



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi instituant
une Caisse de pensions pour la fonction publique
du canton de Neuchâtel (LCPFPub)**

(Du 23 janvier 2013)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP) est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1985. Elle autorisait explicitement les institutions de prévoyance à fonctionner selon le principe de la capitalisation partielle. Celles-ci n'étaient donc pas tenues de disposer d'une fortune équivalente à l'ensemble des engagements envers les personnes actives et retraitées. Les caisses de pensions des corporations de droit public du canton, comme celles des cantons voisins, qui fonctionnaient déjà antérieurement selon ce principe de capitalisation partielle, ont pu ainsi conserver ce système. Les Chambres fédérales ont modifié en décembre 2010 les dispositions de la LPP se rapportant aux institutions publiques de prévoyance (IPDP). Celles-ci peuvent continuer de fonctionner selon le principe de capitalisation partielle (fortune inférieure aux engagements) pour autant qu'elles bénéficient d'une garantie de l'Etat (LPP art. 72a). Les IPDP doivent néanmoins viser à obtenir un taux de couverture d'au moins 80% dans un délai de 40 ans, soit en 2052. Les modifications que nous proposons de la loi instituant une Caisse de pensions unique pour la fonction publique du canton de Neuchâtel (LCPFPub) s'inscrivent dans cette perspective.

La LCPFPub a été acceptée par votre Autorité le 24 juin 2008 par 92 voix contre 6. Au moment de l'examen de ce projet, les études préparatoires faisaient état d'un taux de couverture légèrement supérieur à 70%. Sur cette base, la loi (art. 49) fixait l'objectif de porter ce taux de couverture à 85% dans un délai de 20 ans, à 100% dix ans plus tard et à 115% encore dix ans plus tard. La loi prévoyait également (art. 4) que le plan de prévoyance en primauté des prestations passerait automatiquement en primauté des cotisations dès que le taux de couverture de la Caisse atteindrait 100% lors de deux exercices consécutifs.

Les décisions du Grand Conseil sont intervenues trois mois avant la faillite de la banque Lehmann-Brothers. Celle-ci a marqué le début d'une crise financière profonde qui s'est traduite par un recul important, de presque 12 points de pourcentage, du taux de couverture de la nouvelle Caisse de pensions unique de la fonction publique neuchâteloise, prévoyance.ne. Puis est intervenue en 2011 la crise de la dette en Europe

qui a encore réduit d'environ 4 points de pourcentage le taux de couverture de la Caisse. prévoyance.ne a ainsi débuté ses activités avec un taux de couverture à peine supérieur à 60%, de sorte que son Conseil d'administration a institué à l'été 2010 une Commission d'assainissement qui a émis un catalogue de propositions à fin 2011. Le Conseil d'administration a ensuite confié le soin d'établir un train de mesures concrètes à une Commission de négociations composée paritairement de représentants des employeurs et des assurés. Cette dernière est parvenue à un accord en juillet 2012 qui a été mis en consultation et qui a été accueilli unanimement par les représentants des employeurs au sein du Conseil d'administration et les représentants des assurés. Le Conseil d'Etat soutient cet accord qui prévoit notamment une élévation de l'âge de la retraite à 64 ans, une augmentation des cotisations de 2,5 points de pourcentage, la création d'une réserve de fluctuation de valeur de 270 millions de francs et un apport supplémentaire des employeurs de 60 millions de francs exigible dès le 1^{er} janvier 2019. Le projet de loi qui vous est soumis est la matérialisation concrète de cet accord qui permettra à prévoyance.ne de conserver le système de capitalisation partielle dans le respect des conditions fixées par la législation fédérale.

La validité du plan de recapitalisation de prévoyance.ne est attestée par les experts en prévoyance professionnelle d'Aon Hewitt. L'Autorité de surveillance a émis un préavis favorable, qui ne pourra devenir définitif qu'après le vote du Grand Conseil. En effet, en application de l'article 72a LPP, l'Autorité de surveillance contrôle le plan de financement et approuve la poursuite de la gestion de l'institution de prévoyance selon le système de la capitalisation partielle. Les modifications doivent avoir été préalablement sanctionnées par l'organe suprême de l'institution. Or, prévoyance.ne, en tant qu'institution de prévoyance de droit public, ne dispose d'aucune compétence législative et ne peut pas modifier les dispositions la concernant sans une base légale adoptée par la corporation de droit public à laquelle elle est rattachée.

Le découvert de prévoyance.ne est important. Il dépasse les deux milliards de francs. Le 80% de ce montant devra être progressivement comblé sur une durée de quarante ans au maximum. Le plan actuel en primauté des prestations n'est pas à l'origine de ce découvert. Le passage à un plan en primauté des cotisations ne le réduirait pas.

Au surplus, il y a urgence à approuver les propositions que nous vous présentons. Elles doivent en effet pouvoir entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2014 au plus tard pour respecter les dispositions de la législation fédérale. Dans le cas contraire, prévoyance.ne se trouverait en situation non plus de recapitalisation, mais d'assainissement, de sorte que le découvert existant de 2 milliards devrait être comblé dans un délai de 5 à 7 ans. Ceci se traduirait par l'obligation d'effectuer des apports compris entre 400 (sur 5 ans) et 300 (sur 7 ans) millions de francs par année. Les conséquences d'un refus du rapport par le Grand Conseil sont détaillées au point 10.4. Elles auraient une portée financière insupportable pour le canton.

1. INTRODUCTION

La création d'une Caisse cantonale unique englobant l'ensemble des institutions de prévoyance publiques et parapubliques, au 1^{er} janvier 2010, répondait à plusieurs préoccupations, qui étaient ainsi résumées dans notre rapport du 18 février 2008 : "La création de cette nouvelle Caisse de pensions doit permettre d'adapter la situation en matière de prévoyance à d'autres réformes exécutées ou en cours en offrant des conditions d'assurances semblables pour toutes les personnes appelées à changer d'employeur (Hôpital Neuchâtelois, par exemple) ainsi que de favoriser la mobilité professionnelle entre collectivités publiques neuchâteloises. Il s'agit également de disposer d'une institution de prévoyance moderne, offrant des garanties de pérennité,

satisfaisant aux exigences du droit fédéral en terme structurel et en terme d'indépendance face aux employeurs et offrant des possibilités de rationalisation et de gain d'efficience tout en garantissant le maintien dans le canton d'une capacité d'investissement et de postes de travail qualifiés".

