

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Avec le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi régissant la Caisse de prévoyance du Canton du Valais CPVAL.

Condensé

Le monde de la prévoyance fait face à de nombreux défis, dont l'évolution démographique et la faible croissance économique, caractérisés notamment par l'allongement de l'espérance de vie et un niveau bas des taux d'intérêt. A l'instar des autres caisses de prévoyance, CPVAL n'échappe pas à cette situation qui nécessite, selon elle, l'adoption de mesures telles que la baisse de son taux technique de référence et a fortiori de ses taux de conversion.

Dans ce contexte et compte tenu du fait que la pérennité de CPVAL est au cœur de ses préoccupations, le Conseil d'Etat a désigné en séance du 24 août 2016 les membres du groupe de travail dénommé « GT CPVAL ». Composé de représentants de l'Etat et des institutions affiliées, du comité de CPVAL et des partenaires sociaux, ce groupe de travail a été chargé d'analyser la situation et de formuler des propositions de mesures pour garantir l'équilibre financier de la caisse à long terme.

Sur la base des travaux susmentionnés, le Conseil d'Etat soumet aujourd'hui au Grand Conseil un projet de loi régissant l'organisation et le fonctionnement de CPVAL qui permet la mise en œuvre de sa réforme structurelle.

Les caractéristiques principales de ce projet sont exposées ci-après :

- *maintien de CPVAL mais avec sa transformation sous la forme d'une institution de prévoyance collective de droit public avec un Conseil d'administration et des caisses de prévoyance internes (CPI) dirigées par des Comités de gestion ;*
- *CPVAL deviendra une entité qui, initialement, comprend deux caisses de prévoyance internes (CPI), l'une ouverte (dénommée ci-après « CPIO ») et l'autre fermée (dénommée ci-après « CPIF ») ;*
- *adaptation de la garantie étatique actuelle accordée à CPVAL, qui est maintenue pour la CPIF mais qui est remplacée par la recapitalisation complète de la CPIO à un taux de couverture de 115%, y compris une réserve de fluctuation de valeur. La garantie de l'Etat applicable pour la CPIF est ainsi appelée à se réduire progressivement pour ensuite disparaître à terme, à la liquidation de la CPIF avec l'extinction de ses engagements ;*
- *split de l'effectif des assurés actifs en fonction de leur date d'affiliation (avant le 1^{er} janvier 2012 : membre de l'effectif de la CPIF / après le 1^{er} janvier 2012 : membre de l'effectif de la CPIO). Les assurés rentiers au moment de la mise en œuvre de la réforme sont rattachés à la CPIF ;*
- *flexibilisation de l'âge de la retraite dès 58 ans jusqu'à 70 ans, moyennant l'accord de l'employeur au-delà de l'âge légal AVS ;*

- mise en œuvre d'un nouveau plan de prévoyance pour la CPIO visant à atteindre avec une bonification d'épargne constante de 22.25% (20.20% pour les assurés soumis au traitement non progressif) et au terme d'une durée de 40 ans, l'objectif de prévoyance de 60% du salaire assuré (soit le 47% du salaire AVS) à l'âge légal de l'AVS. Pour le personnel de sécurité (Police cantonale et Etablissements pénitentiaires), l'objectif de prévoyance précité est visé avec une bonification constante de 24% à un âge de retraite fixé 2 ans avant celui de l'âge légal AVS.
Pour le financement des cotisations des 2 plans précités, la quote-part actuelle, soit 57% à charge de l'employeur et 43% à charge de l'assuré, a été maintenue ;
- régime transitoire de compensation des pertes sur les rentes de retraites projetées suite à la baisse des taux de conversion et à l'introduction des nouveaux plans d'épargne de la CPIO.

1. Contexte

L'évolution de l'espérance de vie et des rendements des marchés financiers ainsi que les recommandations des experts en matière de prévoyance ont amené les caisses de pensions à devoir étudier plus en détail leurs bases actuarielles ainsi que leur taux technique de référence et, a fortiori, leurs taux de conversion.

CPVAL n'échappe pas à cette problématique et son comité a examiné ces questions dès juin 2015. Le résultat de ses réflexions et les différentes mesures proposées ont été consignés dans le rapport «CPVAL – Taux de conversion» d'avril 2016 afin d'orienter l'Etat du Valais, en tant qu'employeur, sur les impacts financiers et économiques des décisions à prendre.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a rencontré le 1^{er} juin 2016 les représentants de l'Etat au sein du comité de CPVAL et il a décidé en séance du 22 juin 2016 d'instituer un groupe de travail dénommé « GT CPVAL ». Par décision du 24 août 2016, l'Exécutif cantonal a arrêté la composition du groupe de travail précité, son cahier des charges ainsi que le calendrier de ses travaux.

Dans le cadre de ses travaux, le GT CPVAL a adressé 3 rapports à l'intention du Conseil d'Etat :

- **le rapport daté du 21 décembre 2016** dont le contenu porte sur la situation financière de CPVAL projetée au 31 décembre 2016 ;
- **le rapport daté du 16 août 2017** qui traite du diagnostic posé sur la situation financière de CPVAL, de l'avis de droit délivré par le Dr Longchamp, à la demande du comité de CPVAL, au sujet de la garantie statique décidée par le Parlement dans le cadre du régime transitoire mis en œuvre avec le passage à la primauté des cotisations au 1^{er} janvier 2012 ainsi que des mesures stratégiques proposées par le GT CPVAL ;
- **le rapport daté du 6 décembre 2017** dont l'objet porte principalement sur le concept de la solution retenant 2 caisses recommandée par le GT CPVAL et accessoirement sur l'examen du plan de prévoyance de la caisse ouverte (dénommée ci-après CPIO) et celle fermée (dénommée ci-après CPIF) sous l'angle LPP et des parts surobligatoires.

