsorgeplänen zur Auswahl ist nicht eine Frage der Finanzierung, sondern der Leistungen der Vorsorgeeinrichtung, und sie liegt somit in ihrer Zuständigkeit. Die PKSPF beabsichtigt, zusätzlich zum Vorsorgeplan «Standard» einen «erweiterten» Vorsorgeplan und einen Plan «Optimum» einzuführen. Wer will, kann auf freiwilliger Basis gegen Zahlung eines höheren Beitrags als im Vorsorgeplan «Standard» bessere Vorsorgeleistungen erwerben (s. auch unten Kommentare zu Art. 7 und 13).

Die Versicherten können sich jedes Jahr für die eine oder andere Option entscheiden. Der Planwechsel muss nur jeweils bis spätestens 30. September des Vorjahres dem Arbeitgeber gemeldet werden.

Diese Wahlmöglichkeit ist besonders interessant für die 40- bis 50-Jährigen mit relativ hohem Lohn, die ihr Alterskapital je nach möglicher jährlicher Verzinsung durch die PKSPF erheblich aufstocken können.

7. Sonderfall der mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten

7.1. Vorbemerkungen

Gemäss der Verordnung vom 29. November 2011 über die Pensionierung der mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten (SGF 122.70.83) müssen sich diese (Polizeibeamtinnen und -beamte, Vollzugsbeamtinnen und -beamte, Wildhüter/innen-Fischereiaufseher/innen) nach Vollendung des 60. Lebensjahrs pensionieren lassen.

Im jetzigen System des Leistungsprimats ist der Pensionsatz von 1,6% auf der Summe der koordinierten Löhne für alle Versicherten zwischen 60 und 62 gleich, entgegen den versicherungstechnischen Regeln, die eine Senkung dieses Satzes vorschreiben würden (zur aktuellen Praxis der PKSPF zur Rentenfestsetzung s. auch unten unter Ziff. 9). Alle Versicherten in dieser Altersgruppe, unabhängig von ihrer Funktion – einschliesslich die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten – erhalten dieselbe Rente für dieselbe Summe der koordinierten Löhne. Anders als die anderen erhalten die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten eine vom Arbeitgeber Staat finanzierte Kompensationsleistung von rund 237 Franken pro Monat im Alter von 60 bis 65 als AHV-Vorschuss. Als Kompensation für die Pflicht, sich mit 60 pensionieren zu lassen, entspricht diese Leistung der Differenz zwischen 90% und 100% des AHV-Vorschusses (100% = 2370.– pro Monat).

7.2. Kompensation der Renteneinbusse aufgrund der Anwendung von versicherungstechnischen Faktoren (versicherungstechnischer «Einkauf»)

Im neuen System des Beitragsprimats ist der Umwandlungssatz rein versicherungstechnisch (degressiv nach Altersgruppe). Die Renteneinbusse für die 60- oder 61-Jährigen akzentuiert sich also gegenüber dem Stand heute. Für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten ist dies besonders problematisch, weil sie sich spätestens mit 60 pensionieren lassen müssen. Aufgrund dessen reduziert sich ihre Rente, wie es schon jetzt der Fall ist, ohne dass sie die Möglichkeit haben, wie die anderen Staatsangestellten länger zu arbeiten, um diese Einbusse wettzumachen. Die Renteneinbusse ergibt sich aus drei Faktoren (tieferer Umwandlungssatz, fehlende Alters- sowie Zinsgutschrift). Gegenwärtig ist die oben erwähnte Kompensationsleistung von 237 Franken pro Monat ausschliesslich an die Senkung des Umwandlungssatzes geknüpft, für die beiden anderen Faktoren gibt es keine Kompensation.

Der Staatsrat schlägt vor, den gleichen Ansatz beizubehalten und nur die Einbussen infolge der Anwendung versicherungstechnischer Faktoren für die Rentenberechnung zu kompensieren, und nicht die Einbussen aufgrund fehlender Alters- und Zinsgutschriften. Diese Kompensation soll über einen versicherungstechnischen «Einkauf» zum Zeitpunkt der Pensionierung der Beamtinnen und Beamten erfolgen.

Betragsmässig entspricht dieser «Einkauf» dem Kapital, das dem Konto der einzelnen betroffenen Beamtinnen und Beamten gutgeschrieben werden muss, um die Anwendung des Umwandlungssatzes entsprechend dem Alter 60 (also 4,73%) statt des Satzes für Personen im Alter von 65 Jahren (5,40%) zu kompensieren. Dieses Kapital soll vom Staat sowie von jeder begünstigten Person in einem Verhältnis finanziert werden, über das noch mit den Personalverbänden der betroffenen Personen diskutiert werden muss. Insofern als die Einbusse aufgrund der Anwendung versicherungstechnischer Faktoren für die Rentenberechnung über den «Einkauf» kompensiert wird, sollte die Rückzahlung an die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten der zusätzlichen 10% AHV-Vorschuss, also 2844 Franken pro Jahr (12 x 237 Franken) (s. Ziff. 7.1 oben) für den vollständigen Einkauf des AHV-Vorschusses aufgehoben werden.

Wenn der Staat die versicherungstechnischen «Einkäufe» zur Hälfte finanzieren würde, würden sich die nicht diskontierten Gesamtkosten dieser «Einkäufe» über einen Zeitraum von 30 Jahren für alle Ende 2018 präsenten Beamtinnen und Beamten (727 Personen) auf 27,6 Millionen Franken belaufen. Die jährlichen Kosten werden von Jahr zu Jahr stark variieren (können bis zu doppelt so hoch sein), je nachdem, wie viele effektiv in Pension gehen. Auf der Grundlage des gegenwärtigen Bestands (31. Dezember 2018) und unter Berücksichtigung

sichtigung der voraussichtlichen Pensionierungen über den Zeitraum von 2029 bis 2054 (bis 2029 sind die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen massgebend, s. Ziff. 7.3 weiter unten) werden die durchschnittlichen jährlichen Kosten schätzungsweise bei um die 1,2 Millionen Franken liegen (nicht aktualisiert).

Dieser Vorschlag des Staatsrats wurde von den Vertretern des betroffenen Personals positiv aufgenommen. Er muss jedoch noch weiter ausgefeilt werden, sobald der jetzige Entwurf endgültig steht, am Ende des Gesetzgebungsprozesses. Da die rechtlichen Anpassungen in Bezug auf die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten auf Reglementsebene erfolgen, wird der Staatsrat die notwendigen Änderungen vornehmen, so dass diese Anpassungen am gleichen Datum wie die PKG-Änderung in Kraft gesetzt werden können.

Die Arbeitgeberbeiträge für den versicherungstechnischen «Einkauf» sind übrigens wie die Beiträge zur Finanzierung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen nicht Einkäufe im Sinne der Artikel 79a ff. BVG und unterliegen keinen steuerlichen oder reglementarischen Beschränkungen.

7.3. Übergangsmassnahmen

Die oben (s. Ziff. 4) dargelegten Grundsätze werden im Entwurf für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten gleich zur Anwendung gebracht wie für das «ordentliche» Personal – mit Ausnahme der Übergangsmassnahmen. Die Übergangsmassnahmen im engeren Sinn sind über eine Dauer von zehn Jahren berechnet. Da sich die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten nach Vollendung des 60. Lebensjahrs pensionieren lassen müssen, rechtfertigt es sich, dass die Beamtinnen und Beamten im Alter von 50 Jahren und einem Monat bis 59 Jahren von diesen Massnahmen profitieren. Die Berücksichtigung eines anderen Alters für diese Personalkategorie kostet rund 30 Millionen Franken. Dieser Betrag ist bereits in den Gesamtkosten der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen enthalten.

Mit den so berechneten Übergangs- und Kompensationsmassnahmen sollte sich die Einbusse aus der Anwendung versicherungsmathematischer Faktoren vollumfänglich kompensieren lassen, zumindest sofern der versicherungstechnische «Einkauf» zu gleichen Teilen vom Arbeitgeber und den mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten getragen wird. Damit es nicht zu einer Doppelkompensation kommen kann, können die betreffenden Beamtinnen und Beamten zum Zeitpunkt der Pensionierung keinen versicherungstechnischen «Einkauf» tätigen.

Die Zahlungen im Rahmen der Übergangsmassnahmen sind übrigens eine punktuelle Massnahme, deren Geltungsdauer zehn Jahre nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung endet. Die Kompensation der Renteneinbusse infolge der Anwendung versicherungstechnischer Faktoren ist hinge-

gen eine auf Dauer angelegte Massnahme, die ebenso lange greifen soll, wie die betroffenen Personen durch ihre Pflicht, früher als die anderen Staatsangestellten in Pension zu gehen, benachteiligt sind.