Les études entreprises dès 2006 en vue de la création de cette Caisse unique ont mis en évidence des défauts structurels importants à long terme des caisses de pensions de l'Etat et des villes de La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel. Le financement de la Caisse de pensions de l'Etat était insuffisant depuis de nombreuses années ; le taux de couverture de la Caisse de la ville de Neuchâtel était très bas du fait que la part de l'employeur n'était que très partiellement capitalisée et la Caisse de la ville de La Chaux-de-Fonds, bien que mieux capitalisée que les deux précédentes, allait être confrontée à une forte dégradation du rapport démographique (nombre d'assurés actifs par rapport aux pensionnés).

Les projections à 50 ans effectuées en 2007 par l'expert (la société Hewitt) ont montré que, sur la base des cotisations existantes et d'une stabilité des assurés actifs, le taux de couverture de la (future) Caisse unique, estimé à 70% en 2006, s'établirait à 63% en 2021, à 42% en 2031 et à -28% en 2056. Le rapport démographique passait de 2,5 actifs pour 1 pensionné en 2006 à 1,05 actif pour 1 pensionné en 2056. Il est clair que des projections à une aussi lointaine échéance doivent être considérées avec précaution ; elles n'en faisaient pas moins ressortir un problème structurel de financement qui exigeait une intervention immédiate.

Les changements du plan d'assurance adoptés en 2008 par le Grand Conseil pour redresser la situation financière future ont mis à contribution chacune des trois parties de la Caisse : les employeurs, les employés et les pensionnés.

- la hausse des prix à la consommation au lieu du 100%).
- Le calcul de la rente s'opère sur la moyenne des salaires cotisants depuis 57 ans, au lieu d'un calcul sur le dernier salaire.
- L'âge du début des cotisations ordinaires a été abaissé de 25 ans à 20 ans.
- Le calcul de la réduction de la rente en cas de retraite anticipée, possible dès 58 ans, se rapproche de son coût actuariel (-4,8% par année d'anticipation).
- Par ailleurs, il a été admis que le (futur) Conseil d'administration de la Caisse unique déciderait une majoration progressive des cotisations pour les porter de 8,5% environ à 9% pour les employés (cotisations échelonnées selon l'âge) et de 10,5% à 13% pour les employeurs à compter du 1^{er} janvier 2014.

Pour assurer une égalité de traitement entre les trois Caisses fondatrices, il a aussi été décidé que le taux de couverture d'entrée qui serait retenu pour calculer les apports de chacune des Caisses serait celui de la principale d'entre elles, à savoir la Caisse de pensions de l'Etat. De ce fait, la Caisse de pensions de la ville de La Chaux-de-Fonds a disposé d'un surplus de capitaux (la répartition de ce surplus entre assurés et employeurs fait l'objet de procédures devant les autorités judiciaires) qui figure dans le bilan de prévoyance.ne, sous la forme de provisions et de réserves. La ville de Neuchâtel a procédé à un apport complémentaire pour se mettre à niveau.

Sur la base de ce nouveau plan d'assurance, l'expert a procédé à une nouvelle projection à 50 ans. Il en est ressorti qu'à cette échéance, la Caisse unique présenterait un taux de couverture de 85%, auquel s'ajoute une réserve de fluctuations de valeurs de 15%.

La commission du Grand Conseil qui a procédé à l'examen du rapport du Conseil d'Etat a débattu, entre autres, des questions relatives aux systèmes en primauté des cotisations *versus* primauté des prestations et des options entre caisse ouverte et caisse fermée (nous y reviendrons par la suite). Elle a aussi décidé de proposer au Grand Conseil que la loi fixe (art. 49) les seuils du degré de couverture que la Caisse unique devrait progressivement atteindre (85% dans les 20 années qui suivent l'entrée en vigueur de la loi ; 100% dans les 30 années et 115% dans les 40 années), et de déterminer un chemin de croissance de plus ou moins 5% par rapport à une évolution linéaire du degré de couverture au cours de la période considérée.

2. NOUVELLES DISPOSITIONS FÉDÉRALES

Parallèlement aux travaux engagés dans le canton pour mettre en place la Caisse unique, les autorités fédérales examinaient une modification de la législation fédérale concernant la prévoyance professionnelle des institutions de droit public (LPP-IPDP).

Si, dans un premier temps, le projet du Conseil fédéral prévoyait d'obliger les IPDP à obtenir un degré de couverture de 100%, le texte finalement voté par les Chambres fédérales, en décembre 2010, maintient le principe de la capitalisation partielle avec l'accord de l'autorité de surveillance. Il fixe toutefois l'obligation d'obtenir un degré de couverture de 80% à échéance de 40 ans, avec des paliers intermédiaires de 60% en 2020 et de 75% en 2030. Les paliers intermédiaires ne sont pas légalement obligatoires. Cependant, si l'institution ne les atteint pas, l'employeur est tenu de verser les intérêts correspondant au capital manquant entre le degré de couverture effectif et celui qui doit être obtenu. Exemple : si le degré de couverture effectif s'inscrit à 70% en 2030, avec un seuil légal fixé à 75%, l'employeur doit verser l'intérêt correspondant, au taux minimal LPP (art.15, al. 2, LPP), à l'insuffisance de fortune entre 70% et 75%.

La loi fédérale dispose également que le degré de couverture relatif aux engagements à l'égard des pensionnés doit être de 100% en permanence, que celui concernant les actifs doit augmenter régulièrement, tout comme le degré de couverture total de l'institution. Autrement dit, la loi fédérale n'autorise aucune diminution du degré de couverture. Sinon, elle devrait prendre les mesures nécessaires « pour résorber le découvert dans un délai approprié » (LPP, art. 65c, litt. b).

Cette contrainte légale rend indispensable l'existence d'une réserve de fluctuation de valeur (RFV) qui permet de faire face à la volatilité des marchés.

3. CRISE FINANCIÈRE ET CRISE DE LA DETTE

La loi instituant la Caisse de pensions unique (LCPFPub) a été votée par le Grand Conseil en juin 2008. Le degré de couverture de la nouvelle institution était estimé alors aux environs de 72%. Moins de trois mois plus tard, à la mi-septembre, la banque d'investissements Lehmann-Brothers a fait faillite et, à la mi-octobre, le Conseil fédéral et la Banque nationale ont débloqué près de 70 milliards de francs pour sauver UBS SA. Les bourses mondiales ont fait un plongeon spectaculaire. Elles ont terminé l'année, par rapport à la fin de 2007, avec des reculs de 34% pour le Swiss Performance Index, de 38% pour le Dow Jones, de 52% pour l'Euro Stoxx.