2. Réforme structurelle décidée par le Conseil d'Etat

Sur la base des recommandations du GT CPVAL et après avoir entendu les partenaires sociaux et les responsables de la caisse de prévoyance, le Conseil d'Etat a décidé de transformer et de réorganiser CPVAL en une entité comprenant deux caisses de prévoyance internes, l'une ouverte (CPIO) et l'autre fermée (CPIF).

2.1 Justification de la solution à deux caisses

Les réflexions qui ont conduit le Conseil d'Etat à retenir cette réforme structurelle sont les suivantes :

- la nécessité de créer un nouveau paradigme pour la prévoyance professionnelle de la fonction publique valaisanne et de tirer un trait sur le passé ;
- la volonté de créer les conditions permettant une réduction régulière de la garantie étatique, suivie de son extinction, pour la CPIF, et le remplacement immédiat de la garantie par la capitalisation complète de la CPIO ;
- l'idée de créer une CPIF permet de combler les lacunes de financement acceptées de longue date par le canton avec un amortissement de ce que l'on pourrait appeler « la dette historique » ;
- la possibilité de régler le problème récurrent du financement de CPVAL compte tenu de sa capitalisation partielle en répartissant l'effort financier de l'Etat sur 20 à 25 ans, sans qu'un apport massif de capital soit nécessaire ;
- la nécessité d'une séparation juridique claire entre les problèmes issus du passé qui resteront confinés dans la CPIF et les défis qui attendent la CPIO dans le futur ;
- la volonté de proposer une CPIO attractive aussi bien pour ses futurs assurés que pour des nouveaux employeurs ;
- la volonté de mettre un terme à l'augmentation du découvert financier qui paraît sans limite de temps et sans limite de montant ;
- la volonté d'aller progressivement vers l'objectif de la capitalisation complète de l'institution de prévoyance de droit public cantonal, de façon à pouvoir s'extraire des contraintes du droit fédéral en la matière ;
- la volonté de soumettre la CPIO aux mêmes conditions que celles qui régissent les caisses privées.

2.2 Présentation de la réforme structurelle

Les éléments fondamentaux autour desquels s'articule la réforme structurelle de CPVAL sont les suivants :

2.2.1 *Réorganisation de CPVAL*

La situation de CPVAL est préoccupante nonobstant son degré de couverture de 82.3% au 31 décembre 2017. Avec les éléments suivants interagissant entre eux, la situation de la caisse est très compliquée :

- des taux de conversion trop élevés,
- un taux technique trop élevé,
- un nombre élevé d'assurés en âge de prendre une retraite anticipée,
- une évolution défavorable du rapport démographique,
- une proportion importante des engagements envers les rentiers,
- une capitalisation partielle avec une absence de rendement sur le découvert.

Vu sous l'angle du découvert financier garanti par l'Etat qui se monte à 1.33 milliard de francs à la même date, le Conseil d'Etat considère qu'il n'est plus possible de piloter CPVAL uniquement sur la base de son degré de couverture sans se préoccuper de la valeur nominale de son découvert. Pour les finances cantonales, la progression de ce dernier constitue, de par la garantie de l'Etat, une augmentation implicite de la dette.

A partir d'un certain niveau de découvert, il n'est plus soutenable de considérer que les mesures à prendre puissent être de type conjoncturel. La situation de découvert de CPVAL n'échappe pas à cette règle et des mesures structurelles doivent être prises.

Le Conseil d'Etat n'entend pas laisser ce découvert financier agir en fardeau ni sur les finances cantonales ni sur les assurés de la caisse.

Dès lors, la volonté du Conseil d'Etat est d'une part d'assumer les engagements pris par le passé et d'autre part de mettre un terme au régime de capitalisation partielle de CPVAL qui est autorisé par le droit fédéral grâce à la garantie délivrée par l'Etat du Valais.

La réforme structurelle décidée par le Conseil d'Etat vise à mettre un terme à cette situation qui a permis à l'Etat de financer à crédit le coût de son système de prévoyance. Il s'agit de combler les lacunes de financement acceptées de longue date par le canton avec un amortissement de ce qui constitue « une dette historique ».

Dans ce sens, il a décidé de transformer et réorganiser CPVAL en une institution de prévoyance collective dotée initialement de 2 caisses de prévoyance internes, l'une ouverte (CPIO) et l'autre fermée (CPIF).

La CPIO est dotée d'une capitalisation initiale complète, sans garantie délivrée par l'Etat du Valais. Toutefois, le canton doit financer le coût de la constitution de la réserve de fluctuation de valeur de la CPIO conformément à l'art. 72j LPP (*cf.* 3.1.1.4).

Pour la CPIF, la garantie de l'Etat subsiste et la capitalisation intervient de manière progressive (*cf.* 3.1.2), jusqu'à sa transformation en une caisse de rentiers, puis sa liquidation à l'extinction de ses engagements. La fin de la garantie de l'Etat est ainsi programmée.

2.2.2 Split de l'effectif

En considérant que les problèmes du passé devaient être gérés dans la CPIF et les opportunités et les risques du futur dans la CPIO, le Conseil d'Etat a retenu, comme critère de répartition de l'effectif des assurés actifs, la garantie de rente statique décidée par le passé. Les assurés actifs concernés, soit ceux affiliés à CPVAL avant le 1^{er} janvier 2012, ainsi que tous les assurés rentiers présents au moment de la mise en œuvre de la réforme sont rattachés à la CPIF, avec le plan de prévoyance actuel. Les assurés actifs affiliés dès le 1^{er} janvier 2012 seront rattachés à la CPIO.

2.2.3 Introduction d'un âge de retraite flexible

Le Conseil d'Etat entend favoriser la flexibilisation de l'âge de la retraite qui sera effective dès 58 ans et jusqu'à 70 ans, avec l'accord de l'employeur au-delà de l'âge légal AVS, pour les assurés des deux caisses de prévoyance internes.

