



Stratégie de surveillance

Caisse de pension bernoise (CPB)

Date d'autorisation 17 novembre 2021
Version 1.0
Classification interne
Direction responsable Direction des finances

Table des matières

1.	Forme juridique et législation spéciale applicable	3
2.	But et intérêt de l'engagement du canton	3
3.	Importance financière pour le canton	3
4.	Organe de surveillance prévu par la loi	4
5.	Représentation du canton au sein de l'organe de direction stratégique	4
6.	Représentation du canton à l'assemblée générale	4
7.	Prévention des conflits de rôles	5
8.	Tâches	5
8.1	Tâches conférées par la loi au Conseil-exécutif.....	5
8.2	Autres tâches assumées par le Conseil-exécutif.....	5
8.3	Tâches de la Direction compétente	6
8.4	Tâches du Grand Conseil	6
8.5	Tâches du Contrôle des finances	6
9.	Compte rendu	6
9.1	Reporting.....	6
9.2	Définition d'indicateurs et de valeurs limites pour le pilotage par feux tricolores du rapport annuel standardisé.....	7
10.	Justification des éventuelles dérogations aux Lignes directrices	8
11.	Historique du document	9

Informations générales sur la stratégie de surveillance

La stratégie de surveillance expose avec transparence au Conseil-exécutif et au Grand Conseil de quelle manière la surveillance est assurée vis-à-vis de l'organisation concernée. Les stratégies de surveillance ont une structure standard avec des composants fixes. Les explications accompagnant chaque composant peuvent être adaptées en fonction de la situation de chaque organisation chargée de tâches publiques. La stratégie de surveillance rappelle tout au plus à titre déclaratoire la surveillance de la protection des données réglée de manière détaillée dans la loi.

Les Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques (Lignes directrices) définissent le but d'une stratégie de surveillance et précisent pour quelles organisations chargées de tâches publiques une telle stratégie est impérative :

- Chiffre 10.1* La stratégie de surveillance précise de quelle manière les organes cantonaux assurent la conduite, le pilotage et la surveillance de l'organisation chargée de tâches publiques.
- Chiffre 10.2* Le Conseil-exécutif définit une stratégie de surveillance pour les organisations chargées de tâches publiques du premier cercle.
- Chiffre 10.3* La Direction compétente définit une stratégie de surveillance pour les organisations chargées de tâches publiques du deuxième cercle.
- Chiffre 10.4* La Direction compétente peut, si besoin est, définir une stratégie de surveillance pour les organisations chargées de tâches publiques du troisième cercle.

D'autres indications sur l'élaboration de la stratégie de surveillance sont fournies au chiffre 10 des Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques.

1. **Forme juridique et législation spéciale applicable**

Aux termes de l'article 2, alinéa 1 de la loi sur les caisses de pension cantonales (LCPC ; RSB 153.41), la Caisse de pension bernoise est un établissement de droit public doté de la personnalité juridique.

Par ailleurs, la LCPC régit en particulier les éléments suivants pour les deux caisses de pension cantonales :

- leurs tâches,
- les employeurs affiliés et les personnes assurées,
- les valeurs de référence des plans de prévoyance,
- la capitalisation partielle, le plan de financement et la garantie de l'État,
- les mesures en cas de défaut d'exécution du plan de financement,
- le passage à la capitalisation complète et la disparition de la garantie de l'État,
- les cotisations et la part à la charge de l'employeur,
- l'organisation et les compétences,
- les dispositions transitoires.

2. **But et intérêt de l'engagement du canton¹**

La CPB assure les personnes qui ont des rapports de travail avec le canton, l'Université, la Haute école spécialisée bernoise ou la Haute école pédagogique germanophone et dont les conditions d'engagement sont régies par la loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers ; RSB 153.01 ; art. 4, al. 3, lit. a LCPC) contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et du décès (art. 3, al. 1 LCPC). Elle accomplit ses tâches dans le cadre fixé par la législation fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (art. 3, al. 2 LCPC).

3. **Importance financière pour le canton**

Les engagements financiers du canton de Berne vis-à-vis de la CPB comprennent en particulier la part de l'employeur aux cotisations d'épargne servant à financer les prestations de vieillesse, les primes de risques servant à financer les prestations d'invalidité et de décès et à couvrir les frais administratifs, les cotisations servant à exécuter le plan de financement, ainsi que les cotisations servant à financer les rentes de raccordement de la Police cantonale (art. 14 LCPC). En 2020, le montant total des cotisations à la charge de l'employeur se situait autour de CHF 132 millions.