8. Rückerstattung des AHV-Vorschusses

Nach Artikel 50 Abs. 4 des Gesetzes vom 17. Oktober 2011 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) übernimmt der Staat unter gewissen Voraussetzungen einen Teil der Rückerstattung des von der PKSPF gewährten AHV-Vorschusses bei Pensionierung vor dem AHV-Rententalter. Im Rahmen dieses Entwurfs ist die Frage geprüft worden, ob diese Rückerstattung beibehalten, abgeschafft oder durch eine andere Massnahme ersetzt werden soll.

Bei näherer Betrachtung und unter Vorbehalt der allfälligen Aufhebung der Rückerstattung von 10% mehr AHV-Vorschuss für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten als für das «gewöhnlich» Personal, die noch mit den Personalverbänden zu diskutieren ist (s. oben Ziff. 7.2), hat sich gezeigt, dass es besser wäre, hier den Status quo beizubehalten. Diese Thematik wird bei der Ausarbeitung der künftigen Personalpolitik des Staates und der Revision des StPG genauer unter die Lupe genommen.

9. Projekt der PKSPF bei Ablehnung dieser Vorlage

Sollte diese Vorlage abgelehnt werden, läge es in der Verantwortung der PKSPF und ihres Vorstandes, Massnahmen zur Einhaltung der bundesrechtlichen Auflagen in Bezug auf den Mindestdeckungsgrad der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zu treffen. Da ihre Handlungsmöglichkeiten auf die Festsetzung der Leistungen beschränkt sind, hat der PK-Vorstand bereits die erforderlichen Massnahmen zur Bereinigung der prognostizierten Finanzlage der PKSPF beschlossen. Die Freizügigkeitsleistungen der Versicherten werden von diesen Massnahmen nicht berührt.

Der Vorstand der PKSPF hat in erster Linie beschlossen, bei beibehaltenem Pensionsvorsorgeplan- im Leistungsprimat den Rentensatz für ein Referenzalter von 64 Jahren von 1,6% auf 1,55% zu senken und beim Planwechsel die erworbene aufgewertete Summe der versicherten Löhne der aktiven Versicherten neu zu beurteilen, um die zu diesem Zeitpunkt erworbene Austrittsleistung konstant zu halten.

In zweiter Linie wird er die aktuelle Praxis korrigieren und künftig versicherungsmathematische Faktoren für die Rentenberechnung anwenden. Mit der Anwendung versicherungstechnischer Faktoren sollen die Solidaritätseffekte wegfallen, die zum Nachteil der anderen Versicherten Personen begünstigen, die sich vor 62 Jahren pensionieren lassen. Garantiert wird damit auch die Kostenneutralität, unabhän-

gig vom effektiven Pensionierungsalter, womit die Volatilität des Finanzierungsbedarfs infolge des Pensionierungsverhaltens der Versicherten wegfällt.

Nach der aktuellen Praxis gibt es keine Rentenkürzung zwischen 60 und 62 Jahren bei vorzeitiger Pensionierung vor 62 Jahren. Die PKSPF kürzt bei vorzeitiger Pensionierung vor dem Alter 62 die Renten nicht, obwohl diese Versicherten ein oder mehrere zusätzliche Jahre lang Rente erhalten, aber keine Beiträge mehr zahlen. Die Rentenberechnung ist also versicherungsmathematisch nicht neutral; bei korrekter Berechnung müssten die Renten um jährlich rund 5% gekürzt werden. Dieser Gewinn für die Pensionierten wird von der PKSPF finanziert und verschlechtert die finanzielle Lage der Kasse. Das darf nicht so weitergehen, sondern muss so rasch wie möglich korrigiert werden.

Diese Massnahmen sollen von Übergangsmassnahmen begleitet werden, von denen die Versicherten am Ende ihrer Laufbahn profitieren. Da diese Massnahmen von der PKSPF finanziert werden müssen, werden sie in Anbetracht der angespannten Finanzlage der Kasse weniger grosszügig ausfallen als die im Entwurf des Staatsrats vorgesehenen. Nur die über 59-jährigen Versicherten werden davon profitieren können. Die Beträge der den einzelnen Versicherten gewährten Übergangsmassnahmen werden nach denselben Modalitäten berechnet wie weiter oben in Zusammenhang mit dem Entwurf des Staatsrats beschrieben (s. Ziff. 4). Da aber die von der PKSPF gebotenen Massnahmen nur über fünf Jahre laufen, die vom Staatsrat geplanten Massnahmen aber über zehn Jahre, entsprechen die Abstufungen zwischen den Altersjahren nicht 10%, sondern 20%.

Der Vorstand der PKSPF hat folgende Kennzahlen und Auswirkungen auf die projizierten Renten der Versicherten der verschiedenen Altersklassen berücksichtigt:

Parameter Leistungsprimat	Plan PKSPF – Leistungsprimat – TZ 2,25%
Pensionssatz	1,55%
Referenzalter	64 Jahre
Wechsel	Garantie der FZL
Versicherungstechnische Grundlagen	VZ 2015 (P 2017)
Technischer Zins	2,25%
Arbeitgeberbeitrag	15,24%
Arbeitnehmerbeitrag	10,66%
Beitrag insgesamt	25,90%
Übergangsmassnahmen	Linear
Dauer der Massnahmen	5 Jahre
Auswirkungen auf die projizierte Alterspension	
20–24	-7,2%
25–29	-8,1%

Auswirkungen auf die projizierte Alterspension	
30–34	-10,0%
35–39	-12,7%
40–44	-15,4%
45–49	-17,6%
50–54	-18,9%
55–59	-19,3%
60–64	-10,1%
65–70	0,0%
Gesamtdurchschnitt	-14,1%

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass derzeit ein versicherungstechnisches Gutachten der PKSPF in Arbeit ist. Nach den ersten Ergebnissen dieses Gutachtens müsste der angewandte technische Zinssatz (TZ) aller Wahrscheinlichkeit nach von 2,25% auf 1,75% gesenkt werden, wenn der vorliegende Entwurf abgelehnt wird. Im Zeitpunkt des Verfassens dieser Botschaft liegt jedoch noch kein Entscheid des Vorstands der PKSPF vor.

Sollte die PKSPF jedoch beschliessen, den technischen Zinssatz auf 1,75% zu senken, würde sich dies wie folgt auf die projizierten Altersrenten auswirken:

Parameter Leistungsprimat	Plan PKSPF – Leistungsprimat – TZ 1,75%
Pensionssatz	1,37%
Referenzalter	64 Jahre
Wechsel	Garantie der FZL
Versicherungstechnische Grundlagen	VZ 2015 (P 2017)
Technischer Zins	1,75%
Arbeitgeberbeitrag	15,24%
Arbeitnehmerbeitrag	10,66%
Beitrag insgesamt	25,90%
Übergangsmassnahmen	Linear
Dauer der Massnahmen	5 Jahre

Auswirkungen auf die projizierte Alterspension	
20–24	-18,2%
25–29	-19,3%
30–34	-21,3%
35–39	-23,9%
40–44	-26,1%
45–49	-27,7%
50–54	-28,1%
55–59	-26,9%
60–64	-13,4%
65–70	0,0%
Gesamtdurchschnitt	-23,9%

10. Finanzielle Folgen

Finanzielle Auswirkungen hat dieser Entwurf einerseits mit der Finanzierung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen und andererseits mit den weiteren geplanten Massnahmen, und zwar einer Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge sowie einer Lohnerhöhung.

10.1. Finanzielle Auswirkungen der Übergangsmassnahmen

Wie unter Ziffer 4.5.1 angesprochen, sollen die vom Staat übernommenen Kosten der Übergangsmassnahmen der PKSPF in mehreren Tranchen über höchstens fünf Jahre überwiesen werden. In Anbetracht der gegenwärtigen Kapitalmarktsituation ist keine Verzinsung des vom Staat voraussichtlich aufgenommen Darlehens vorgesehen.

Buchhalterisch werden die Kosten der Übergangsmassnahmen zulasten des Staates, das heisst ein Betrag von rund 349,4 Millionen Franken per 31. Dezember 2018 dem Eigenkapital des Staates belastet. Das Darlehen wird mit den Haushaltsmitteln des Staates nach den Modalitäten von Artikel 29d des Gesetzesentwurfs zurückgezahlt werden können. Der Erfolgsrechnung wird ab 2022 der höhere Arbeitgeberbeitrag sowie die höhere Lohnsumme infolge der geplanten Lohnerhöhung um 0,25% belastet.