Sur le plan de la politique du personnel, il s'agit d'anticiper l'évolution démographique. Dans un proche avenir, la génération du baby-boom prendra sa retraite et l'Etat sera confronté à la problématique de son remplacement par les générations suivantes.

Des conditions de travail et de prévoyance attrayantes doivent inciter les employés plus âgés et expérimentés à rester plus longtemps dans la vie active. De plus, la possibilité doit être offerte aux personnes qui, ayant atteint l'âge légal de la retraite, n'auraient pas encore atteint l'objectif de prévoyance prévue par le plan de prestations de leur caisse de prévoyance

interne de pouvoir compléter ce manque par la poursuite de l'exercice de leur activité lucrative.

2.2.4 Nouveau plan de prévoyance de la CPIO

Pour rappel, avec la modification de la LPP votée le 17 décembre 2010 par le Parlement fédéral concernant le financement des institutions de prévoyance de corporation de droit public et qui est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012, les législateurs cantonaux ne peuvent plus régler l'ensemble des éléments essentiels du régime de prévoyance, mais exclusivement l'aspect du financement ou celui des prestations.

Le choix du législateur cantonal s'est porté sur la réglementation du financement. A ce titre, le Conseil d'Etat a statué sur les 3 axes de financement du plan de prévoyance de la CPIO, à savoir :

- la durée de cotisation ainsi que l'âge de référence de la retraite (*cf. 2.2.4.1*)
- le niveau des bonifications d'épargne (*cf. 2.2.4.2*)
- la quote-part du financement des cotisations par l'employeur et l'assuré (*cf. 2.2.4.3*).

2.2.4.1 Durée de cotisation et âge de référence de la retraite

L'âge de retraite AVS constitue l'âge de référence pour tous les assurés de la CPIO à l'exception de ceux faisant partie du personnel de sécurité (Police cantonale et Etablissements pénitentiaires) pour lequel l'âge de référence correspond à l'âge AVS avec une anticipation de deux ans.

Un effort identique a été demandé tant au personnel de l'Administration cantonale qu'au personnel de sécurité, en relevant de 3 ans leur âge respectif de référence de la retraite.

Le relèvement de l'âge de référence de la retraite tient compte d'une part de l'évolution démographique (augmentation de l'espérance de vie) et d'autre part du fait que les jeunes entrent à un âge plus élevé dans le monde du travail en raison d'une tendance à un allongement de leur période de formation.

Dans le système de la primauté des cotisations, l'âge de retraite est un âge mobile et ne doit plus être vu comme une cible fixe à atteindre. Le montant de la rente visée en francs, dans une fourchette d'âges raisonnables, constitue désormais la cible à atteindre pour les assurés.

En alignant l'âge de référence de la retraite pour les employés de l'Administration cantonale et pour les enseignants sur celui fixé au niveau de l'AVS, une modification de ce dernier entraînera automatiquement un ajustement de celui des assurés de la CPIO sans que cela nécessite un débat sur cette question au niveau cantonal.

Il sied de relever que l'octroi d'une rente pont AVS, financée paritairement par l'employeur et l'assuré, subsiste dans le cadre de la flexibilisation de l'âge de la retraite.

2.2.4.2 Le niveau des bonifications d'épargne

Le taux de la bonification d'épargne est constant durant toute la période d'assurance que ce soit pour l'employeur ou l'assuré. Le niveau de la bonification a été déterminé de telle sorte à ce que au terme d'une carrière complète de 40 ans l'objectif actuel de prévoyance de 60% du salaire assuré (47% du salaire AVS) soit atteint selon les hypothèses retenues dont celle de rémunérer à hauteur de 2.5% le compte d'épargne des assurés :

Taux de bonification d'épargne	Avec un traitement progressif	Personnel de sécurité ¹	Avec un traitement non progressif	Quote-part du financement
	Age de référence de la retraite: âge AVS	Age de référence de la retraite: âge AVS - 2 ans	Age de référence de la retraite: âge AVS	
Employeurs	12.70%	13.70%	11.50%	57%
Assurés	9.55%	10.30%	8.70%	43%
Total	22.25%	24.00%	20.20%	100%

¹ Personnel avec un traitement progressif (police cantonale et établissements pénitentiaires)

En appliquant une cotisation nivelée, soit indépendante de l'âge de l'assuré, le capital épargne de l'assuré se constitue de manière progressive sur toute la durée d'assurance et non pas essentiellement au cours des dernières années avant la retraite comme cela est le cas actuellement. Ainsi, le risque lié au rendement de la fortune, et donc à l'intérêt rémunérateur servi sur le compte de l'assuré, n'est plus aussi concentré sur quelques années mais mieux réparti sur la durée d'assurance.

De plus, il est prévu que les bonifications d'épargne soient constantes jusqu'à 70 ans et donc constitutives de rente de retraite jusqu'à cet âge. Cette formule rend particulièrement attrayant de rester plus longtemps actif pour les personnes entrées tardivement sur le marché du travail et qui sont encore, physiquement et psychiquement, en mesure de poursuivre leur activité professionnelle au-delà l'âge de référence de la retraite, avec l'accord de l'employeur.

A relever que le projet de loi retient de fixer une fourchette (plus ou moins 1.25 point de pourcentage du taux de cotisation de référence de chaque catégorie d'assuré) au sein de laquelle le Conseil d'Etat est compétent, en sa qualité d'employeur, de décider du niveau de financement de la prévoyance de son personnel.

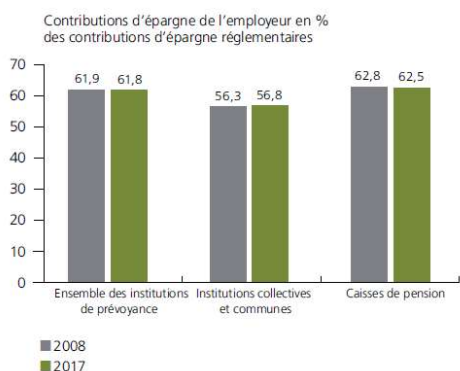
En sus des taux de bonification d'épargne mentionnés dans le tableau ci-dessus, il convient de considérer la cotisation de 3.0% (part employeur : 1.7% et part employé : 1.3%) pour le financement des prestations de risque de décès et d'invalidité ainsi que la couverture des coûts d'administration de la caisse et des cotisations au fonds de garantie.