Pour compenser tout ou partie de la diminution unique des prestations résultant du passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations, le canton de Berne finance une contribution individuelle de transition pour toute personne qui était assurée par la CPB à la date d'entrée en vigueur de la LCPC (art. 50 ss LCPC). La dernière tranche de la contribution de transition individuelle sera versée en 2024. Fin 2020, les provisions constituées pour ces contributions de transition s'élevaient à CHF 57 millions.

Le canton de Berne a en outre reconnu une dette envers la CPB afin de réduire le découvert de celle-ci (art. 44 LCPC). Cette dette porte des intérêts et doit être amortie fin 2054 au plus tard (art. 45 LCPC). Fin 2020, elle se montait encore à CHF 217 millions.

Enfin, le canton de Berne garantit la couverture des prestations de la CPB dans la mesure de ce que prévoit la législation fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité pour un

¹ Uniquement si n'est pas déjà défini dans la stratégie de propriétaire.

financement en capitalisation partielle (art. 12 LCPC). La garantie de l'État est égale au découvert de la CPB, qui s'élevait à CHF 661 millions fin 2020.

4. Organe de surveillance prévu par la loi

Aux termes de l'article 61, alinéa 1 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP ; RS 831.40), les cantons doivent désigner l'autorité chargée de surveiller les institutions de prévoyance. Cette autorité doit être un établissement de droit public doté de la personnalité juridique parfaitement indépendant dans l'exercice de ses fonctions (art. 61, al. 3 LPP). Dans le canton de Berne, cette autorité se nomme « Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF) » (art. 1 et 2 de la loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations [LABSPF]).

Les tâches de l'ABSPF sont définies à l'article 3 LABSPF et à l'article 62 LPP. En vertu de ces dispositions, l'ABSPF s'assure que les institutions de prévoyance (notamment la CPB), les organes de révision dans la prévoyance professionnelle, les experts et expertes en matière de prévoyance professionnelle et les institutions servant à la prévoyance se conforment aux dispositions légales et que la fortune est employée conformément à sa destination. Pour ce faire, l'ABSPF vérifie en particulier que les dispositions statutaires et réglementaires des institutions de prévoyance et des institutions servant à la prévoyance sont conformes aux dispositions légales ; d'autre part, elle réclame le rapport annuel de leurs activités, prend connaissance des rapports de l'organe de contrôle et de l'expert ou l'experte en matière de prévoyance professionnelle, et adopte les mesures propres à éliminer les éventuelles insuffisances constatées.

En sa qualité d'organe responsable, la Direction des finances n'a aucun rôle de surveillance au sens de la législation fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité. Elle assure la circulation de l'information entre la CPB et le canton et prépare les affaires relevant de la compétence du Grand Conseil (art. 36 LCPC) ou du Conseil-exécutif (art. 37 et 39 LCPC).

5. Représentation du canton au sein de l'organe de direction stratégique

L'organe suprême de la CPB est la commission administrative. C'est un organe comptant au moins dix membres (art. 27 LCPC), dont une moitié représente le personnel et l'autre les employeurs (représentation paritaire). La commission administrative assure la direction générale de la CPB. Il lui incombe les tâches, les attributions et les responsabilités revenant à l'organe paritaire en vertu de la législation fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (art. 29, al. 1 LCPC). Ces tâches sont inscrites à l'article 51a LPP, notamment celles qui sont intransmissibles et inaliénables (art. 51a, al. 2 LPP). En outre, la commission administrative propose au canton le montant des cotisations d'épargne et des primes de risque, le montant des cotisations destinées à financer les rentes de raccordement de la Police cantonale, le plan de financement, le montant des cotisations pour l'exécution du plan de financement et le montant des éventuelles cotisations d'assainissement nécessaires (art. 29, al. 2 LCPC).

6. Représentation du canton à l'assemblée générale

La CPB n'est pas une société anonyme, mais un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Elle n'organise donc pas d'assemblée générale.

7. Prévention des conflits de rôles

La législation fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité attache elle-même une grande importance à l'intégrité et à la loyauté des responsables d'institutions de prévoyance : les personnes chargées de diriger ou d'administrer ces institutions, ou de gérer leur fortune, doivent jouir d'une bonne réputation et offrir toutes les garanties d'une activité irréprochable ; dans l'accomplissement de leurs tâches, elles sont tenues de respecter le devoir de diligence fiduciaire et de servir les intérêts des assurés et assurées de l'institution de prévoyance. À cette fin, elles veillent à ce que leur situation personnelle et professionnelle n'entraîne aucun conflit d'intérêts (art. 51b LPP). La LPP contient d'autres dispositions encadrant les actes juridiques que les responsables passent avec leurs proches ou avec leurs propres entreprises (art. 51c et 53a LPP).