10.2. Auswirkungen auf die Subventionen

Die vorgesehenen Massnahmen werden sich auf die Institutionen auswirken, die der PKSPF als vom Staat getrennte Arbeitgeber angeschlossen sind. Verschiedene dieser in unterschiedlichen Bereichen tätigen Institutionen (Menschen mit Behinderungen, Sonderschulen, Tourismus, Kultur usw.) erhalten regelmässig Subventionen vom Staat zur vollständigen oder teilweisen Deckung ihrer Betriebskosten. Es ist davon auszugehen, dass diese Institutionen nicht in der Lage sein werden, ihren Verpflichtungen als der PKSPF angeschlossene Arbeitgeber aus eigener Kraft nachzukommen, wobei der Begriff «Verpflichtungen» im Sinne der finanziellen Auswirkungen - insbesondere in Bezug auf die Finanzierung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen - des vorliegenden Entwurfs zu verstehen ist. Wahrscheinlich werden diese Institutionen die finanziellen Verpflichtungen nur mit zusätzlichen Subventionen der öffentlichen Hand erfüllen können.

Die Bedürfnisse werden zu einem späteren Zeitpunkt genauer anhand von Einzelfallanalysen abgeklärt werden müssen sowie auf der Grundlage der detaillierten Berechnungen der Kosten der Übergangsmassnahmen durch den Arbeitgeber, die mindestens sechs Monate vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen bekanntzugeben sind. Es ist aber mit ausserordentlichen Kosten für den Staat zu rechnen, die zum jetzigen Zeitpunkt immer noch approximativ sind und je nach Projektionen nach Stand per 31. Dezember 2018 mit rund 19,8 Mil-

lionen Franken beziffert werden können. Diese zusätzlichen und einmaligen Subventionskosten würden zudem je nach Aufgabenbereich entsprechend den geltenden gesetzlichen Bestimmungen zwischen dem Staat und den Gemeinden aufgeteilt. Der Staat wird schätzungsweise mit einmaligen Nettokosten in Höhe von rund 12,2 Millionen Franken rechnen müssen, die Gemeinden mit 7,6 Millionen Franken.

10.3. Weitere finanzielle Auswirkungen

Ausser der Finanzierung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen durch die angeschlossenen Arbeitgeber sieht der Entwurf auch eine Erhöhung des Arbeitgeberbeitrags um 1% ab 2022 vor sowie eine Lohnerhöhung um 0,25%, die im Einvernehmen mit den Sozialpartnern ab 1. Januar 2021 erfolgen soll.

Das Beitragsprozent wird den Staat netto schätzungsweise 10,1 Millionen Franken jährlich kosten, die Lohnerhöhung ab 2021 netto weitere 3,6 Millionen Franken jährlich.

Aus finanztechnischen Gründen werden diese Anpassungen auch die Kosten in Bereichen beeinflussen, in denen die Finanzierung gemeinsam mit den Gemeinden getragen wird. Die vorgesehene Lohnerhöhung wird sich übrigens auch auf den Subventionsaufwand auswirken, weil viele betroffene Institutionen die Lohnregelung des Staates übernommen haben.

11. Personelle Auswirkungen

Der Entwurf hat an sich keine personellen Auswirkungen. Er kann mit den vorhandenen Ressourcen umgesetzt werden.

Aus personalwirtschaftlicher Sicht ist jedoch zu erwarten, dass sich eine Reihe von Personen, die vor Inkrafttreten der Änderungen das 58. Lebensjahr vollendet haben, vorzeitig pensionieren lassen, um von den Bedingungen des bisherigen Pensionsplans zu profitieren. Beim Staat setzt sich der derzeitige Personalbestand der über 50-Jährigen wie folgt zusammen (Stand am 26. September 2019):

Kumuliertes Alter	50 50+	51 51+	52 52+	53 53+
Anzahl Versicherte	392	401	370	396
	4624	4232	3831	3461

Kumuliertes Alter	54 54+	55 55+	56 56+	57 57+
Anzahl Versicherte	441	406	399	369
	3065	2624	2218	1819

Kumuliertes Alter	58 58+	59 59+	60 60+	61 61+
Anzahl Versicherte	337	301	254	198
	1450	1113	812	558

Kumuliertes Alter	62 62+	63 63+	64 64+	65 65+
Anzahl Versicherte	155	137	58	10
	360	205	68	10

So sind beispielsweise 1450 Staatsangestellte im Alter von 58 Jahren und älter. Von diesen sind 337 Personen 58 Jahre alt.

Die frei gewordenen Stellen müssten dann neu besetzt werden. In gewissen Funktionen, insbesondere im Unterrichtswesen, muss mit einem Personalmangel gerechnet werden. Hier hat der Staatsrat bereits gehandelt und die Aufnahmekapazität an der PH ab 2019 um 10 Studienplätze pro Jahr erhöht, wozu ab 2020 weitere 40 Plätze pro Jahr hinzukommen werden.

12. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden und weitere Auswirkungen

Der Entwurf wirkt sich nicht auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden aus. Er hat auch keine Folgen für die nachhaltige Entwicklung.

Er entspricht zudem der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht, insbesondere dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, und ist auch im Hinblick auf die Eurokompatibilität unproblematisch.

13. Finanzreferendum

Nach Artikel 45 Bst. b der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1) unterliegen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 1% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt (d.h. eine neue Nettoausgabe von über 37 616 557 Franken gemäss Artikel 2 der Verordnung vom 4. Juni 2019 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung; SGF 612.21), dem obligatorischen Finanzreferendum.

Im Entwurf sind punkto Finanzreferendum folgende Beträge massgebend:

- > Übergangs- und Kompensationsmassnahmen zulasten des Staates: einmalige Kosten von 317,8 Millionen Franken,
- > zusätzliche einmalige Netto-Subventionskosten: 12,2 Millionen Franken,
- > periodische Ausgaben: Beitragserhöhung und Lohnerhöhung; während fünf Jahren gemäss Artikel 25 Abs. 2 des Gesetzes vom 25. November 1993 über den Finanzhaushalt des Staates, das heisst 50,5 Millionen Franken

für die Beitragserhöhung und 18 Millionen Franken für die Lohnerhöhung.

Der im Sinne der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt für das Finanzreferendum massgebende Gesamtbetrag beläuft sich auf 398,5 Millionen Franken und liegt damit weit über dem oben erwähnten in der Verfassung verankerten Grenzbetrag für das obligatorische Referendum.

Ein Teil dieses Betrags betrifft allerdings Ausgaben, die insofern als gebundene Ausgaben im Sinne der Finanzhaushaltsgesetzgebung des Staates betrachtet werden können, als sie Übergangs- und Kompensationsmassnahmen betreffen, die in Anwendung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Einhaltung des Grundsatzes von Treu und Glauben getroffen werden müssen (s. oben Ziff. 4.1). Nach genauerer Prüfung gestützt auf eine Studie von Professor Etienne Grisel ist festzustellen, dass sich nicht mit Bestimmtheit sagen lässt, wo die Grenze zwischen gebundenen Ausgaben und neuen Ausgaben verläuft. Klar ist jedoch, dass die Ausgaben, die im Sinn der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt als neue Ausgaben zu betrachten sind, ganz offensichtlich über dem gemäss Verfassung vorgegebenen Betrag liegen. In diesem Sinne untersteht der Entwurf dem obligatorischen Finanzreferendum.

Sollte die Vorlage in der Volksabstimmung abgelehnt werden, hätte der Vorstand der PKSPF keine andere Wahl, als die Leistungen der PKSPF zu kürzen und seinen oben (s. Ziff. 9) dargelegten Plan B anzuwenden.

14. Kommentar der einzelnen Artikel

Art. 2 Abs. 1 PKG

Artikel 2 des geltenden PKG schreibt vor, dass die PKSPF zur Erfüllung ihres Zwecks mehrere nach unterschiedlichem Primat funktionierende Vorsorgepläne erstellt. Diese verschiedenen Vorsorgepläne sind in Artikel 7 beschrieben. Es handelt sich um den Pensionsplan (der Haupt-Vorsorgeplan, der für 96% des Personals gilt), den BVG-Plan, der lediglich 4% des Personals betrifft (grundsätzlich befristet angestellte Personen) sowie einen Ergänzungsplan für Kaderpersonen (in der Praxis nur für gewisse Ärzte im Kader des HFR). Der Pensionsplan wird im Leistungsprimat geführt, die beiden anderen Pläne im Beitragsprimat.

Der Entwurf bezweckt die Überführung des Pensionsplans in das Beitragsprimat, womit künftig alle Pensionspläne der PKSPF im Beitragsprimat geführt werden. Artikel 2 PKG wird dementsprechend geändert.

Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 PKG

Die Änderung von Absatz 1 Bst. a folgt aus dem Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat.

Absatz 2 ist neu. Wie bereits gesagt ist vorgesehen, dass die PKSPF im Pensionsplan künftig drei Vorsorgepläne anbieten wird, unter denen die Versicherten frei wählen können. Im Ergänzungsplan für Kaderpersonen bietet sie übrigens bereits drei Vorsorgepläne zur Wahl an.