En 2009, les bourses ont regagné une partie du terrain perdu, ce qui a permis à la Caisse unique d'afficher un degré de couverture de 60,8% dans son bilan d'ouverture au 1^{er}

janvier 2010. Les bourses ont stagné en 2010. Elles ont rechuté à nouveau en 2011 du fait de la crise de la dette en Europe. Le degré de couverture au 1^{er} janvier 2012 a encore reculé pour se situer à 55,7%.

Ainsi, en moins de quatre ans, sous l'effet de ces événements extérieurs, le degré de couverture de la Caisse unique, au lieu de s'améliorer selon les estimations admises lors du vote au Grand Conseil, s'est dégradé d'environ 15 points de pourcentage.

Ce constat, aussi décevant soit-il, aurait également valu pour chacune des institutions de prévoyance qui ont participé à la mise en place de la Caisse unique. Il serait donc faux de considérer que la dégradation du degré de couverture de prévoyance.ne est imputable à la fusion décidée en 2008.

4. TAUX TECHNIQUE, LONGÉVITÉ, RENDEMENT DES CAPITAUX ET RÉSERVE DE FLUCTUATION DE VALEUR

Au printemps 2010, avant même que le droit fédéral ait été modifié et fort de son indépendance et de ses responsabilités nouvellement acquises, le Conseil d'administration de la Caisse unique, qui prend le nom de prévoyance.ne, décide de nommer une commission paritaire chargée de proposer des mesures pour recapitaliser l'institution. A partir de l'été cette commission tient en moyenne une séance par mois, à laquelle participe l'expert de la Caisse, la société Hewitt (devenue entre-temps Aon Hewitt). Elle transmet quatre rapports intermédiaires au Conseil d'administration avant d'établir, en novembre 2011, son rapport final, que nous reproduisons en annexe 1 du présent rapport.

Compte tenu de l'importance des problèmes à résoudre et de l'ampleur des enjeux financiers et sociaux, le Conseil d'administration, en juin 2011, a décidé de solliciter un deuxième avis. Il a été confié à la société Pittet Associés SA, à Genève, également spécialisée dans ce domaine et qui a été associée aux travaux parlementaires au plan fédéral. Cette expertise de deuxième avis a pour l'essentiel validé les projections et les conclusions de l'expert de prévoyance.ne. Le rapport de Pittet Associés SA a relevé quelques différences, qualifiées de non significatives compte tenu de la très longue échéance des projections.

Avant même d'étudier les différentes solutions qui pourraient entrer en ligne de compte pour rétablir l'équilibre financier de la Caisse, la commission a examiné quatre problèmes particuliers qui doivent être pris en compte dans tous les cas.

Le premier concerne le taux technique. Rappelons que le taux technique est celui utilisé pour calculer les capitaux de prévoyance des assurés actifs et pensionnés. Une baisse du taux technique a pour conséquence que l'institution de prévoyance doit disposer de capitaux plus importants pour garantir les mêmes prestations aux assurés. Ce taux technique était fixé dans la Caisse de pensions de l'Etat à 4,25%. Le taux de 4% a été retenu pour la nouvelle Caisse unique. Au vu de la baisse des rendements financiers observés depuis plusieurs années, la Chambre suisse des actuaires-conseils a adopté une directive qui conduit les caisses de pensions à réduire le taux technique à 3,5%, voire 3%. S'agissant de prévoyance.ne, l'expert considère que le taux de 3,5% est adéquat (on trouvera des précisions complémentaires sur les notions de taux technique et taux de rendement aux pages 3 et 4 du rapport de la Commission d'assainissement, annexe 1).

Le deuxième se rapporte à la longévité. Depuis plusieurs décennies, on observe une augmentation continue de la longévité. Les études démographiques montrent que cette

tendance se poursuivra. En moyenne, les gens vivent chaque année un mois de plus, c'est-à-dire une année de plus tous les dix ans. Cette évolution a pour conséquence financière qu'il faut prévoir un renforcement des capitaux de prévoyance et une majoration des cotisations de 1% tous les dix ans pour faire face aux coûts supplémentaires découlant du fait que les rentes sont versées pendant un plus grand nombre d'années.

Le troisième porte sur le rendement des capitaux de la Caisse unique.

Le taux moyen de rendement de 4,5% avait été retenu dans les études préalables en vue de la création de la Caisse unique en 2008. Mais c'était évidemment avant l'éclatement de la crise financière de 2008. L'observation des rendements obtenus par la Caisse de pensions de l'Etat entre 1990 et 2009 (voir l'annexe au rapport de la Commission d'assainissement) permet de constater que le rendement moyen s'établit exactement à 4,0%. Les années 90 ont été favorables alors que la première décennie de ce siècle a été médiocre, ce qui fournit, dans l'ensemble, une tendance assez représentative d'une évolution à long terme. C'est donc un taux de rendement des capitaux de 4% qui a été retenu, d'entente avec l'expert, dans l'élaboration des différentes variantes. Ce taux de 4% a été confirmé encore en 2012, par la société Coninco Advisory, qui est le consultant de prévoyance.ne dans l'élaboration de sa stratégie de placements.

Le quatrième concerne la création d'une réserve de fluctuation de valeur (RFV). Nous avons indiqué précédemment la raison pour laquelle la Caisse unique a débuté ses activités, au 1^{er} janvier 2010, sans RFV. Or la législation fédérale (LPP-IPDP), qui interdit tout recul du degré de couverture, rend incontournable la constitution d'une RFV. Sans cette dernière, prévoyance.ne ne peut pas faire face à la volatilité des marchés financiers.

Cette exigence aurait eu pour conséquence, dans l'hypothèse où la législation fédérale avait déjà été en vigueur en 2011, que l'absence de RFV n'aurait pas permis de compenser la nouvelle chute des marchés boursiers. La Caisse se serait ainsi retrouvée en situation de non-respect des dispositions fédérales, c'est-à-dire en situation de découvert. Les employeurs et les assurés auraient dû procéder à un assainissement au moyen de versements complémentaires pour rétablir le degré de couverture de la Caisse. Le règlement de placement définit que la RFV, une fois entièrement constituée, doit correspondre au 19% de la fortune de la Caisse. Selon les experts consultés (Aon Hewitt et Pittet Associés SA), et en comparaison avec ce dont disposent actuellement les autres caisses de pensions, la RFV de la Caisse devrait actuellement représenter au moins 10% de sa fortune. Dans notre cas, il s'agit donc d'un montant de 270 millions de francs, à charge des employeurs. Ce montant est pris en compte dans toutes les variantes étudiées.

5. INSUFFISANCE DE FINANCEMENT ET INDEXATION DES RENTES

La Commission d'assainissement a cherché à savoir pour quelles raisons le degré de couverture de la Caisse de pensions de l'Etat (CPEN) avait constamment diminué depuis le début des années 90. Son rapport fait état de plusieurs causes.