2.2.4.3 La quote-part du financement des cotisations par l'employeur et l'assuré

Le Conseil d'Etat a décidé de maintenir la clé de répartition de 57/43 pour la prise en charge de la cotisation entre l'employeur et l'assuré.

A titre de comparaison, la quote-part de 57% à charge de l'Etat du Valais se situe en dessous du taux moyen de 61.8% figurant dans l'étude de Swisscanto sur les caisses de pensions en Suisse en 2018 à laquelle ont participé 535 institutions de prévoyance totalisant une fortune de 680 milliards de francs :

Illustration A-6: évolution des contributions de l'employeur



Conformément à la LPP, les employeurs doivent subvenir à l'institution de prévoyance à raison d'au moins la moitié des cotisations réglementaires. Dans de nombreux cas, leurs contributions sont toutefois nettement plus élevées. Leur part aux cotisations d'épargne n'a pratiquement pas changé ces dix dernières années. Globalement, elle n'a reculé que de 0,1 point de pourcentage, ce qui est à l'intérieur de la précision de mesure; dans les fondations collectives, on observe même une légère progression.

Source : Swisscanto Prevoyance SA – Etude sur les caisses de pensions en Suisse en 2018

2.2.5 Régimes de compensation pour la CPIO et la CPIF

La volonté du Conseil d'Etat est de faire en sorte que l'Etat du Valais assume sa responsabilité d'employeur et demeure attractif. Sans aucune mesure de compensation, la baisse des taux de conversion peut entraîner une baisse de l'ordre de 18% de la rente de retraite projetée.

Cette diminution vient s'ajouter à celle déjà subie par les assurés touchés par le passage de la primauté des prestations à celle des cotisations au 1^{er} janvier 2012. A cette occasion, il sied de rappeler que le Grand Conseil avait décidé de financer un régime transitoire mis en œuvre par CPVAL devant permettre de limiter la baisse de la rente projetée des assurés concernés à 7.5% au maximum.

Par ailleurs, en l'absence de mesures de compensation, l'Etat serait confronté à un risque de départs massifs d'employés en retraite anticipée, notamment dans le domaine de l'enseignement ou de la police, avec les problèmes que cela engendre au niveau du fonctionnement du canton. En effet, l'Etat ne serait pas en mesure de repourvoir immédiatement ces postes vacants.

2.2.5.1 Régime de compensation pour les assurés de la CPIF

Le Conseil d'Etat a souhaité que la compensation liée à la baisse des taux de conversion respecte le principe de la proportionnalité. Il a ainsi décidé de fixer à 7.5% au maximum la perte à charge de l'assuré sur sa rente projetée. Il sied de préciser que ce régime de compensation tient compte de l'activation potentielle de la garantie statique pour les assurés concernés (cf. 3.1.1.1).

2.2.5.2 Régime de compensation pour les assurés de la CPIO

Les assurés présents dès le 1^{er} janvier 2012 qui sont affiliés à la CPIO sont également touchés par la baisse des taux de conversion. Dès lors, le régime de compensation avec une limitation de la perte à 7.5% au maximum leur est également applicable.

A cela s'ajoute une compensation partielle proportionnelle décidée par le Conseil d'Etat suite à l'introduction des nouveaux plans d'épargne de la CPIO.

Pour rappel, l'échelle actuelle de bonification d'épargne avec des taux de cotisation élevés pour les âges proches de la retraite a été mise en place à partir du 1^{er} janvier 2012 pour permettre le maintien de l'objectif de prévoyance et réduire le coût du régime transitoire à charge des employeurs lors du passage à la primauté des cotisations.

Comme cela a été relevé par l'Inspection cantonale des finances dans son rapport du 16 août 2016 portant sur l'analyse du plan de prévoyance de CPVAL, depuis 2012, le barème des bonifications actuellement à la charge de l'employeur devait être réexaminé du fait qu'il ne se justifiait pas pour les assurés qui n'ont pas été touchés par le changement de régime de prévoyance, soit ceux affiliés après le 1^{er} janvier 2012.

En conséquence, le nouveau plan de prévoyance de la CPIO a été élaboré sur la base d'une échelle de cotisation avec un taux constant, tant pour l'employeur que pour l'assuré et ce quel que soit l'âge de ce dernier (*cf.* 2.2.4.2).

Cela signifie que, pour les assurés affiliés à la CPIO, le taux des futures bonifications d'épargne versées par l'employeur en fin de carrière sera inférieur à ceux en vigueur actuellement.

Le Conseil d'Etat a donc décidé d'accorder aux futurs assurés de la CPIO, affiliés à CPVAL avant le 1^{er} septembre 2018, une compensation partielle, proportionnelle à la durée d'affiliation au moment de la mise en œuvre de la réforme, pour les bonifications futures manquantes.

3. Incidences financières de la réforme structurelle

Toutes les incidences financières estimées par l'experte en prévoyance de CPVAL et reprises dans le présent message reposent sur des hypothèses de calcul. Celles-ci ont été soigneusement sélectionnées et sont basées sur les meilleures estimations possibles des différents paramètres en question. Ceci étant dit, la probabilité que ces hypothèses soient entièrement confirmées par la réalité est proche de zéro. L'écart entre la réalité et les hypothèses est donc une certitude, la question qui demeure ouverte étant l'ampleur de cet écart.

Afin de disposer du coût global de la réforme structurelle de CPVAL, l'experte mandatée a procédé, sur la base de la situation financière de CPVAL au 31 décembre 2017 et de son effectif à cette date, à l'estimation du montant nécessaire pour capitaliser intégralement la CPIF et doter la CPIO d'un degré de couverture initial de 115%, sans garantie de l'Etat.