Im Reglementsentwurf über die Pensionspläne der Pensionskasse des Staatspersonals sind zusätzlich zum Vorsorgeplan «Standard» zwei weitere Pläne vorgesehen, nämlich ein «erweiterter» Vorsorgeplan und ein Vorsorgeplan «Optimum». S. Kommentar unten Ziff. 6

Art. 8 und 9

Mit der Änderung dieser Bestimmungen wird eine Auslassung einer früheren Revision korrigiert (Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen). Mit der neuen Formulierung wird die geltende Praxis gesetzlich verankert.

Artikel 10 Abs. 3

Diese Bestimmung wird nicht materiell geändert. Die Liste der Personalverbände, die der Staatsrat für seine Stellungnahme zu allfälligen Sanierungsmassnahmen konsultieren kann, wird lediglich um den Verband des Personals öffentlicher Dienste Freiburg ergänzt. Dieser Verband muss ebenso in die Bestimmung aufgenommen werden wie die Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE) und die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg, nachdem er laut Entwurf künftig im Vorstand der PKSPF vertreten sein wird, wie es die beiden anderen Personalverbände schon sind (s. Art. 19 Abs. 3 und 5 des Entwurfs).

Art. 13 Abs. 1 und Abs. 1a PKG

Nach dem geltenden PKG beträgt der erhobene Beitrag unabhängig vom Alter der Versicherten 25,9% des versicherten Lohns, wovon 10,66% zulasten der versicherten Person und 15,24% zulasten des Arbeitgebers gehen.

Im neuen Vorsorgeplan wird es nicht mehr eine konstante, sondern eine mit zunehmendem Alter der Versicherten steigende Gutschriftenskala geben, und die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge werden um durchschnittlich je einen Prozentpunkt erhöht.

Rechnet man zu den Sparbeiträgen auch die Beiträge für die Deckung der Risiken Tod und Invalidität und die Verwaltungskosten (1,9%) sowie die Beiträge für die Rekapitalisierung hinzu (s. oben Ziff. 3.4.3), schulden Arbeitnehmende

und Arbeitgeber der PKSPF folgende Gesamtbeiträge, in Prozent des versicherten Lohns:

BVG-Alter	Beitragsatz versicherte Person	Beitragsatz Arbeitgeber
22–34 Jahre	10,02	12,38
35–44 Jahre	10,02	13,38
45–54 Jahre	12,92	16,88
55–70 Jahre	13,02	21,38

Der Beitragsanteil von 4,9% zur Deckung der Risiken und der Verwaltungskosten sowie für die Rekapitalisierung wird nach dem Verteilschlüssel des geltenden Plans in Bezug auf die Gesamtbeiträge verteilt (58,8%–41,2%): 2,88% gehen zulasten des Arbeitgebers und 2,02% zulasten der Arbeitnehmenden.

Artikel 13 wird durch einen neuen Absatz 1^{bis} ergänzt, der die Beitragszahlung regelt, falls die PKSPF in Anwendung des neuen Artikels 7 Abs. 2 PKG mehrere Vorsorgepläne zur Auswahl anbietet. Dann gehen nämlich die zusätzlichen Beitragsanteile der Versicherten, die sich für einen vorteilhafteren Plan als den Vorsorgeplan «Standard» entschieden haben, vollständig zu ihren Lasten (s. auch oben Kommentar zu Art. 7).

Artikel 19 Abs. 1a, 3, 4 und 5 PKG

Angesichts der zunehmenden Komplexität der Geschäfte, mit der sich die Führungsorgane der Vorsorgeeinrichtungen zu befassen haben, sollten die Anforderungen an die Mitglieder des PKSPF-Vorstands im PKG verankert sein.

So muss der Vorstand über ausgewiesene Kompetenzen in mindestens folgenden Bereichen verfügen: berufliche Vorsorge, Personalwesen, Finanzanlagen, Bau- sowie Rechtswesen. Bei der Verlängerung der Amtszeiten der Vorstandsmitglieder oder bei der Ersatzwahl eines Mitglieds müssen die Wahlorgane sicherstellen, dass die Arbeitgeber- und Arbeitnehmendenvertreter über die notwendigen Kompetenzen für die ordnungsgemässe Erfüllung der Aufgaben eines solchen Organs verfügen.

Gegenwärtig werden die Arbeitnehmendenvertreter im Vorstand der PKSPF von der FEDE und der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg gewählt. Der VPOD will ebenfalls eine Vertreterin oder einen Vertreter wählen können. Da der VPOD mittlerweile ein im Sinne von Artikel 128 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 anerkannter Partner ist, muss er gleichberechtigt mit den anderen anerkannten Partnern behandelt werden. Die Absätze 3 und 5 sind entsprechend geändert. Der Entwurf enthält ausserdem eine Übergangsbestimmung wonach Vorstandsmitglieder, die beim Inkrafttreten der neuen Regelung im Amt sind, bis zur nächsten Neubestellung der Verwaltungskommissionen des Staates im Amt bleiben (das heisst

am 30. Juni 2022, wenn das Gesetz auf den 1. Januar 2022 in Kraft tritt).

Mit der Änderung von Artikel 19 Abs. 4 soll der Staatsrat einen grösseren Spielraum bei der Bezeichnung der Arbeitgebervertreter für den Vorstand erhalten.

Künftig wird es Sache des Staatsrats sein, bei jeder Vakanz diejenige Person auszuwählen, die mit Blick auf den neuen Artikel 19 Abs. 1a den Anforderungen der Funktion am besten entspricht, wobei grundsätzlich ein Mitglied des Staatsrats und eine Vertreterin oder ein Vertreter des Amts für Personal im Vorstand vertreten sind

Art. 29a PKG

Die Artikel 29a ff. PKG regeln den Wechsel vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat.

Artikel 29a bestimmt den Personenkreis. Tritt dieser Entwurf am 1. Januar 2022 in Kraft, so gilt der neue Pensionsplan im Beitragsprimat ab dem 1. Januar 2022 für alle Personen, die zu diesem Zeitpunkt bei Arbeitgebern arbeiten, die der PKSPF angeschlossen sind (Staat einschliesslich Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und externe Anschlüsse; Art. 4 Abs. 1 und 2 PKG).

Für Mitarbeitende, deren Arbeitsverhältnis am 31. Dezember 2021 oder vorher endete, gelten weiter die alten Bestimmungen. Wie alle Personen, die bei Inkrafttreten des geänderten PKG bereits eine Rente erhalten, sind sie vom neuen Pensionsplan nicht betroffen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gelten nach Eintritt eines Versicherungsfalles die bei Entstehen des Rentenanspruchs ermittelten Leistungen als wohlverworbene Rechte (s. insbes. BGE 9C_78/2007 vom 15. Januar 2008 E. 5.2 Umkehrschluss und Verweise; s. bezüglich Massnahmen bei Unterdeckung auch Art. 65d Abs. 3 BVG).

Art. 29b PKG

Artikel 29b legt die praktischen Modalitäten des Primatwechsels fest.

Am Datum des Inkrafttretens dieses Wechsels schreibt die Pensionskasse dem Altersguthaben jeder aktiven versicherten Person einen Betrag gut, der dem aktuellen Wert der erworbenen Leistungen entspricht, wie er gemäss Artikel 16 des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 17. Dezember 1993 (SR 831.42) am Vortag des Inkrafttretens berechnet wurde. Entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gewährleistet der Entwurf damit die Wahrung der wohlverworbene Rechte der aktiven Versicherten.

Artikel 29c PKG

Die Artikel 29c und 29d regeln die vom Arbeitgeber finanzierten Massnahmen zur Abfederung des Wechsels vom Leistungs- zum Beitragsprimat, d.h. die Übergangs- und die Kompensationsmassnahmen (s. oben Ziff. 4).

Artikel 29c enthält die entsprechenden Grundsätze.

Wie bereits erwähnt (s. oben Ziff. 4.1) werden mit der im Zuge der Vorsorgeplanänderung wegfallenden Solidarität zwischen der jüngeren und älteren Generation die älteren Versicherten benachteiligt. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung müssen Übergangsmassnahmen vorgesehen werden, damit die Versicherten in Treu und Glauben nach der alten Gesetzgebung getroffene Vorkehrungen, die sich nicht einfach rückgängig machen lassen, beibehalten und sich an die neue Regelung anpassen können.

Gemäss Artikel 29c Abs. 1 Bst. a gelten die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen für die aktiven Versicherten, die über 45-jährig sind (s. oben Ziff. 4.2–4.4).