Le taux de cotisations retenu par la loi de 1990 de la CPEN était fixé à 19% (8% à charge des employés et 11% à charge de l'employeur). L'expertise délivrée par Prasa (aujourd'hui Aon Hewitt) en 1988 indiquait pourtant qu'avec un taux de 19% de cotisations, le degré de couverture se détériorerait progressivement. Pour conserver un degré de couverture supérieur à 80%, un taux de cotisations de 22% aurait été nécessaire.

Différentes modifications législatives cantonale (octroi d'un 13^e salaire) et fédérales (libre passage intégral et accession à la propriété en 1995) ont été décidées sans être accompagnées par des mesures compensatoires de financement de la CPEN.

La loi sur la CPEN prévoyait que l'employeur et la CPEN se répartissaient par moitié le coût de l'indexation des rentes au renchérissement. Entre 1990 et 2009, les autorités cantonales (Conseil d'Etat et Grand Conseil) ont toutefois reporté sur la CPEN, durant douze années, la part de l'employeur. Les expertises techniques d'Aon Hewitt permettent de chiffrer à 180 millions de francs le manque à gagner de la CPEN (voir aussi chapitre 5.4 ci-dessous).

Jusqu'en 2006, l'Etat a également fait supporter intégralement à la CPEN le coût des retraites avancées pour les personnes exerçant des métiers pénibles. Pour ces personnes, on peut estimer globalement le manque à gagner de la CPEN à environ 20 millions de francs.

Il apparaît aussi que les politiques de placements immobiliers des trois Caisses fondatrices ont dans quelques cas été dictées par des considérations de politique locale ou régionale, parfois avec des conséquences sur les intérêts financiers de l'institution de prévoyance (voir aussi chapitre 5.5).

La Commission d'assainissement relève enfin que les très bonnes performances des marchés boursiers entre 1990 et 1999, ont permis d'obtenir chaque année des rendements supérieurs au taux technique de 4,25%. Toutefois, l'explosion de la bulle des technologies internet, en 2000-2002, a servi de révélateur des faiblesses structurelles de financement de la CPEN. Son degré de couverture s'est établi à 69,3% en 2002 ; il était pour la première fois inférieur au minimum de 70% fixé dans la loi cantonale.

5.1. Six variantes étudiées (cf. annexes 1 et 2)

Avant d'examiner ces variantes, il convient de préciser que les quatre premières ont été établies sur la base d'un degré de couverture de 60% (celui prévalant au 1^{er} janvier 2010), alors que les 5^e et 6^e variantes tiennent compte du recul du degré de couverture intervenu durant l'année 2011 du fait de la crise de la dette en Europe. Ces différences ne modifient toutefois pas les enseignements généraux que l'on peut tirer de chacune des hypothèses envisagées.

Les cinq premières variantes intègrent les nouveaux éléments mentionnés précédemment : taux technique à 3,5%, 1% de cotisation supplémentaire chaque dix ans pour tenir compte de l'élévation de la longévité, taux de rendement de la fortune de 4% et constitution d'une réserve de fluctuation de valeur de 270 millions de francs. La 6^e variante, présentée par l'expert en février 2012, introduit au surplus une hypothèse plus pessimiste en envisageant un taux technique de 3% qui se traduirait par un recul supplémentaire du degré de couverture de la Caisse par l'augmentation nécessaire immédiate des capitaux de prévoyance.

La prise en compte du taux technique de 3,5% explique la raison pour laquelle les graphes reproduisant l'évolution du degré de couverture, présenté dans le rapport annexé de la Commission d'assainissement, montrent une diminution en début de période.

Les caractéristiques, les avantages et les inconvénients des six variantes de recapitalisation de prévoyance.ne sont détaillés dans le rapport final de la Commission d'assainissement. Nous n'en repreneons ci-dessous que leurs principales caractéristiques.

La première variante examine les mesures à prendre pour rester dans le cadre des objectifs fixés par la LCPFPub. Pour y parvenir, il faudrait calculer le droit à la rente sur le salaire moyen de carrière, supprimer l'indexation des rentes, et introduire une cotisation d'assainissement de 4%. Une cotisation d'assainissement signifie que les montants versés par les membres actifs et par les employeurs servent uniquement à recapitaliser la Caisse, mais sont sans effet sur les montants des prestations de libre passage des assurés.

En fait, même avec les mesures extrêmement sévères envisagées dans cette première variante, le seuil de 100% de degré de couverture fixé dans la loi cantonale de 2008 après 30 années (2040) ne serait pas atteint.

Au vu de ces éléments, la commission a considéré que la très forte dégradation des marchés financiers depuis 2008, et le degré de couverture qui en résultait, rendait pratiquement impossible le respect des critères retenus dans la loi cantonale. La conséquence était qu'il devenait inévitable d'abandonner les objectifs initiaux de la LCPFPub et de leur substituer ceux prévus dans la loi fédérale mentionnée précédemment (LPP-IPDP).

La variante 2 examine l'application des mesures envisagées dans la variante 1 mais en les appliquant aux objectifs prévus par la loi fédérale. Dans cette hypothèse, le degré de couverture de prévoyance.ne évoluerait favorablement, la cotisation d'assainissement pourrait être réduite de moitié, et l'on respecterait les différents paliers figurant dans la LPP-IPDP. Il faut être conscient, cependant, que les critères retenus sont particulièrement sévères, de sorte qu'ils feraient l'objet d'une très vive opposition de la part des membres actifs. Le plan d'assurance serait également peu intéressant pour de nouveaux collaborateurs et collaboratrices que les employeurs affiliés à prévoyance.ne souhaiteraient engager.

La variante 3 vise à réduire la sévérité des mesures retenues. Le droit à la rente ne serait plus calculé sur le salaire moyen de carrière mais sur la moyenne des salaires dès 52 ans et l'indexation des rentes serait maintenue pour les "petites rentes". Cette hypothèse répond aux minima de la législation fédérale, mais se traduit par une majoration substantielle des cotisations: +2% pour le financement des améliorations de traitement jusqu'à 52 ans (rappel de cotisations) et +4% de cotisations d'assainissement. Au surplus, la commission n'est pas parvenue à trouver une solution satisfaisante pour n'indexer que les "petites rentes" sans générer des inégalités de traitement significatives et la compensation par la Caisse de pensions de prestations complémentaires (PC) sans que l'assuré n'augmente réellement son revenu.