Au niveau de la CPIF, le coût total sur 20 ans de l'apport en capital est de l'ordre de 1.35 milliard de francs. Pour la CPIO, le coût total est de l'ordre de 260 millions de francs. La projection des coûts mentionnés ci-dessus, tant pour la CPIF que la CPIO, est basée sur la meilleure estimation possible à ce jour.

Il est à souligner que la situation financière de CPVAL au 31 décembre 2019 et de son effectif à cette date seront déterminantes pour évaluer le coût global de la réforme structurelle qui sera mise en œuvre au 1^{er} janvier 2020. Il est également important de préciser que, dans le futur, ce coût est susceptible d'être revu à la hausse comme à la baisse en fonction de l'évolution des hypothèses retenues.

3.1 Incidences financières pour les employeurs

Les incidences financières pour les employeurs sont de 3 ordres :

- 1. un financement initial** de la CPIF et de la CPIO pour couvrir les coûts suivants :
 - l'engagement lié à la garantie statique (*cf. 3.1.1.1*)
 - les nouveaux régimes de compensation (*cf. 3.1.1.2*)
 - l'affiliation des assurés à la CPIO (*cf. 3.1.1.3*)
 - la réserve de fluctuation de valeur de la CPIO (*cf. 3.1.1.4*) ;
- 2. un apport annuel en capital** en faveur de la CPIF afin de la capitaliser progressivement et de manière intégrale (*cf. 3.1.2*) ;
- 3. une augmentation du coût des cotisations versées au titre de bonification d'épargne** à charge des employeurs compte tenu des nouveaux taux de bonification constants applicables à chaque catégorie d'assurés de la CPIO (*cf. 3.1.3*).

La réforme structurelle prévoit les apports en capital suivants :

Montants en millions de francs	CPIF	CPIO	Total
Coût de la garantie statique	135	-	135
Coût de la compensation pour limiter à 7.5% au maximum la perte projetée des assurés	253	130	383
Coût de la compensation partielle liée à l'introduction du nouveau plan d'épargne	-	18	18
Coût du rattachement des assurés à la CPIO	-6	54	48
Coût de la réserve de fluctuation de valeur (RFV) de la CPIO	-	63	63
Coût total	382	265	647
Taux de financement nécessaire	82.3%	100.0%	
Montant du financement initial	315	265	580
Apports annuels en capital (2018 à 2037)	1'037	-	1'037
Total de l'apport en capital après 20 ans	1'352	265	1'617

3.1.1 Financement initial

Le tableau ci-dessus met en évidence le fait que le financement initial de la CPIF (Fr. 315 mios) est effectué à concurrence de son degré de couverture de 82.3%. L'objectif est de doter cette dernière des moyens financiers nécessaires pour couvrir ses coûts liés à la réforme structurelle et maintenir son degré de couverture. Le processus de capitalisation progressive de la CPIF au moyen d'apports annuels est traité de manière distincte (*cf. 3.1.2*).

3.1.1.1 Coût de la garantie statique

Pour mémoire, dans le cadre du changement de régime de prévoyance avec le passage à la primauté des cotisations au 1^{er} janvier 2012, le Parlement a décidé la mise en place d'un régime transitoire pour les assurés présents au 31 décembre 2011.

Ce régime transitoire comprend notamment la garantie de la rente de retraite statique (dite garantie statique) qui consiste à garantir à chaque assuré au minimum le montant de sa rente de retraite acquise en francs au 31 décembre 2011. Cette garantie concerne donc la situation statique au 31 décembre 2011, sans prise en compte des augmentations ultérieures du traitement assuré de la personne concernée.

La garantie statique s'active au moment où l'assuré prend sa retraite dans la mesure où le montant de sa rente de retraite réglementaire est inférieur à celui de sa rente statique.

A l'époque, cette garantie n'avait pas soulevé de débat car la probabilité que cette dernière doive être actionnée devait se réduire avec le temps notamment en raison de la prévision d'une progression et d'une indexation du salaire des assurés. Toutefois, avec la baisse obligatoire des taux de conversion, la garantie de rente statique devient effective pour une grande part de l'effectif de la CPIF.

Afin d'anticiper les questions en lien avec l'activation de la garantie statique qu'entraînera sa décision de baisser les taux de conversion, le comité de CPVAL a demandé au docteur en droit Guy Longchamp de préciser notamment la portée juridique de cette garantie.

Au vu de la formulation de la garantie et de la jurisprudence, le Dr Longchamp est d'avis que les assurés concernés par la garantie statique ont droit au maintien à 100% de la rente de retraite acquise en francs au 31 décembre 2011, indépendamment de l'évolution des paramètres techniques en vigueur au moment où cette garantie a été donnée.

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

Compte tenu des hypothèses de travail, le coût de la garantie statique a été évalué à Fr. 135 mios selon la meilleure estimation possible de l'experte. Son coût définitif ne sera connu qu'au décès du dernier assuré rentier au bénéfice de cette garantie. Dans l'intervalle, ce montant peut être amené à être revu à la hausse comme à la baisse en fonction de l'évolution des hypothèses retenues.

Il sied de préciser que la prise en charge du coût de la garantie statique par l'Etat interviendra annuellement, sur la base des prestations effectivement versées aux assurés concernés et correspond, pour chaque cas d'activation de la garantie, à la différence entre le montant de rente statique et le montant de la rente qui aurait été versé au taux de conversion applicable décidé par la CPIF.

3.1.1.2 Coût des nouveaux régimes de compensation

Selon la meilleure estimation possible de l'experte mandatée, le coût des 2 régimes de compensation à charge des employeurs, basé sur l'effectif de la caisse au 31 décembre 2017, est proche de Fr. 400 mios. Pour rappel, l'effectif des assurés au 31 décembre 2019 sera déterminant pour chiffrer le coût effectif des régimes de compensation.