Weil aber insbesondere der den Berechnungen zugrundeliegende Personalbestand genau bestimmt werden muss, werden gemäss Buchstabe b dieser Bestimmung nur diejenigen Personen den Kompensationsbetrag erhalten, die am 31. Dezember 2018 bei einem der PKSPF angeschlossenen Arbeitgeber beschäftigt waren. Für Arbeitnehmende, deren Arbeitsverhältnis am 1. Januar 2019 begonnen hat, gibt es weder Übergangs- noch Kompensationsmassnahmen, selbst wenn sie die unter Buchstabe a festgesetzte Altersgrenze erreicht haben. Diese Personen wussten bei ihrer Anstellung, dass sich die Pensionsbedingungen der PKSPF verschlechtern würden. Sie fallen somit nicht unter den Geltungsbereich der oben erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

Artikel 29c Abs. 2 definiert den Begriff des Kompensationsbetrags. Es handelt sich um einen Betrag, der die Auswirkungen des Primatwechsels auf die Alterspensionen gewisser Versicherter abfedern soll. Er wird unter der Annahme einer durchschnittlichen jährlichen Verzinsung des Altersguthabens der Begünstigten zu 2,5% berechnet und bestimmt sich aus dem Vergleich der anwartschaftlichen Alterspension per 64. Altersjahr gemäss bisherigem Vorsorgeplan im Leistungsprimat mit der anwartschaftlichen Pension per 64. Altersjahr gemäss neuem Vorsorgeplan im Beitragsprimat.

Der Kompensationsbetrag hat eine der beiden in Artikel 29c Abs. 3 vorgesehenen Formen: Übergangsmassnahmen im engeren Sinn oder Kompensationsmassnahmen, s. oben Ziff. 4.2–4.4.

Nach Artikel 29c Abs. 4 erhalten die Versicherten, die Anspruch auf den Kompensationsbetrag haben, diesen Betrag in derjenigen der beiden vorgesehenen Formen, die für sie vorteilhafter ist. Die PKSPF wird die entsprechenden

Berechnungen ausgehend vom Stand per 31. Dezember 2018 anstellen, mit Projektion auf den 31. Dezember 2021.

Artikel 29c Abs. 5 präzisiert die praktischen Zahlungsmodalitäten für die Übergangsmassnahmen. Gemäss dieser Bestimmung wird den Begünstigten ab Datum des Inkrafttretens des neuen Pensionsplans jedes Jahr auf ihrem Altersguthaben linear ein Betrag von 6,66% des gesamten Kompensationsbetrags gutgeschrieben. Im in die Vernehmlassung geschickten Vorentwurf war vorgesehen, dass die Gutschrift in Tranchen von 10% auf der Grundlage von Übergangs- und Kompensationsmassnahmen ab dem 50. Altersjahr erfolgen soll. Die Bestimmung ist angepasst worden, um der Altersgrenze von 45 Jahren für die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen im endgültigen Entwurf Rechnung zu tragen.

Diese Bestimmung trägt dem Umstand Rechnung, dass der Kompensationsbetrag bei Inkrafttreten des neuen Plans kein wohlverworfenes Recht darstellt. Da der Kompensationsbetrag nicht vom Arbeitnehmer, sondern vom Arbeitgeber finanziert wird, soll aus Billigkeitsgründen den vollen Kompensationsbetrag nur erhalten, wer bis zum Eintritt eines Vorsorgefalls (Pensionierung, Invalidität oder Tod) bei der PKSPF versichert bleibt. Hingegen hat eine anspruchsberechtigte Person, die entlassen wird oder kündigt, keinen Anspruch auf den vollen Kompensationsbetrag, sondern lediglich auf den Teil entsprechend der Dauer ihrer Arbeitstätigkeit nach dem Primatwechsel bei einem bei der Pensionskasse angeschlossenen Arbeitgeber.

Es ist zu beachten, dass im Falle einer ordentlichen oder vorzeitigen Pensionierung die betroffene Person bei der PKSPF versichert bleibt und den vollen Kompensationsbetrag erhalten wird. Jede vorzeitige Pensionierung führt jedoch zu einer Kürzung der Pension, die sich aus dem angewandten reduzierten Umwandlungssatz ergibt.

Artikel 29c Abs. 6 präzisiert die Parameter, die für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten zur Anwendung kommen, s. auch oben Ziff. 7.

Art. 29d PKG

Artikel 29d regelt die Finanzierung des Kompensationsbetrags.

Der PKSPF wird von allen der PKSPF angeschlossenen Arbeitgebern, das heisst vom Staat und seinen Anstalten sowie den weiteren angeschlossenen Arbeitgebern, ein Gesamtbetrag von maximal 380 Millionen Franken für die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen überwiesen. Jeder dieser Arbeitgeber soll sich im Verhältnis zu den Kosten der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen für sein Personal an der Finanzierung beteiligen.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass der in diesem Stadium nach den Projektionen per 31. Dezember 2018 veranschlagte Kom-

pensationsbetrag den Betrag, der am massgeblichen Berechnungsdatum zur Deckung der Kosten der vorgesehenen Übergangs- und Kompensationsmassnahmen effektiv notwendig sein wird, übersteigt oder dafür nicht ausreicht. Im letzteren Fall würden die Massnahmen umfangmässig entsprechend angepasst. Wenn auch zwölf Monate vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen bei der genauen Berechnung durch den Arbeitgeber noch die gleichen Berechnungshypothesen für die Übergangsmassnahmen gelten, werden im Prinzip aufgrund der Personalfluktuationen bei den verschiedenen angeschlossenen Arbeitgebern weniger Versicherte betroffen sein. Auch wenn dies vorerst nicht quantifizierbar ist, kann doch davon ausgegangen werden, dass die Übergangsmassnahmen etwas weniger kosten werden als veranschlagt.

Aus praktischen Gründen (für die Berechnungen und die Information der Betroffenen muss genügend Zeit zur Verfügung stehen) werden die Kosten der Massnahmen für jeden Arbeitgeber auf der Grundlage der Situation der betroffenen Arbeitnehmenden per 1. Januar 2021, nach denselben Modalitäten und Hypothesen wie für die bisherigen Berechnungen berechnet und auf den 1. Januar 2022 projiziert (Inkrafttreten des neuen Pensionsplans). Die PKSPF wird die Arbeitgeber spätestens am 30. Juni 2021 über die von ihnen geschuldeten Beträge informieren.

Für einige Arbeitgeber könnte es finanziell schwierig werden, wenn sie den ganzen geschuldeten Kompensationsbetrag bei Inkrafttreten des neuen Plans auf einmal entrichten müssten. Deshalb sieht der Entwurf vor, dass diese Arbeitgeber bei der PKSPF ein Darlehen aufnehmen können. Die Konditionen dafür werden abgesehen von der maximalen Laufzeit (5 Jahre) und von der Verzinsung (Marktzins) in einer Vereinbarung mit der PKSPF geregelt. Die eingegangenen Verpflichtungen begründen eine Schuldanerkennung im Sinne des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (s. auch Art. 29e).

Wie bereits erwähnt (s. oben Ziff. 4.5.1 oder 2 und 10) wird sich der Staat aus den genannten Gründen im Prinzip für die Darlehensoption entscheiden.

Artikel 29e PKG

Diese Bestimmung verweist lediglich auf die ordentlichen Vorschriften des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs. Damit sollen künftige Auslegungsschwierigkeiten ausgeräumt werden, falls sich ein Arbeitgeber weigern sollte, die geschuldeten Beträge zu zahlen. Es muss allen betroffenen Personen und Institutionen klar sein, dass die PKSPF in einer solchen Situation ihre Ansprüche als Gläubigerin bei den Gerichtsbehörden geltend machen und bei einem eventuellen Rechtsvorschlag die provisorische Rechtsöffnung verlangen kann.

Zur Erinnerung: Gemäss Artikel 72c Abs. 2 BVG gilt die Staatsgarantie «auch für Verpflichtungen gegenüber Versichertenbestände» der externen Angeschlossenen der PKSPF.

Artikel 29f PKG

Diese Bestimmung befasst sich mit den buchhalterischen Aspekten der vorgesehenen Transaktionen sowie den Finanzierungsmodalitäten und den von Dritten rückforderbaren Beiträgen (s. oben Ziff. 4.5).

Referendum und Inkrafttreten

Zur Frage des Referendums siehe oben Ziff. 13.

Über diese Vorlage wird es eine Volksabstimmung geben, voraussichtlich im Herbst 2020. Um der besonderen Situation der Lehrpersonen Rechnung zu tragen, die gegebenenfalls Ende Januar ihre Kündigung für das Ende des laufenden Schuljahres einreichen müssen, d. h. am 31. Januar 2021 für das Ende des Schuljahres 2020–2021, (Art. 16 des Reglements vom 14. März 2016 über das Lehrpersonal, das der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport untersteht), und weil die Lehrpersonen über die neuen Pensionsbedingungen Bescheid wissen müssen, bevor sie sich allenfalls für eine vorzeitige Pensionierung entscheiden, soll die Gesetzesänderung auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt werden.

**Loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance
du personnel de l'Etat
(passage à la primauté des cotisations)**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **122.73.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2018-DFIN-3 du Conseil d'Etat du 12 novembre 2019;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 122.73.1 (Loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP), du 12.05.2011) est modifié comme il suit:

Art. 2 al. 1 (modifié)

¹ La Caisse a pour but d'assurer des prestations en cas de retraite, d'invalidité et de décès dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Pour atteindre ce but, elle instaure plusieurs régimes de prévoyance fonctionnant tous en primauté des cotisations.

Art. 7 al. 1, al. 2 (nouveau)

¹ La Caisse applique les régimes de prévoyance suivants:

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes
über die Pensionskasse des Staatspersonals
(Wechsel zum Beitragsprimat)**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **122.73.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DFIN-3 des Staatsrats vom 12. November 2019;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 122.73.1 (Gesetz über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG), vom 12.05.2011) wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Pensionskasse gewährt im Rahmen der beruflichen Vorsorge Leistungen bei Pensionierung, Invalidität und Tod. Zu diesem Zweck führt sie mehrere Vorsorgepläne im Beitragsprimat.

Art. 7 Abs. 1, Abs. 2 (neu)

¹ Die Pensionskasse führt die folgenden Vorsorgepläne:

a) (*modifié*) un régime principal fonctionnant en primauté des cotisations («régime de pensions»);

² La Caisse peut instituer au maximum trois plans de prévoyance au choix pour les personnes assurées dans le régime de pensions ainsi que dans le régime complémentaire pour les cadres. Un seul plan est en revanche offert dans le régime LPP.

Art. 8 al. 1a (*nouveau*), **al. 2** (*modifié*)

^{1a} La Caisse soumet tous les cinq ans à son autorité de surveillance, pour approbation, un plan de financement pour le régime de pensions respectant les exigences fixées à l'alinéa 1.

² Le système financier du régime LPP et du régime complémentaire pour les cadres est celui de la capitalisation intégrale. Il a pour but de garantir, avec la fortune nette de prévoyance correspondante, une couverture d'au moins 100% des engagements actuariels.

Art. 9 al. 2 (*modifié*), **al. 3** (*modifié*), **al. 3a** (*nouveau*), **al. 4** (*modifié*)

² L'équilibre financier du régime de pensions est mesuré relativement au plan de financement prévu à l'article 8 al. 1a de la présente loi. L'équilibre financier du régime LPP et du régime complémentaire pour les cadres est mesuré relativement à un degré de couverture de 100%.

³ L'équilibre financier du régime de pensions est jugé satisfaisant lorsque le degré de couverture à une date donnée respecte le plan de financement adopté par la Caisse. En outre, sur la base de calculs effectués à partir de projections, le plan de financement doit être respecté pour la période de financement déterminante.

^{3a} L'équilibre financier du régime LPP et du régime complémentaire pour les cadres est jugé satisfaisant lorsque le degré de couverture à une date donnée est d'au moins 100%. En outre, sur la base de calculs effectués à partir de projections des budgets annuels, le degré de couverture de 100% doit être respecté pour la période de financement déterminante.

⁴ La période de financement déterminante est de vingt ans à compter de la date de l'expertise actuarielle, mais court au moins jusqu'en 2052 pour le régime de pensions.

a) (*geändert*) einen Grundplan im Beitragsprimat («Pensionsplan»);

² Die Pensionskasse kann im Pensionsplan und im Ergänzungsplan für Kaderpersonen maximal drei Vorsorgepläne vorsehen. Im BVG-Plan wird hingegen nur ein Vorsorgeplan angeboten.

Art. 8 Abs. 1a (*neu*), **Abs. 2** (*geändert*)

^{1a} Die Pensionskasse unterbreitet ihrer Aufsichtsbehörde alle fünf Jahre einen Finanzierungsplan für den Pensionsplan, der die Anforderungen nach Absatz 1 erfüllt, zur Genehmigung.

² Dem BVG-Plan und dem Ergänzungsplan für Kaderpersonen liegt das Vollkapitalisierungsverfahren zugrunde. Demnach werden die versicherungstechnischen Verpflichtungen mit dem entsprechenden Nettovorsorgevermögen zu mindestens 100% gedeckt.

Art. 9 Abs. 2 (*geändert*), **Abs. 3** (*geändert*), **Abs. 3a** (*neu*), **Abs. 4** (*geändert*)

² Das finanzielle Gleichgewicht des Pensionsplans wird am Finanzierungsplan nach Artikel 8 Abs. 1a gemessen. Das finanzielle Gleichgewicht des BVG-Plans und des Ergänzungsplans für Kaderpersonen wird am Deckungsgrad von 100% gemessen.

³ Das finanzielle Gleichgewicht des Pensionsplans gilt als erreicht, wenn der Deckungsgrad zum gegebenen Zeitpunkt dem von der Pensionskasse verabschiedeten Finanzierungsplan entspricht. Zudem muss der Finanzierungsplan auf der Grundlage von Projektionsberechnungen für die massgebende Finanzierungsperiode eingehalten werden.

^{3a} Das finanzielle Gleichgewicht des BVG-Plans und des Ergänzungsplans für Kaderpersonen gilt als erreicht, wenn der Deckungsgrad zum gegebenen Zeitpunkt mindestens 100% beträgt. Zudem muss der Deckungsgrad von 100%, auf der Grundlage von Berechnungen anhand jährlicher Voranschlagsprojektionen, für die massgebende Finanzierungsperiode eingehalten werden.

⁴ Die massgebende Finanzierungsperiode beträgt zwanzig Jahre ab dem Zeitpunkt des versicherungstechnischen Gutachtens, für den Pensionsplan läuft sie jedoch bis mindestens 2052.

Art. 10 al. 3 (modifié)

³ Le comité, en collaboration avec l'expert ou l'experte agréé-e, décide des mesures d'assainissement. Avant leur adoption, celles-ci sont portées à la connaissance du Conseil d'Etat qui donne son avis. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat peut consulter la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg (ci-après: la FEDE), le Syndicat des services publics – Fribourg (ci-après: le SSP-Fribourg) et l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg. L'article 14 est en outre réservé.

Art. 13 al. 1 (modifié), al. 1a (nouveau)

¹ Dans le régime de pensions, les cotisations dues à la Caisse par la personne assurée et par l'employeur sont fixées en pourcent du salaire assuré en fonction de l'âge LPP de la personne assurée, sur la base de la table ci-après:

Tableau introduit:

Age LPP	Taux de cotisation personne assurée	Taux de cotisation employeur
22–34 ans	10,02%	12,38%
35–44 ans	10,02%	13,38%
45–54 ans	12,92%	16,88%
55–70 ans	13,02%	21,38%

^{1a} Si la Caisse a institué plusieurs types de plans en application de l'article 7 al. 2, les suppléments de cotisations qui en découlent sont entièrement à la charge des personnes assurées.

Art. 19 al. 1a (nouveau), al. 3 (modifié), al. 4 (modifié), al. 5 (modifié)

^{1a} Les membres du comité doivent jouir d'une bonne réputation et offrir toutes les garanties d'une activité irréprochable. Dans leur ensemble, ils doivent disposer des compétences, en particulier dans les domaines de la prévoyance professionnelle et de la gestion des ressources humaines, en matière de placements financiers et de constructions ainsi que dans le domaine juridique, nécessaires à la bonne exécution des tâches qui leur incombent.

Art. 10 Abs. 3 (geändert)

³ Der Vorstand entscheidet zusammen mit der anerkannten Expertin oder dem anerkannten Experten über Sanierungsmassnahmen. Diese müssen zuvor dem Staatsrat zur Stellungnahme unterbreitet werden. Der Staatsrat kann dabei die Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE), der Verband des Personals öffentlicher Dienste Freiburg (VPOD Freiburg) und die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg konsultieren. Im Übrigen bleibt Artikel 14 vorbehalten.

Art. 13 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu)

¹ Im Pensionsplan werden die Pensionskassenbeiträge der versicherten Person und des Arbeitgebers gemäss folgender Tabelle in Prozenten des versicherten Lohns entsprechend dem BVG-Alter der versicherten Person festgelegt:

Table eingefügt:

BVG-Alter	Beitragssatz versicherte Person	Beitragssatz Arbeitgeber
22–34 Jahre	10,02%	12,38%
35–44 Jahre	10,02%	13,38%
45–54 Jahre	12,92%	16,88%
55–70 Jahre	13,02%	21,38%

^{1a} Bietet die Pensionskasse in Anwendung von Artikel 7 Abs. 2 mehrere Vorsorgepläne an, so gehen die daraus resultierenden höheren Beiträge vollständig zulasten der versicherten Personen.