La variante 4 examine les conséquences d'une augmentation de trois années de la durée de capitalisation des assurés (augmentation de l'âge de la retraite de 62 ans à 65 ans). Cette variante permet de renoncer à une cotisation d'assainissement et de ne pas modifier le calcul actuel du droit à la rente (moyenne des salaires dès 57 ans ou dès 60 ans). Elle ne permettrait cependant pas d'envisager l'indexation des rentes servies.

La variante 5 module différemment la variante précédente. Elle ne considère pas *a priori* que les seuils prévus par la législation fédérale doivent être impérativement atteints (en particulier celui de 75% de degré de couverture en 2030) et suggère aussi des sous-variantes. L'augmentation de l'âge de la retraite irait de 62 ans à 64 ans (et non 65 ans), avec des dispositions transitoires sur 5 ou 10 ans afin de lisser les effets du report de l'âge de la retraite. Cette variante prévoit aussi de supprimer l'indexation des rentes jusqu'en 2029. Globalement, l'objectif fédéral d'un degré de couverture de 80% dans 40 ans pourrait être atteint. Cependant, les seuils de 60% en 2020 et 75% en 2030 ne le seraient pas toujours dans certaines des sous-variantes de sorte qu'il pourrait en résulter d'assez lourdes pénalités pour les employeurs (intérêts à payer sur la différence entre le degré de couverture effectif et celui prévu dans la législation fédérale).

La variante 6 se différencie des précédentes en proposant de retenir un taux technique de 3%, et non de 3,5%. Il en résulterait un recul supplémentaire du degré de couverture et, en conséquence, des mesures encore plus coûteuses pour parvenir à recapitaliser la Caisse aux échéances fixées par la loi fédérale. Les employeurs devraient consentir, en plus de la constitution d'une RFV de 270 millions de francs, un apport complémentaire minimum de 150 millions de francs. Les seuils de degré de couverture fixés dans la loi fédérale (60% en 2020 et 75% en 2030) seraient très difficiles à atteindre. Par ailleurs, il faudrait augmenter la cotisation totale (employeurs et assurés) d'environ 3,5 points de % du salaire cotisant qui atteindraient ainsi, selon les variantes, 27% ou 29%.

Au terme de l'examen approfondi de toutes les variantes envisagées, force est de reconnaître que des remèdes de nature homéopathique resteraient très en deçà des besoins indispensables pour rétablir, même à longue échéance, la situation financière très dégradée de [prévoyance.ne](http://prevoyance.ne).

5.2. Primauté des prestations et primauté des cotisations

Les débats engagés autour de l'assainissement de la Caisse ont tout naturellement relancé la question de savoir si le principe actuel de la primauté des prestations devait être maintenu ou si la Caisse ne devrait pas plutôt passer en primauté des cotisations. Cette question avait déjà été longuement étudiée et débattue lors de l'élaboration de la loi actuellement en vigueur. Nous pensons utile de reproduire ci-après les explications qui figurent dans le rapport du Conseil d'Etat du 18 février 2008, ainsi que les considérations de la commission spéciale du Grand Conseil, dans son rapport du 3 juin 2008.

Rapport du Conseil d'Etat:

« La question du choix de la primauté a fait l'objet d'une étude circonstanciée. Pour rappel, et en résumé, le système dit de la primauté des prestations donne la priorité à des prestations légalement garanties, à charge pour l'institution, via les employeurs et les assurés affiliés, de disposer du financement nécessaire. A l'opposé, le système de la primauté des cotisations se fonde sur un financement fixé par la loi au moyen duquel on constitue un capital auquel viennent s'ajouter les produits des placements – respectivement dont sont déduites les pertes sur placements - et la prestation est finalement calculée lors de la réalisation du cas d'assurance, de manière individuelle, en fonction du montant à disposition.

Dans un système en primauté de cotisations, le risque lié aux placements est donc entièrement répercuté sur les assurés. Or, dans une institution en capitalisation partielle, on ne dispose par définition pas de l'intégralité des capitaux qui pourraient – devraient – être placés. Pourtant, pour ne pas léser les assurés, il faut bien renter la part non disponible de capitaux. Comment le faire? Il est théoriquement possible de procéder à une extrapolation sur la base des rendements des capitaux effectivement placés. Mais, dans cette hypothèse, soit on attribue en fin d'exercice sur les comptes individuels des rendements non réalisés, soit on répercute sur ces comptes des pertes fictives elles aussi.

On voit ainsi que si un système de primauté de cotisations dans une institution en capitalisation partielle est techniquement possible, il est pratiquement ingérable, sauf à prendre le risque de péjorer la situation de l'institution ou des assurés par des attributions fictives.

Il apparaît ainsi que pour disposer d'une situation équitable pour les personnes assurées,

une institution ayant opté pour la primauté de cotisations devrait non seulement être capitalisée à hauteur du 100% de ses engagements, mais encore disposer d'une réserve de fluctuation de valeur de l'ordre de 15% au minimum. Une telle réserve est en effet indispensable pour déterminer une stratégie de placement qui autorise une certaine prise de risques et garantisse un rendement satisfaisant.

En d'autres termes, le passage à la primauté de cotisations dans un système de financement mixte est problématique et implique une recapitalisation entière de l'institution. Pour la seule CPEN, en retenant des engagements totaux de l'ordre de trois milliards de francs, une recapitalisation impliquerait l'engagement d'un montant de l'ordre de 750 millions de francs et la constitution d'une réserve de fluctuation de valeur de quelque 15% représenterait 450 millions de francs supplémentaires.

Pour toutes ces raisons et sans évoquer les problèmes que pose la garantie des droits acquis en cas de changement de système, il ne nous paraît pas opportun d'envisager un tel changement, du moins aussi longtemps que le système de financement mixte est admis par le droit fédéral et que notre institution présente un taux de couverture inférieur à 100%. »

Rapport de la commission du Grand Conseil:

« Lors de sa première séance, la commission a entendu deux personnes à titre d'experts: d'une part, M. Daniel Thomann, actuaire conseil auprès de Hewitt Associates, à Neuchâtel, expert qui a accompagné le projet tout au long de son élaboration et, d'autre part, M. Werner Herzog, directeur de PUBLICA.

M. Daniel Thomann a présenté les grandes lignes du plan d'assurance proposé ainsi que les enjeux du projet et des principaux amendements déposés.

Poser la question du choix de la primauté, c'est avant tout poser la question de savoir qui supporte les risques du rendement des capitaux. Dans le système de primauté des cotisations, ce sont les assurés qui supportent seuls le risque de placement puisque le niveau des prestations dépendra des sommes mises en compte (cotisations) et du rendement enregistré. Dans la primauté des prestations, on garantit par définition un certain niveau de prestations. C'est donc essentiellement l'institution de prévoyance qui supporte le risque de placement (donc indirectement les employeurs et les assurés).