En ce qui concerne les assurés, en tenant compte de l'activation potentielle de la garantie statique des personnes concernées, leur effort financier a été chiffré par l'experte mandatée à près de Fr. 350 mios.

Dès lors, en cas de compensation intégrale, le coût à charge des employeurs s'élèverait à près de Fr. 750 mios, respectivement en cas d'absence de compensation, le coût à charge des assurés représenterait Fr. 750 mios.

Le coût du régime transitoire afférent au personnel des institutions externes affiliées est à la charge de ces dernières.

3.1.1.3 Coût du rattachement des assurés à la CPIO

Ce coût provient du fait que, sur le plan technique, le montant des prestations de sortie de ces personnes ainsi que leur part aux provisions collectives de CPVAL acquise au moment du split de l'effectif sont limités à concurrence du degré de couverture de la caisse à cette date (soit 82.3% au 31 décembre 2017).

Dès lors, conformément à la garantie délivrée par le canton en faveur de CPVAL au sens de l'article 72c LPP, l'Etat doit financer, par le versement d'une attribution unique, le montant de Fr. 54 mios, soit la différence de 26.7% (correspondant à la quote-part du découvert de CPVAL) sur le montant des prestations de sortie et de la part aux provisions collectives transférées à la CPIO. En procédant de la sorte, le libre passage intégral de la prestation de sortie des assurés est garanti.

3.1.1.4 Coût de la réserve de fluctuation de valeur dans la CPIO

Aucune garantie ne sera délivrée par l'Etat du Valais en faveur de la CPIO. Toutefois, le canton doit financer le coût de la constitution d'une réserve de fluctuation de valeur (RFV) de cette caisse, conformément à l'article 72j qui prévoit que

« la corporation de droit public peut supprimer la garantie de l'Etat lorsque l'institution de prévoyance remplit les exigences de la capitalisation complète et dispose de suffisamment de réserve de fluctuation de valeur ».

Renseignement pris par l'experte mandatée auprès de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale (As-So), cette dernière recommande une RFV équivalente à 15% de la CPIO.

Le coût du financement d'une telle RFV a été chiffré à Fr. 63 mios par l'experte mandatée.

3.1.2 Apports annuels en capital (2018 à 2037)

Les apports annuels en capital visent à combler les lacunes de financement acceptées de longue date par le canton avec un amortissement de ce qui constitue « une dette historique ». La réforme structurelle décidée par le Conseil d'Etat vise à mettre un terme à cette situation qui a permis à l'Etat de financer à crédit le coût de son système de prévoyance.

Le Conseil d'Etat a considéré qu'il n'appartenait pas aux assurés actifs actuellement affiliés à CPVAL de financer un découvert dont ils ne sont pas à l'origine. Dès lors, l'Etat doit assumer les engagements qu'il a pris dans le passé et honorer son rôle de garant.

Sur la base des hypothèses de travail et de sa meilleure estimation possible, l'experte mandatée a estimé à Fr. 52 mios l'apport en capital annuel nécessaire sur une période de 20 ans en faveur de la CPIF (soit Fr. 1'037 mios au total). En procédant de la sorte, cette dernière est en mesure de respecter chaque année les exigences fixées par le droit fédéral en matière de degré de couverture.

En fonction de ses moyens financiers, l'Etat peut raccourcir le délai estimé par l'experte pour capitaliser intégralement la CPIF.

3.1.3 Cotisations versées au titre de bonification d'épargne

Selon les projections de l'experte mandatée, le total des bonifications d'épargne à verser à CPVAL en la forme actuelle, comparé à celui à payer à la CPIF et à la CPIO, devrait évoluer comme suit au cours des 10 prochaines années :

Montants en millions de francs

Années	CPVAL	CPIF	CPIO	TOTAL CPIF + CPIO	Ecarts
2018	189	140	67	207	18
2019	194	133	77	210	16
2020	194	127	89	216	22
2021	196	120	100	220	24
2022	198	114	110	224	26
2023	200	107	121	228	28
2024	201	101	131	232	31
2025	202	94	142	236	34
2026	204	88	152	240	36
2027	206	81	163	244	38
Total	1'984	1'105	1'152	2'257	273

Il est à relever que l'augmentation des cotisations constatée d'un total de Fr. 273 mios est financée à raison de 43%, soit Fr. 117 mios, par les assurés. Le montant à charge des employeurs représente donc Fr. 156 mios, soit près de Fr. 16 mios en moyenne par année.

En partant du principe que le taux de la cotisation supplémentaire (3.0% dont 1.7% à charge de l'employeur et 1.3% à charge de l'assuré) versée pour le financement des prestations de risque de décès et d'invalidité ainsi que pour la couverture des coûts d'administration de CPVAL demeure inchangé, il n'en résulte aucune incidence financière. Dès lors, le montant de ces cotisations n'a pas été considéré dans le tableau ci-dessus.

3.2 Incidences financières pour les assurés actifs

Les incidences financières pour les assurés sont de deux ordres :

- une diminution de la rente de retraite projetée (cf. 3.2.1) ;
- une augmentation du taux des cotisations (cf. 3.2.2).

3.2.1 Diminution de la rente de retraite projetée

Compte tenu des régimes de compensation partielle retenus et en dépit de l'existence d'une garantie statique, la rente de retraite projetée des assurés peut subir une diminution dont l'ampleur dépend de leur situation personnelle et de l'âge de leur départ à la retraite.

Il sied de relever que la diminution de la rente projetée peut être compensée par une prolongation de l'activité professionnelle choisie par l'employé et autorisée dans le cadre de la flexibilisation de l'âge de la retraite.

Comme mentionné sous point 3.1.1.2, l'experte mandatée a chiffré globalement à près de Fr. 350 mios l'effort financier des assurés compte tenu des régimes de compensation partielle retenus.