Art. 19 Abs. 1a (neu), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert), Abs. 5 (geändert)

^{1a} Die Mitglieder des Vorstands müssen einen guten Leumund haben und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Insgesamt müssen sie über die zur ordnungsgemässen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Fähigkeiten verfügen, insbesondere in den Bereichen berufliche Vorsorge und Personalwesen, Finanzanlagen und Bauwesen sowie im Rechtswesen.

³ Les personnes salariées sont représentées au comité par six membres, dont quatre sont élus par l'intermédiaire de la FEDE, un, par l'intermédiaire du SSP-Fribourg et le dernier, par l'intermédiaire de l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg.

⁴ Le Conseil d'Etat désigne les six membres représentant l'employeur.

⁵ La FEDE, le SSP-Fribourg ainsi que l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg organisent l'élection des personnes qui représentent les personnes salariées. Il est tenu compte des diverses catégories de personnes salariées et de l'importance numérique de celles-ci; le Conseil d'Etat fixe les règles de répartition. Quatre des membres représentant les personnes salariées au moins doivent être des personnes assurées de la Caisse.

Intitulé de section après Art. 29 (nouveau)

^{7a} Dispositions transitoires relatives au passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations dans le régime de pensions

Art. 29a (nouveau)

Personnes concernées

¹ Le nouveau plan de prévoyance fondé sur la primauté des cotisations est applicable aux employé-e-s qui, à la date de l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, sont au service des employeurs affiliés à la Caisse au sens de l'article 4 al. 1 et 2.

² Les employé-e-s dont les rapports de service ont pris fin au plus tard le dernier jour du mois précédant la date de l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi demeurent soumis aux conditions prévues dans le plan de prévoyance de la Caisse établi selon la primauté des prestations appliqué à cette date. Les droits acquis des autres bénéficiaires de rente sont également garantis.

³ Von den sechs Vorstandsmitgliedern, die die Arbeitnehmenden vertreten, werden vier Mitglieder über die FEDE, ein Mitglied über den VPOD Freiburg und ein Mitglied über die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg gewählt.

⁴ Der Staatsrat bezeichnet die sechs Personen, die den Arbeitgeber vertreten.

⁵ Die FEDE, der VPOD Freiburg und die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg organisieren die Wahl der Vorstandsmitglieder, die die Arbeitnehmenden vertreten. Dabei sind die verschiedenen Kategorien von Arbeitnehmenden und ihre zahlenmässige Bedeutung zu berücksichtigen; der Staatsrat legt die entsprechenden Regeln fest. Mindestens vier Mitglieder der Arbeitnehmendenvertretung müssen bei der Pensionskasse versichert sein.

Abschnittsüberschrift nach Art. 29 (neu)

^{7a} Übergangsbestimmungen für den Wechsel vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat im Pensionsplan

Art. 29a (neu)

Betreffende Personen

¹ Der neue Pensionsplan im Beitragsprimat gilt für die Arbeitnehmenden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom dieses Gesetzes bei den Arbeitgebern angestellt und gemäss Artikel 4 Abs. 1 und 2 der Pensionskasse angeschlossen sind.

² Angestellte, deren Dienstverhältnis spätestens am letzten Tag des Monats vor dem Inkrafttreten der Änderung vom dieses Gesetzes endet, sind weiterhin den Bedingungen des Pensionsplans im Leistungsprimat unterstellt, der zu diesem Zeitpunkt gilt. Die wohlverwobenen Rechte der übrigen Rentenbezüglerinnen und Rentenbezügler sind ebenfalls garantiert.

Art. 29b (nouveau)

Avoir de vieillesse

¹ Le jour de l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, la Caisse crédite l'avoir de vieillesse de chaque personne assurée active d'une somme égale à la valeur actuelle des prestations acquises, calculée au jour précédant cette entrée en vigueur, selon l'article 16 de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.

Art. 29c (nouveau)

Montant de compensation – Principes

¹ A la date de l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, la Caisse crédite un montant de compensation sur l'avoir de vieillesse de toutes les personnes assurées actives:

- a) âgées de plus de 45 ans et
- b) entrées en fonction avant le 31 décembre 2018.

² Le montant de compensation correspond au montant unique qu'il faudrait créditer, au 31 décembre 2018, sur l'avoir de vieillesse de la personne assurée pour atténuer l'impact du changement de primauté sur la pension de retraite. Il est évalué en comparant la pension de retraite projetée à l'âge de 64 ans dans le précédent plan de prévoyance en primauté des prestations avec la pension de retraite projetée au même âge dans le plan de prévoyance standard.

³ Le montant de compensation prend l'une des formes suivantes:

- a) un montant permettant de limiter, à la date du changement de plan et compte tenu des paramètres retenus, pour toutes les personnes assurées âgées de plus de 45 ans, à 9,5% la diminution de la pension de retraite attendue à l'âge de 64 ans selon l'ancien plan;
- b) un montant destiné à compenser, pour les personnes assurées âgées de plus de 54 ans à 64 ans, de manière dégressive à raison de 10% par année, la différence entre la pension de retraite attendue à 64 ans calculée selon l'ancien et le nouveau plan, compte tenu des paramètres retenus.

Art. 29b (neu)

Altersguthaben

¹ Am Tag des Inkrafttretens der Änderung vom ... dieses Gesetzes schreibt die Pensionskasse dem Altersguthaben jeder aktiven versicherten Person einen Betrag gut, der dem aktuellen Wert der erworbenen Leistungen entspricht, wie er gemäss Artikel 16 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge am Vortag des Inkrafttretens berechnet wurde.

Art. 29c (neu)

Kompensationsbetrag – Grundsätze

¹ Am Datum des Inkrafttretens der Änderung vom ... dieses Gesetzes schreibt die Pensionskasse allen aktiven Versicherten auf dem Altersguthaben einen Kompensationsbetrag gut, sofern sie:

- a) über 45-jährig sind und
- b) ihre Stelle vor dem 31. Dezember 2018 angetreten haben.

² Der Kompensationsbetrag entspricht dem einmaligen Betrag, der dem Altersguthaben der versicherten Person zur Abfederung der Auswirkungen des Primatwechsels auf ihre Alterspension per 31. Dezember 2018 gutgeschrieben werden soll. Er errechnet sich aus dem Vergleich der anwartschaftlichen Alterspension per 64. Altersjahr gemäss bisherigem Pensionsplan im Leistungsprimat mit der anwartschaftlichen Alterspension im gleichen Altersjahr im Vorsorgeplan «Standard».

³ Der Kompensationsbetrag hat eine der folgenden Formen:

- a) einem Betrag, mit dem zum Zeitpunkt des Primatwechsels nach den gewählten Parametern für alle über 45-jährigen Versicherten die Kürzung der Alterspension gegenüber der bei einer Pensionierung mit 64 Jahren gemäss bisherigem Pensionsplan zu erwartenden Alterspension auf 9,5% begrenzt werden kann; oder
- b) einem Betrag, mit dem für die über 54- bis 64-jährigen Versicherten die Differenz zwischen der im Alter von 64 Jahren erwarteten Alterspension nach dem alten und dem neuen Pensionsplan unter Berücksichtigung der gewählten Parameter degressiv im Umfang von 10% pro Jahr kompensiert werden soll.

⁴ Le montant de compensation est calculé sur la base des paramètres actuels au 31 décembre 2018, projetés au 31 décembre 2021. Le montant crédité individuellement à chaque personne assurée bénéficiaire correspond à celui des deux montants visés par l'alinéa 3 qui lui est le plus favorable.

⁵ Le montant de compensation est acquis linéairement sur une période de quinze ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, à raison de 6,66% par année. En cas de sortie de la Caisse avant la survenance d'un cas de prévoyance, la part acquise du montant de compensation est intégrée à la prestation de sortie. En cas de départ en retraite, l'entier du montant de compensation est immédiatement acquis.

⁶ Pour les agents et agentes de la force publique, l'âge de projection pour la comparaison de la pension de retraite est fixé à 60 ans au lieu de 64 ans et l'âge de référence pour le montant de compensation est fixé à plus de 50 ans au lieu de plus de 54 ans.

Art. 29d (nouveau)

Montant de compensation – Financement

¹ Afin d'assurer le financement des montants de compensation, les employeurs affiliés conformément à l'article 4 al. 1 et 2 versent à la Caisse, au plus tard le jour de l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, un montant maximal de 380 millions de francs.