Afin de se conformer à ces dispositions d'intégrité et de loyauté, la CPB s'est dotée d'un règlement. Chaque membre de la commission administrative et de la direction de la CPB doit certifier chaque année, par écrit, qu'il respecte ces consignes et communiquer toute prise d'intérêt qui pourrait compromettre l'indépendance de la CPB, ne serait-ce qu'en apparence. La présidence de la commission administrative contrôle les formulaires remplis et signés et certifie à la commission administrative qu'elle a effectué ce contrôle.

En outre, les représentants et représentantes des employeurs siégeant à la commission administrative doivent satisfaire au profil d'exigences requis, qui est défini par l'ACE 4081/2005. Ce texte prévoit, entre autres, deux conditions d'éligibilité : l'intégrité (point 1.2.3) et la disponibilité (point 1.2.5). Aux termes des Lignes directrices (ACE 1523/2020), le curriculum vitae et les liens d'intérêt de toute personne candidate à sa nomination ou à sa reconduction au sein d'organes de direction stratégique doivent être présentés au Conseil-exécutif avant la nomination.

8. Tâches

8.1 Tâches conférées par la loi au Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif arrête le montant des cotisations d'épargne et des primes de risque qui ne concernent pas les plans de prévoyance dérogatoires selon l'article 7, alinéa 3 LCPC, lesquels relèvent de la compétence du Grand Conseil ou des employeurs affiliés par contrat (art. 37, al. 1 LCPC). Il arrête en outre le montant des cotisations destinées à financer les rentes de raccordement de la Police cantonale, le montant des cotisations pour l'exécution du plan de financement et le montant des éventuelles cotisations d'assainissement nécessaires (art. 37, al. 2 LCPC). Enfin, il arrête le plan de financement, sous réserve de son approbation par l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations, et prend connaissance du rapport relatif à son exécution (art. 37, al. 3 LCPC).

Par ailleurs, le Conseil-exécutif établit le profil requis des représentants et des représentantes des employeurs pouvant siéger à la commission administrative (art. 39, al. 1 LCPC) et nomme ces personnes (art. 39, al. 2 LCPC). Le Conseil-exécutif a défini leur profil par ACE n° 4081/2005.

8.2 Autres tâches assumées par le Conseil-exécutif

Une délégation du Conseil-exécutif, composée de la Directrice ou du Directeur des finances et de la Directrice ou du Directeur de l'instruction et de la culture, rencontre (au moins) une fois par an les représentants et représentantes des employeurs siégeant à la commission administrative, dans le cadre d'un entretien de reporting.

8.3 Tâches de la Direction compétente

Aux termes de l'article 10, alinéa 1, lettre o de l'ordonnance sur l'organisation et les tâches de la Direction des finances (OO FIN ; RSB 152.221.171), cette Direction, plus précisément l'Office du personnel, assure la liaison entre le canton et la CPB. Cette fonction consiste non seulement à garantir la circulation de l'information entre la CPB et le canton, mais en particulier aussi à préparer les décisions concernant la CPB qui relèvent du domaine de compétences du Grand Conseil (art. 36 LCPC) ou du Conseil-exécutif (art. 37 et 39 LCPC).

8.4 Tâches du Grand Conseil

Le Grand Conseil arrête le montant des cotisations d'épargne et des primes de risque pour les plans de prévoyance dérogeant au plan standard qui sont prévus pour certaines catégories de personnes assurées des employeurs affiliés à la CPB de par la loi - c'est-à-dire du canton, de l'Université, de la Haute école spécialisée bernoise et de la Haute école pédagogique germanophone (art. 36 LCPC).

8.5 Tâches du Contrôle des finances

Il n'existe aucune disposition légale spéciale déléguant au Contrôle des finances des tâches en lien avec la CPB.

9. Compte rendu

9.1 Reporting

Aux termes de la LCPC, les engagements contractés par la CPB en vertu du droit de la prévoyance sont couverts selon le système de la capitalisation partielle (art. 11, al. 1 LCPC). Pour assurer le reste, la CPB doit élaborer un plan de financement conforme aux dispositions de la législation fédérale (art. 11, al. 2 LCPC). Ce plan doit garantir que le degré de couverture visé de 100 pour cent soit atteint d'ici la fin 2034 (art. 11, al. 3 LCPC). La CPB doit régulièrement rendre compte de l'exécution de son plan de financement au Conseil-exécutif (art. 11, al. 5 LCPC), qui prend connaissance du rapport correspondant (art. 37, al. 3 LCPC). Le 27 août 2014, le Conseil-exécutif a décidé (ACE 1041/2014) que la CPB devait rendre compte de l'exécution de son plan de financement le 30 juin de chaque année au plus tard.