3.2.2 Augmentation des cotisations

Les plans de prévoyance des différentes catégories d'assurés de la CPIO ont été modélisés en tenant compte notamment de la prochaine baisse des taux de conversion. Dès lors, pour maintenir l'objectif de prévoyance actuel, soit 60% du salaire assuré (ou 47% du salaire AVS) au terme d'une durée complète d'assurance de 40 ans, il est nécessaire de renforcer le niveau de financement de la prestation de retraite au moyen de la cotisation.

Comparés aux taux de cotisation actuels, ceux fixés pour les différentes catégories d'assurés de la CPIO se présentent comme suit :

Taux de bonification d'épargne	Personnel de l'Etat du Valais		
	Avec un traitement progressif	Personnel de sécurité ¹	Avec un traitement non progressif
	Age de référence de la retraite: âge AVS	Age de référence de la retraite: âge AVS - 2 ans	Age de référence de la retraite: âge AVS
Taux actuel	8.50%	9.50%	7.50%
Nouveau taux	9.55%	10.30%	8.70%
Augmentation	1.05%	0.80%	1.20%

¹ Personnel avec un traitement progressif (police cantonale et établissements pénitentiaires)

Comme mentionné sous point 3.1.3, le coût supplémentaire à charge des assurés estimé par l'experte mandatée sur une période de 10 ans s'élève à Fr. 117 mios (soit en moyenne près de Fr. 12 mios par année).

3.3 Incidences financières pour les assurés rentiers

Les assurés rentiers ne sont pas appelés à contribution dans le cadre de la réforme structurelle. En ce qui concerne l'adaptation des rentes en cours en cas de renchérissement du coût de la vie dans le futur, il sied de rappeler que cette question relève du domaine des prestations qui est de la seule compétence de l'organe paritaire (comité de gestion) de la CPIF ou de la CPIO.

4. Présentation de la nouvelle loi régissant la Caisse de prévoyance du Canton du Valais CPVAL

La nouvelle loi régissant CPVAL, qui abroge celle régissant les institutions étatiques de prévoyance (LIEP), est une loi d'organisation qui s'articule autour de cinq chapitres :

I. Dispositions générales

L'objet et le champ d'application de la loi ainsi que la forme juridique et le but de CPVAL y sont notamment définis.

II. Système de capitalisation et garantie de l'Etat du Valais

Ce chapitre traite du régime de prévoyance en primauté des cotisations retenu pour les prestations de retraite, de la garantie de l'Etat du Valais en faveur de la CPIF et du système de capitalisation complète qui est applicable à l'exception de la CPIF qui est régie par la capitalisation partielle.

III. Organisation et administration

Les organes de CPVAL sont désignés et leurs tâches et attributions sont définies. De plus, les caractéristiques des caisses de prévoyance internes sont précisées. Dans ce cadre, il y a lieu de veiller au respect des exigences légales en matière de répartition des

tâches entre le Conseil d'administration de CPVAL, qui exerce des responsabilités inaliénables et intransmissibles selon l'article 51a LPP et les Comités de gestion des CPI.

IV. Fortune et contrôle

La tenue des comptes, la gestion de la fortune de CPVAL ainsi que les tâches dévolues par la LPP à l'organe de révision et à l'expert en prévoyance professionnelle sont énoncées. La surveillance exercée par le Conseil d'Etat y est également décrite.

V. Modification du droit en vigueur, dispositions transitoires et finales

Les différentes modifications du droit en vigueur découlant de la réforme structurelle concernent essentiellement la législation sur le personnel ainsi que la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (*cf. 4.1*)

Différentes dispositions transitoires figurent également sous ce chapitre traitant des points suivants :

- l'organisation de CPVAL et notamment du split de son effectif dans le cadre de la mise en œuvre de sa réforme structurelle au 1^{er} janvier 2020 ;
- le financement de la CPIF qui revêt un caractère transitoire compte tenu de la durée de vie limitée de cette dernière ;
- le financement des régimes de compensation de la CPIF et de la CPIO au 1^{er} janvier 2020 ;
- le financement du régime de compensation décidé lors du passage à la primauté des cotisations au 1^{er} janvier 2012.

4.1 Modifications du droit en vigueur

Avec l'abrogation de la loi régissant les institutions étatiques de prévoyance du 12 octobre 2006, les aspects relatifs au financement de la prévoyance professionnelle du personnel de l'Etat du Valais doivent désormais être définis dans d'autres bases légales cantonales. A cela s'ajoute le fait que la réforme structurelle de CPVAL prévoit l'introduction d'un âge flexible de retraite dès 58 ans et jusqu'à 70 ans. Cette flexibilisation de la retraite a des conséquences sur les différentes catégories de personnel (administration, enseignants, magistrats).

Compte tenu de ces éléments, les bases légales suivantes doivent être modifiées :

- la loi sur le personnel de l'Etat du Valais (LcPers) du 19 novembre 2010 ;
- la loi fixant le traitement des employés de l'Etat du Valais du 12 novembre 1982 ;
- la loi sur le personnel de la scolarité obligatoire et de l'enseignement secondaire du deuxième degré général et professionnel (LPSO) du 14 septembre 2011 ;
- la loi sur le traitement du personnel de la scolarité obligatoire et de l'enseignement secondaire du deuxième degré général et professionnel (LTSO) du 14 septembre 2011 ;
- la loi fixant le traitement du personnel des écoles de formation professionnelle supérieure du 17 novembre 1988 ;
- la loi sur la prévoyance professionnelle des magistrats du 23 juin 1999 ;
- la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers de l'Etat du Valais (LGCAF) du 24 juin 1980.