Il a souligné que, quel que soit le système de financement, les pensionnés bénéficient du système de primauté des prestations puisque dès le passage à la retraite une rente leur est garantie et leur compte est crédité d'un intérêt fixe de 4% quel que soit le rendement réel atteint. Ils ne peuvent au surplus légalement pas être appelés à participer à des mesures d'assainissement. Leur rente peut ne pas être indexée, mais elle ne peut pas être réduite en termes nominaux. Cet aspect pose le problème de la solidarité entre les générations. Or, le principe de la prévoyance est que chaque génération doit supporter les coûts qu'elle génère.

La recapitalisation intégrale de l'institution avant un éventuel passage à la primauté de cotisations est donc incontournable afin de permettre aux assurés actifs, qui supportent déjà seuls le risque de placement, d'au moins disposer d'un rendement des capitaux sur l'ensemble de leur avoir de vieillesse et non sur une part de celui-ci seulement.

Pour l'expert, la commission doit répondre aux questions suivantes afin de pouvoir mener son analyse sur l'opportunité d'un changement de système:

- 1. Primauté de prestations ou de cotisations, qui doit supporter le risque de rendement des capitaux?*
- 2. Le canton est-il en mesure de recapitaliser à court terme ?*

3. *Peut-on passer en primauté de cotisations et ne pas supprimer la garantie d'indexation des rentiers?*
4. *Augmentation de l'âge de la retraite à 65 ans? Avec quel niveau de prestations à la retraite?*
5. *Laquelle des options (sans mesure d'accompagnement ce qui implique une baisse massive des prestations pour les plus de 45 ans ou avec des mesures d'accompagnement qui peuvent être soit un échelonnement très sévère des cotisations selon l'âge, soit l'octroi de garanties très coûteuses sur une longue période) a-t-elle la préférence des membres de la commission?*

Werner Hertzog, directeur de PUBLICA, a ensuite présenté son appréciation de la problématique du financement, en comparaison avec le processus adopté par la Confédération pour recapitaliser sa caisse avant de la convertir au système de primauté de cotisations.

Dans tous les cas de caisses publiques dont le taux de couverture est élevé, c'est le résultat d'un effort de recapitalisation sur plusieurs dizaines d'années, avec une volonté politique forte et partagée de porter ces efforts. Aucune caisse n'est passée de la primauté de prestations à la primauté de cotisations sans avoir au préalable relevé le taux de couverture de ses engagements, que ce soit au terme d'efforts répartis sur plusieurs décennies, par exemple la Caisse de pensions de la Ville de Zurich, ou suite à une recapitalisation immédiate, par exemple PUBLICA, caisse dans laquelle la Confédération a injecté quelque 12 milliards de francs pour permettre le changement de primauté au 1er juillet prochain.

Lors des deuxième et troisième séances, la commission a longuement traité des mérites et inconvénients de l'un et l'autre des systèmes de primauté, du système de financement en capitalisation partielle ou intégrale ainsi que de la situation de l'Etat en tant que garant de la part non capitalisée des engagements de prévoyance.

Il est notamment ressorti de ces débats ainsi que des explications de l'expert, M. Gilles Guenat, expert à la société Hewitt Associates, que le découvert technique est lié au passé et que toute solution adoptée pour l'avenir ne permettra pas directement de modifier la donne en termes financiers.

La commission a fait part de sa préoccupation de trouver des solutions permettant néanmoins d'améliorer le degré de couverture de la Caisse dans les années à venir. Une telle amélioration paraît nécessaire à la commission de plusieurs points de vue:

- lui offrir une meilleure assise financière face à l'évolution démographique de l'effectif (augmentation massive de l'importance des rentiers);*
- tenir compte des exigences annoncées du futur droit fédéral relatif au financement des institutions de prévoyance de droit public qui devrait, selon les informations aujourd'hui disponibles, prévoir un délai de 40 ans pour recapitaliser intégralement lesdites institutions."*

L'instabilité des marchés financiers depuis 2008 a assurément eu des effets négatifs sur la fortune et les rendements de la Caisse de sorte que le degré de couverture, au lieu d'augmenter selon les objectifs de la loi approuvée par le Grand Conseil, s'est en réalité dégradé ces quatre dernières années. Il ne résulte pas, cependant, de cette évolution défavorable que les réflexions faites quant au choix du maintien de la primauté des prestations ont cessé d'être pertinentes.

On peut illustrer les problèmes que soulève le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations avec l'exemple ci-dessous.

Supposons une caisse de prévoyance qui dispose d'une fortune de 100, et dont les engagements à l'égard des membres pensionnés et actifs sont de 200, la moitié des

actifs et l'autre moitié des pensionnés; elle a donc un taux de couverture de 50%. Cela signifie, pour une caisse mature (comme c'est le cas de prévoyance.ne), que la fortune couvre les engagements à l'égard des pensionnés (ce qui est une obligation selon la LPP-IPDP), et que la couverture des engagements concernant les actifs est, en revanche, proche ou égale de zéro. Le rendement de la fortune est de 4%. Au terme d'un exercice, le rendement est ainsi de 4 francs. Bien que la Caisse soit en primauté des cotisations, elle doit, selon la législation fédérale, alimenter en priorité les capitaux individuels des retraités en proportion du taux technique de 3,5%. Autrement dit, les comptes des retraités sont augmentés de 3,50. Le solde du rendement – 0,50 – permet d'alimenter les comptes individuels des membres actifs. Dans une telle situation, ce sont les membres actifs, en particulier les plus âgés, c'est-à-dire ceux dont l'avoir de libre passage est le plus important, qui sont les plus pénalisés car l'augmentation annuelle de cet avoir est extrêmement faible.

En clair, le passage d'un système à un autre, suppose que la fortune de la Caisse corresponde entièrement aux engagements à l'égard des membres retraités et des membres actifs, sinon ces derniers sont nettement préjudicés.

5.3. Caisse ouverte et caisse fermée

Il est compréhensible que l'ampleur des problèmes posés par la dégradation du degré de couverture de la Caisse conduise à nouveau à se poser la question s'il ne serait pas souhaitable, voire préférable, d'opter pour une caisse fermée qui générerait en quelque sorte le passé, plutôt que de conserver une caisse ouverte.

Cette problématique avait également déjà été abordée en 2008 par la commission spéciale du Grand Conseil. Nous reproduisons ci-dessous un extrait de son rapport concernant spécifiquement ce thème.