Une délégation du Conseil-exécutif, composée de la Directrice ou du Directeur des finances et de la Directrice ou du Directeur de l'instruction et de la culture, rencontre (au moins) une fois par an les représentants et représentantes des employeurs siégeant à la commission administrative de la CPB pour un entretien de reporting.

Après chaque séance de la commission administrative de la CPB, les représentants et représentantes des employeurs informent rapidement la Directrice ou le Directeur des finances de la situation financière de la CPB au moment considéré, des principales évolutions ou des événements exceptionnels.

Enfin, l'Office du personnel informe chaque mois la Directrice ou le Directeur des finances des thèmes et problématiques du moment concernant la CPB, à l'occasion des « heures fixes », au moment du traitement de la situation actuelle et des informations sur la CPB, selon le point standard correspondant de l'ordre du jour.

9.2 Définition d'indicateurs et de valeurs limites pour le pilotage par feux tricolores du rapport annuel standardisé

La CPB engendre des risques financiers significatifs pour le canton de Berne. Voici les indicateurs utiles pour apprécier sa situation financière :

- **Degré de couverture** : tant que la CPB relève du système de la capitalisation partielle, c'est en premier lieu le respect du degré de couverture prévu dans le plan de financement agréé par l'ABSPF qui fait foi pour apprécier sa situation financière. Ce plan garantit une couverture de 100 pour cent d'ici fin 2034 (art. 11, al. 3 LCPC). Fin 2020, le degré de couverture (global) dépassait déjà de 9,8 pour cent celui fixé par le plan à 86 pour cent.
- **Découvert** : le canton garantit la couverture des prestations de la CPB dans la mesure de ce que prévoit la législation fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité pour un financement en capitalisation partielle (art. 12 LCPC). La garantie de l'État est égale au découvert de la CPB, qui s'élevait à CHF 661 millions fin 2020.
- **Réserves de fluctuation de valeur** : la CPB sera financée selon le système de capitalisation complète dès qu'elle remplira les exigences correspondantes prévues par les dispositions de la législation fédérale (art. 13, al. 1 LCPC). La garantie de l'État prévue à l'article 12 LCPC ne disparaîtra toutefois que lorsque les réserves de fluctuation de valeur de la CPB seront suffisantes (art. 13, al. 2 LCPC). Tant que la CPB relève du système de capitalisation partielle, les réserves de fluctuation de valeur sont égales à la différence entre le degré de couverture (global) effectif et le degré de couverture (global) prévu par le plan. Fin 2020, elles s'élevaient à 9,8 pour cent. La valeur cible des réserves de fluctuation de valeur de la CPB est de 17 pour cent, ce qui représentait environ CHF 2,7 milliards fin 2020.
- **Taux d'intérêt technique** : le taux d'intérêt technique est un bon indicateur de la situation financière d'une institution de prévoyance. Il sert notamment à fixer la fortune de prévoyance nécessaire, ainsi que les taux de conversion actuariels adéquats. S'il est excessif, il donne une image trop optimiste de la situation financière de l'institution de prévoyance (degré de couverture trop élevé), de sorte que les rentes de vieillesse payées sont trop importantes en raison des taux de conversion eux-mêmes trop forts. Le taux d'intérêt technique est fixé par la commission administrative de la CPB (art. 51a, al. 2, lit. e LPP), sur recommandation de l'expert ou l'experte en matière de prévoyance professionnelle (art. 52e, al. 2, lit. a LPP). Si la commission administrative ne suit pas cette recommandation et que cela compromet la sécurité de la CPB, l'expert ou l'experte doit en informer l'ABSPF (art. 52e, al. 3 LPP). Fin 2020, le taux d'intérêt technique de la CPB s'élevait à 2 pour cent, ce qui est un pourcentage usuel².
- **Rendement net** : le rendement net indique comment a évolué la fortune de la PCB au cours de l'année, autrement dit si la stratégie de placement définie par la commission administrative a bien fonctionné (art. 51a, al. 2, lit. m LPP). En 2020, le rendement net de la CPB s'établissait à 3,1 pour cent, soit légèrement en dessous de la moyenne. Les écarts à la moyenne s'expliquent par les différences de stratégie de placement des diverses institutions de prévoyance. Pour juger correctement du succès de la stratégie de placement de la CPB, il faut donc comparer son rendement net sur plusieurs années ; en 2019, le rendement net de la CPB était de 12,6 pour cent, ce qui était supérieur à la moyenne³.