4.1.1. Législation concernant le personnel de l'Etat, le personnel enseignant et les magistrats

Les employés de l'Administration cantonale valaisanne et les enseignants sont régis par différentes lois sur le statut et sur le traitement : celle sur le personnel de l'Etat du Valais (LcPers) du 19 novembre 2010, celle fixant le traitement des employés de l'Etat du Valais du 12 novembre 1982, celle sur le personnel de la scolarité obligatoire et de l'enseignement secondaire du deuxième degré général et professionnel (LPSO) du 14 septembre 2011, celle

sur le traitement du personnel de la scolarité obligatoire et de l'enseignement secondaire du deuxième degré général et professionnel (LTSO) du 14 septembre 2011 et celle fixant le traitement du personnel des écoles de formation professionnelle supérieure du 17 novembre 1988.

Dans un souci d'unification des thèmes liés à la retraite, les différentes dispositions légales en lien avec la retraite ont été regroupées dans les lois traitant le statut, respectivement le traitement des différentes catégories de personnel. S'agissant de la loi sur le traitement du personnel de la scolarité obligatoire et de l'enseignement secondaire du deuxième degré général et professionnel (LTSO) du 14 septembre 2011, des chapitres 1.1.1 à 1.1.4 ont dû être créés, sans changement quant au texte des articles concernés, à l'exception du chapitre 1.1.2 relatif précisément à la prévoyance professionnelle. A noter que les articles 17 à 19 LTSO ont été renumérotés en articles 13a à 13c et que seul l'article 13a alinéa 1 se voit modifié par rapport à la teneur actuelle.

En ce qui concerne les magistrats de l'ordre exécutif, judiciaire et du ministère public, leur prévoyance professionnelle est régie dans une loi spécifique, à savoir la loi sur la prévoyance professionnelle des magistrats du 23 juin 1999.

Le projet de modification proposé tend vers une harmonisation du statut de ces catégories de personnel. Pour cette raison, les différents objets sont présentés conjointement pour être traités simultanément. Ainsi, les composantes de retraite sont définies dans ces législations, tout comme le principe de la définition des mesures d'accompagnement liées à l'introduction de l'âge de la retraite flexible par le Conseil d'Etat. Est prévue également la mise en place de différents instruments d'application par voie d'ordonnance.

Les points suivants explicitent les grandes thématiques introduites, respectivement modifiées :

a) **Les traitements déterminants, les traitements assurés, le début de l'affiliation possible à l'institution de prévoyance, les rentes pont AVS et leur financement ainsi que la réduction d'activité**

Les notions de traitements déterminants et de traitements assurés, les rentes pont AVS et leur financement ainsi que la réduction d'activité sont maintenus sans changement. Une disposition définit le début de l'affiliation possible à l'institution de prévoyance.

b) **L'âge de la retraite flexible et l'âge de référence de la retraite**

La retraite flexible nouvellement fixée entre 58 et 70 ans est ancrée dans les différentes législations concernant le personnel avec un âge de référence de la retraite correspondant à l'âge légal AVS. Pour le personnel des Etablissements pénitentiaires et de la Police cantonale, cet âge de référence correspond à l'âge légal AVS avec une anticipation de deux ans.

En lien avec l'introduction de la retraite flexible, le Conseil d'Etat entend réexaminer les mesures d'accompagnement utiles à la mise en œuvre de la réforme structurelle de CPVAL. Un groupe de travail chargé d'examiner cette question rapportera d'ici la fin de cette année. Il est prévu de mettre en place les instruments nécessaires par voie d'ordonnance.

c) **Financement de la prévoyance**

Le projet définit les cotisations patronales pour la prévoyance vieillesse, l'assurance risque et la couverture des frais administratifs de CPVAL, représentant un pourcentage minimal et maximal de la masse salariale assurable. Cette proposition correspond au modèle mis en place par la Confédération avec sa caisse Publica (cf. 2.2.4.2).

4.1.2. Législation relative aux finances de l'Etat du Valais

Les dispositions relatives au fonds de l'article 9 de la loi du 12 octobre 2006 régissant les institutions étatiques de prévoyance (LIEP) sont réécrites à l'article nouveau 22c de la loi du 24 juin 1980 sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (LGCAF).

La transformation du nom et des dispositions du « Fonds LIEP » en « Fonds CPVAL » a pour but de traiter séparément et distinctement les dispositions nécessaires à la politique financière de l'Etat de celles relatives à l'organisation de CPVAL en une solution à deux CPI.

Il est prévu que l'avoir du « Fonds LIEP » au moment de la mise en œuvre de la réforme (à ce jour de 50 millions de francs) constitue la dotation initiale du fonds « Fonds CPVAL » au sens de l'article T1-16 des dispositions transitoires de la LCPVAL.

Le présent projet de loi a été élaboré avec le concours de Me Jacques-André Schneider, expert en matière de prévoyance professionnelle, et a été porté la connaissance de l'Autorité de surveillance, de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) en présence d'une représentante de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP).

5. Conclusions

Le projet de réforme structurelle soumis tend en premier lieu à créer un nouveau paradigme pour la prévoyance professionnelle des employés de l'Etat du Valais et tirer un trait sur le passé. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat entend assumer les engagements pris par le passé et combler les lacunes de financement acceptées de longue date par le canton que l'on peut qualifier de « dette historique ». L'Etat entend ainsi rester un employeur responsable et attractif.

En deuxième lieu, ce projet de réforme structurelle permet de programmer la fin de la garantie de l'Etat délivrée afin qu'à terme CPVAL soit soumise aux mêmes conditions que celles qui régissent les caisses de pensions de droit privé.

De manière plus générale, cette réforme vise à sécuriser la prévoyance professionnelle des employés de l'Etat du Valais et des institutions affiliées.

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous espérons que le Grand Conseil voudra bien accepter le projet de loi que nous lui soumettons avec le présent message.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, l'assurance de notre haute considération et vous recommandons avec nous à la protection divine.

Sion, le 19 septembre 2018

La présidente du Conseil d'Etat: **Esther Waeber-Kalbermatten**

Le chancelier d'Etat: **Philipp Spörri**

Annexe :

- Projet de loi régissant la Caisse de prévoyance du Canton du Valais CPVAL