"Parmi les solutions discutées, la proposition a été formulée de maintenir le système en vigueur, moyennant quelques adaptations, pour les personnes actuellement assurées au sein de l'une des caisses de pensions appelées à se réunir et, parallèlement, d'assurer tout le nouveau personnel entrant au service d'un employeur affilié à la nouvelle institution dans un plan en primauté de cotisations. On aurait ainsi disposé d'une nouvelle caisse ne réunissant que les nouveaux effectifs, tous les autres collaborateurs-trices déjà assuré-e-s avant le transfert entrant dans un effectif gelé qu'on désigne en termes techniques par "caisse fermée".

Cette proposition fut fermement rejetée par une partie de la commission et par le Conseil d'Etat. Les partisans de la caisse fermée y voyaient essentiellement un moyen permettant immédiatement de "limiter les dégâts" ou de "stopper l'hémorragie" en n'affiliant plus les nouveaux collaborateurs-trices dans un plan en primauté de prestations, tout en offrant une solution qui permette de ne pas frustrer les personnes soumises à l'ancien système et d'avertir à l'avance les nouveaux engagés des conditions d'assurance. En d'autres termes, la nouvelle Caisse disposerait d'un degré de couverture complet et seul subsisterait le problème du passé.

Les opposants à cette proposition ont souligné que, si la caisse fermée pouvait présenter des avantages en termes de transparence, d'absence de sollicitation des nouveaux affiliés pour la recapitalisation et d'absence de dispositions transitoires à mettre en place, les inconvénients étaient toutefois bien plus nombreux et bien plus graves dans leur portée:

- *passage des trois caisses actuelles à deux caisses et non de trois à une (en clair, pas d'unification de la prévoyance au sein de la fonction publique).*

- *Le principe de l'égalité de traitement entre collaborateurs-trices d'un même employeur public s'oppose à la pratique de traitements à ce point différents entre des générations de fonctionnaires ou la rend à tout le moins difficile à solutionner, surtout après 10 à 15 ans, soit à un moment où les personnes présentes n'ont plus le souvenir de l'historique (en se rappelant que l'institution fermée va compter des actifs pendant 30 à 40 ans).*
- *En détruisant le collectif d'assurances, dans la caisse fermée il n'y aura plus de nouveaux actifs pour apporter le financement nécessaire et les coûts vont exploser. En effet, le nombre d'actifs va se réduire et le nombre de rentiers augmenter, en rappelant une fois encore que les rentiers ne peuvent être appelés à participer à l'assainissement. En clair, la collectivité sera appelée à intervenir par sa garantie et/ou à massivement augmenter les cotisations.*
- *Il y a un risque de ne pas atteindre la masse critique dans la nouvelle institution.*
- *Le découvert technique ne sera pas modifié par le changement de système.*

La référence à la proposition du Conseil fédéral de créer une caisse fermée au sein de PUBLICA n'est pas comparable à la situation neuchâteloise. En effet, le Conseil fédéral n'a jamais proposé d'assurer des actifs dans deux institutions différentes, avec deux plans différents. Il était question uniquement de séparer les rentiers et les actifs. Et néanmoins, cette solution a été clairement rejetée par le Conseil national qui a préféré inclure l'ensemble des assurés, actifs et rentiers, dans une seule caisse, quitte à devoir accorder d'onéreuses garanties. Afin de limiter le risque découlant des rentiers, le taux technique les concernant a toutefois été réduit. Cette réduction du taux technique implique le versement d'un capital supplémentaire de 900 millions de francs auquel le Conseil fédéral procédera le 30 juin prochain.

Après discussion, la proposition de création d'une caisse fermée est abandonnée. »

Dans ce cas également, les arguments évoqués en 2008, qui avaient conduit à ne pas retenir l'hypothèse d'une caisse fermée, conservent toute leur pertinence.

5.4. Adaptation des rentes au renchérissement

Le rapport de la Commission d'assainissement mentionne la question de l'adaptation des rentes au renchérissement, en particulier le fait qu'entre 1990 et 2009, le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, a décidé, à plusieurs reprises, de mettre à charge de la Caisse de pensions de l'Etat (CPEN) la totalité du coût des allocations de renchérissement, alors que selon la loi de 1990 de la CPEN leur coût devait être réparti par moitié entre la Caisse et les employeurs. Le rapport de la Commission d'assainissement chiffre à 180 millions de francs ce transfert de charges des employeurs affiliés vers la Caisse, somme composée de la capitalisation des allocations proprement dites et des intérêts que la CPEN aurait encaissés si les capitaux avaient été placés.

Les modifications législatives approuvées par le Grand Conseil ont toutes été préalablement examinées par le Conseil d'administration de la CPEN lors des séances suivantes :

- Le 18 août 1992, pour les années 1993 et 1994, le Conseil d'administration a donné un préavis favorable par 13 oui, 1 non et 6 abstentions.
- Le 23 août 1994 pour l'année 1995, préavis favorable par 10 oui et 8 non.

- Le 4 avril 1995, pour les années 1996, 1997 et 1998, préavis favorable par 12 oui et 5 non.
- Le 23 juin 1998, le Conseil d'administration a donné un préavis positif par 15 oui et 7 non pour mettre définitivement à charge de la CPEN les demi-allocations de renchérissement à charge des employeurs pour les années 1993 à 1998, représentant un coût de capitalisation de 63,9 millions de francs.
- Le 15 novembre 2004, le Conseil d'administration a en revanche donné un préavis négatif par 5 oui, 12 non et 2 abstentions pour la proposition de modification de l'article 64 de la loi sur la CPEN qui prévoyait que la Caisse assumait désormais seule le financement des allocations de renchérissement. Le coût en capitalisation des demi-allocations de renchérissement, pour les années 2005 à 2008, antérieurement à charge de l'employeur, se chiffre à 72,5 millions de francs selon les rapports techniques de Hewitt.

Ces deux montants de 63,9 millions et 72,5 millions, ainsi que les intérêts *pro rata temporis*, totalisent, en chiffres ronds, les 180 millions de francs mentionnés plus haut. A noter que tous les employeurs affiliés à la CPEN ont profité de ce report de charges sur la Caisse.

5.5. Investissements immobiliers et placements financiers

La Commission d'assainissement a également mentionné dans son rapport le fait que certains placements immobiliers effectués dans le passé par les caisses de pensions fusionnées au sein de la nouvelle Caisse unique n'avaient pas eu la rentabilité escomptée et de ce fait péjoré leur fortune. Cette observation doit cependant être prise avec précaution. Chaque acquisition immobilière a un historique et intervient dans un contexte donné. Après coup, selon la formule, on est toujours plus intelligent. Dans ce sens, il est effectivement possible de considérer que certaines acquisitions, qui étaient jugées opportunes et souhaitables au moment de la décision de placement, ont été décevantes.