² Le montant de la participation de chaque employeur est fixé par le Conseil d'Etat en fonction du coût des mesures visées à l'article 29c al. 2 pour les personnes assurées concernées de chacun d'eux. Les calculs se fondent sur la situation existant douze mois avant l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, projetée à la date de l'entrée en vigueur de ladite modification, sur la base des modalités fixées à l'article 29c al. 4.

³ Chaque employeur supporte le coût des montants de compensation afférent à son personnel. Au plus tard six mois avant l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, la Caisse informe chacun d'eux du montant dû.

⁴ La Caisse peut accorder à l'Etat de Fribourg ainsi qu'aux employeurs affiliés un prêt à moyen terme, rémunéré au taux du marché et remboursé sur une durée maximale de cinq années. Le montant et les autres modalités du prêt sont déterminés par contrat entre la Caisse et les employeurs affiliés concernés.

⁴ Der Kompensationsbetrag berechnet sich auf der Grundlage der aktuellen Parameter per 31. Dezember 2018, projiziert auf den 31. Dezember 2021. Jeder begünstigten versicherten Person wird derjenige Kompensationsbetrag nach Absatz 3 gutgeschrieben, der für sie vorteilhafter ist.

⁵ Der Kompensationsbetrag wird linear über einen Zeitraum von 15 Jahren ab dem Inkrafttreten der Änderung vom... dieses Gesetzes zu 6,66% pro Jahr erworben. Bei Austritt aus der Pensionskasse vor Eintritt eines Vorsorgefalls wird der erworbene Kompensationsbetrag in die Austrittsleistung integriert. Bei Pensionierung erhalten die Versicherten den vollen Kompensationsbetrag sofort.

⁶ Für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten liegen das Berechnungsalter für den Vergleich der Alterspension bei 60 statt 64 Jahren und das Referenzalter für den Kompensationsbetrag bei über 50 statt über 54 Jahren.

Art. 29d (neu)

Kompensationsbetrag – Finanzierung

¹ Zur Sicherung der Finanzierung der Kompensationsbeträge überweisen die nach Artikel 4 Abs. 1 und 2 angeschlossenen Arbeitgeber der Pensionskasse bis spätestens am Tag des Inkrafttretens der Änderung vom dieses Gesetzes einen Maximalbetrag von 380 Millionen Franken.

² Die Höhe der Beteiligung der einzelnen Arbeitgeber wird vom Staatsrat festgesetzt und richtet sich nach den Kosten der Massnahmen nach Artikel 29c Abs. 2 für ihre betroffenen Versicherten. Die Berechnungen basieren auf dem Stand zwölf Monate vor Inkrafttreten der Änderung vom ... dieses Gesetzes, der auf das Datum des Inkrafttretens dieser Änderung projiziert wird, auf der Grundlage der Modalitäten nach Artikel 29c Abs. 4.

³ Jeder Arbeitgeber trägt die Kosten für die Kompensationsbeträge seines Personals. Die Pensionskasse informiert bis spätestens sechs Monate vor Inkrafttreten der Änderung vom dieses Gesetzes jeden Arbeitgeber über den fälligen Betrag.

⁴ Die Pensionskasse kann dem Staat Freiburg sowie den angeschlossenen Arbeitgebern ein mittelfristiges Darlehen gewähren, das marktgerecht verzinst und über einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren zurückgezahlt wird. Die Darlehenshöhe und die sonstigen Modalitäten werden zwischen der Pensionskasse und den betroffenen angeschlossenen Arbeitgebern vertraglich festgelegt.

Art. 29e (nouveau)

Reconnaissance de dette

¹ Les montants notifiés par la Caisse conformément à l'article 29d valent reconnaissance de dette au sens de l'article 82 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite.

Art. 29f (nouveau)

Traitement comptable des contributions à la charge de l'Etat

¹ Le montant total mis à la charge de l'Etat en application de l'article 29d est imputé sur les fonds propres de l'Etat, sans incidence sur le compte de résultats.

² A la date d'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, l'Etat peut contracter auprès de la Caisse un prêt du montant mis à sa charge conformément à la disposition qui précède. Les conditions et les modalités sont fixées conformément à l'article 29d al. 4.

³ Sont en principe tenus de verser à l'Etat la part du montant précité afférent à leur personnel les établissements de l'Etat ou les établissements intercantonaux suivants:

- a) l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS) et/ou les entités qui lui sont rattachées, pour les tâches qui sont financées par des tiers;
- b) les secteurs du Service public de l'emploi financés par des tiers (ORP);
- c) l'Etablissement d'assurance des animaux de rente (Sanima);
- d) la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (CPPEF);
- e) la Caisse publique de chômage (CPCh);
- f) le Centre de perfectionnement interprofessionnel de Granges-Paccot (CPI);
- g) le Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier (SIERA).

⁴ Le Conseil d'Etat fixe, après avoir entendu les établissements concernés, le montant que chacun d'eux est tenu de verser à l'Etat.

Art. 29e (neu)

Schuldanererkennung

¹ Die von der Pensionskasse mitgeteilten Beträge nach Artikel 29d gelten als Schuldanererkennung im Sinne von Artikel 82 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889.

Art. 29f (neu)

Buchhalterische Erfassung der Beiträge zulasten des Staates

¹ Der gesamte in Anwendung von Artikel 29d zulasten des Staates gehende Betrag wird dem Eigenkapital des Staates belastet und wirkt sich nicht auf die Erfolgsrechnung aus.

² Bei Inkrafttreten der Änderung vom ... dieses Gesetzes kann der Staat bei der Pensionskasse ein Darlehen in Höhe des Betrags aufnehmen, der ihm gemäss der vorstehenden Bestimmung in Rechnung gestellt wurde. Die Bedingungen und die Modalitäten richten sich nach Artikel 29d Abs. 4.

³ Die folgenden staatlichen Anstalten und interkantonalen Einrichtungen haben dem Staat den Anteil am vorgenannten Betrag für ihr Personal zu überweisen:

- a) die Kantonale Sozialversicherungsanstalt und/oder die ihr angegliederten Einheiten für die von Dritten finanzierten Aufgaben;
- b) die von Dritten finanzierten Sektoren des Amts für den Arbeitsmarkt (RAV);
- c) die Nutztiersversicherungsanstalt (Sanima);
- d) die Pensionskasse des Staatspersonals des Kantons Freiburg (PKSPF);
- e) die Öffentliche Arbeitslosenkasse (ÖALK);
- f) das Interprofessionelle Weiterbildungszentrum (IWZ);
- g) der interkantonale Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz (SIERA).

⁴ Der Staatsrat legt nach Anhörung der betroffenen Anstalten den Betrag fest, den jede Anstalt oder Einrichtung dem Staat überweisen muss.

⁵ Conformément aux dispositions de la loi sur la scolarité obligatoire, l'ensemble des communes supporte 50% des coûts engendrés par la modification du ... de la présente loi en relation avec les membres du corps enseignant et le personnel socio-éducatif. La répartition intercommunale et les modalités de paiement sont régies par les articles 68 et 69 de la loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire.

⁶ L'Etat peut, en cas de besoin, accorder un prêt aux communes et aux établissements précités. Les conditions et les modalités du prêt sont fixées par le Conseil d'Etat.

Art. 30

Abrogé

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Disposition transitoire concernant la composition du comité de la Caisse

—

Le mandat des membres du comité en fonction à la date d'entrée en vigueur de la présente loi est prolongé jusqu'au terme de la période administrative en cours. Le membre représentant les personnes salariées élu par l'intermédiaire du SSP-Fribourg entre en fonction lors du renouvellement général des membres des commissions de l'Etat suivant cette entrée en vigueur.

⁵ Gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über die obligatorische Schule tragen die Gemeinden zusammen 50% der Kosten, die von der Änderung vom ... dieses Gesetzes für die Lehrpersonen und das sozialpädagogische Personal verursacht werden. Die Aufteilung auf die Gemeinden und die Zahlungsmodalitäten richten sich nach den Artikeln 68 und 69 des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule.

⁶ Der Staat kann den Gemeinden und den vorgenannten Anstalten bei Bedarf ein Darlehen gewähren. Der Staatsrat bestimmt die Darlehensbedingungen und -modalitäten.

Art. 30

Aufgehoben

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Übergangsbestimmung über die Zusammensetzung des Vorstands der Pensionskasse

—

Das Mandat der Vorstandsmitglieder, die am Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Amt sind, wird bis zum Ende der laufenden Amtsperiode verlängert. Das über den VPOD Freiburg gewählte Vorstandsmitglied tritt sein Amt bei der nächsten Neubestellung der Verwaltungskommissionen des Staates an, die auf dieses Inkrafttreten folgt.

Disposition finale

—

La présente loi est soumise au referendum financier obligatoire.
Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Schlussbestimmung

—

Dieses Gesetz untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.
Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.