² D'après l'« Étude sur les caisses de pension en Suisse en 2021 » de Swisscanton prévoyance SA, le taux d'intérêt technique moyen des institutions de prévoyance de droit public et des institutions de prévoyance de droit privé s'élevait respectivement à 1,86 pour cent et 1,59 pour cent en 2020.

³ D'après l'« Étude sur les caisses de pension en Suisse en 2021 » de Swisscanton prévoyance SA, le rendement net moyen était de 3,97 pour cent en 2020 et de 10,85 pour cent en 2019.

C'est l'image globale que reflètent les indicateurs ci-dessus qui est déterminante pour apprécier le compte rendu de l'exercice de l'organisation en charge de tâches publiques (définition de la couleur du feu tricolore) ; l'examen isolé de chaque indicateur n'est pas concluant et n'est donc pas adéquat. En conséquence, aucune valeur limite n'est fixée pour chacun de ces indicateurs.

10. Justification des éventuelles dérogations aux Lignes directrices

Les dérogations aux Lignes directrices (ACE 1523/2020) sont les suivantes :

- **Stratégie de propriétaire (Lignes directrices, chiffre 9) :** la CPB assure les personnes ayant des rapports de travail avec le canton, l'Université, la Haute école spécialisée bernoise ou la Haute école pédagogique germanophone, et dont les conditions d'engagement sont régies par la LPers (art. 4, al. 3, lit. a LCPC), contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et du décès (art. 3, al. 1 LCPC). Elle accomplit ses tâches dans le cadre fixé par la législation fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (art. 3, al. 2 LCPC). La raison pour laquelle le canton « participe » à la CPB est évidente : il doit assurer son personnel contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et du décès (art. 2, al. 1 LPP). Une stratégie de propriétaire n'est donc pas indispensable.
- **Représentations du canton au sein des organes stratégiques (Lignes directrices, chiffre 12) :** le chiffre 12 des Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques vaut aussi pour les représentants et représentantes des employeurs siégeant au sein de la commission administrative de la CPB, sauf pour ce qui concerne les chiffres 12.11 et 12.12, qui appellent une dérogation, voire une réserve. L'article 2, alinéa 2 de l'ordonnance sur les représentants et les représentantes du canton (RSB 153.15) dispose que pour les affaires particulièrement importantes, les représentants et représentantes du canton requièrent au préalable les instructions de la Direction concernée ou de la Chancellerie d'État. L'application de ce droit de donner des instructions réduirait à néant le principe légal d'intransmissibilité et d'inaliénabilité des tâches de l'organe suprême (art. 51a, al. 2 LPP). Elle ne serait guère compatible avec le droit fédéral et permettrait au Conseil-exécutif d'intervenir dans les affaires opérationnelles de la CPB sans avoir à répondre des conséquences négatives que cela pourrait causer. En effet, selon les dispositions de la LPP, les seuls et uniques responsables de la CPB sont les membres de son administration et de sa direction, ainsi que l'expert ou l'experte en matière de prévoyance (art. 52, al. 1 LPP). Dans le cas de la CPB, la conclusion d'un mandat par écrit n'a donc aucun sens.
- **Entretiens de controlling (Lignes directrices, chiffre 16) :** l'organe suprême de la CPB est la commission administrative. Elle se compose de dix membres au plus, dont une moitié représente les employeurs et l'autre, le personnel (art. 27 LCPC). Compte tenu de cette composition paritaire, la Directrice ou le Directeur des finances et la Directrice ou le Directeur de l'instruction et de la culture ne rencontrent que les représentants et représentantes des employeurs lors des entretiens de reporting et de controlling organisés au moins une fois par an. L'organisation des entretiens dans cette configuration a fait ses preuves ; ces entrevues doivent donc continuer à se faire sans les représentants et représentantes du personnel, sur lesquels la législation fédérale précise de toute façon qu'il n'est pas opportun d'exercer une influence (art. 51 LPP).

11. Historique du document

Suivi des modifications

Version	Service	Date	Remarques

Vérification

Version	Service	Date	Remarques

Feu vert

Version	Service	Date	Remarques
1.0	Conseil-exécutif du canton de Berne	17 novembre 2021	Validé par le CE par ACE 1337/2021