Rentrent dans cette catégorie, par exemple, les placements immobiliers effectués au Locle (1997, Daniel-Jeanrichard 31), à La Chaux-de-Fonds (1997, Espacité ; 2002 Esplanade), Neuchâtel (1997, BAP).

Il serait toutefois inexact de considérer que les organes qui ont examiné ces projets n'avaient pas en vue les intérêts bien compris des caisses de pensions concernées lorsqu'ils ont été amenés à prendre leurs décisions. Au surplus, il faut aussi prendre en considération les dizaines d'autres options immobilières qui ont été prises au cours des vingt dernières années et qui ont parfaitement répondu aux attentes.

Enfin, il ne faudrait pas se focaliser à l'excès sur quelques placements immobiliers discutables. On pourrait en effet être aussi critique sur des placements mobiliers qui n'ont pas toujours évolué comme on aurait pu le penser et le souhaiter. Ainsi, par exemple, vers le milieu des années 2000, la CPEN a investi dans deux produits structurés différents. L'un a généré une plus-value substantielle, alors que l'autre s'est traduit par une perte sèche très importante. Ce sont là des aléas probablement inévitables, tant dans le domaine immobilier que financier.

6. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE NÉGOCIATIONS

La mission confiée à la Commission d'assainissement était de présenter des pistes pour rétablir la situation financière de la Caisse. Ce travail de « défrichage » effectué, il convenait de désigner une Commission de négociations afin de déterminer si et à quelles conditions un consensus pouvait être dégagé autour de l'une ou l'autre des variantes, ou d'une combinaison des mesures présentées. La Commission de négociations a été désignée par le Conseil d'administration dans sa séance du 15 décembre 2011. Elle était composée de cinq représentant-e-s des assuré-e-s et de cinq représentant-e-s des employeurs, soit :

- pour les assuré-e-s : M. Marc-André Oes et Mme Nadia Kaïous-Jeanneret, Syndicat des services publics (SSP); M. Michel Tardin, Société des magistrats et fonctionnaires (SMF); M. Pierre Graber, Syndicat autonome des enseignants neuchâtelois (SAEN); M. Nicolas Gremion, Syndicat des agents de la police cantonale Neuchâteloise (SAPCN);
- pour les employeurs : M. Jean Studer, conseiller d'Etat, pour l'Etat de Neuchâtel; M. Alain Ribaux, conseiller communal, pour la ville de Neuchâtel; Mme Nathalie Schallenberger, conseillère communale, par la suite remplacée par M. Thierry Michel, conseiller communal, pour l'Association des communes neuchâteloises (ACN); M. René Barbezat, pour la ville de La Chaux-de-Fonds; M. Blaise della Santa, pour Hôpital neuchâtelois (HNe).

Par ailleurs, des représentant-e-s de la direction de prevoyance.ne, d'Aon Hewitt en sa qualité d'actuaire-conseil, de l'Etat et de la ville de Neuchâtel ont été invité-e-s aux séances de la commission avec voix consultative.

Le calendrier initial prévoyait que la Commission de négociations dépose ses conclusions pour la fin mars 2012. Ce délai a été retardé du fait que l'expert a présenté une nouvelle variante en février (dénommée 6^e variante, annexe 2) dont l'examen a été transmis à la Commission qui a fait part de ses recommandations à la séance du Conseil d'administration du 28 mars.

A ceci s'est ajoutée la volonté que les membres de la commission ont manifestée tout au long de la négociation pour trouver une solution conforme aux objectifs de la législation fédérale, à même de parvenir à un consensus entre les parties et de réunir la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil requise par l'article 4, alinéa 2, lettre b), de la loi sur les finances du 21 octobre 1980.

Ajoutons qu'il s'agissait de satisfaire aux exigences que l'Autorité de surveillance LPP et des fondations Suisse occidentale (As-So) a communiquées au Conseil d'administration dans un courrier du 30 mars 2012. En effet, pour être en mesure d'approuver le principe d'un financement basé sur un système de capitalisation partielle avant l'échéance du 1^{er} janvier 2014, l'As-So attend de prevoyance.ne un plan de financement accompagné des comptes annuels 2012 audités, d'ici au 30 juin 2013, ainsi que la planification des travaux.

Toutes ces raisons ont amené la Commission de négociations à se réunir à 11 reprises, entre le 9 janvier et le 3 juillet 2012, au lieu des trois séances initialement prévues. Les mesures proposées par la commission ont ensuite fait l'objet de consultations menées par le Conseil d'administration auprès des employeurs affiliés et des associations représentant les assuré-e-s, entre le 3 et le 6 septembre 2012. Elles ont été présentées aux médias le 7 septembre 2012.

Les consultations ont permis de constater que les employeurs affiliés et les représentant-e-s des assuré-e-s adhéraient aux propositions de la commission. Leurs prises de position ont certes été accompagnées de remarques ou de réserves mais qui ne remettent en aucun cas le fond en question. Le contenu de cet accord est matérialisé dans le protocole du 19 novembre 2012, signé des membres de la commission, et qui figure en annexe 3 au présent rapport.

6.1. Maintien de la primauté des prestations

La Commission de négociations a été saisie, au cours de ce processus, d'une réflexion de l'actuaire-conseil sur un passage de la primauté des prestations à celle des cotisations basé sur l'hypothèse d'une baisse du taux technique de 3,5% à 3%. Cette proposition (annexe 2) a été transmise pour analyse à la Commission d'assainissement qui l'a préavisée défavorablement, à l'unanimité, ce que le Conseil d'administration a accepté le 4 juin 2012. Ce dernier a décidé par conséquent d'en rester aux cinq variantes présentées en décembre 2011.

La Commission de négociations a fait siennes les conclusions de la Commission d'assainissement. Elle a en effet constaté que ce passage impliquait un degré de couverture de 100%, que seuls les actifs seraient touchés par ce changement et qu'ils supporteraient seuls les autres risques de la Caisse, tels les risques de longévité, invalidité et décès, ceci alors que les pensionnés resteraient dans un système de primauté des prestations.

La Commission a également estimé que les mesures de recapitalisation ne devaient pas avoir un impact négatif sur la politique du personnel des employeurs affiliés. Le changement de primauté décrit dans la variante 6 recèle les mêmes inconvénients que les variantes 1 et 2 étudiées par la Commission d'assainissement, notamment une réduction d'environ 30% du montant de la rente qui pourrait être dissuasive pour le recrutement du personnel et qui pourrait se traduire en pertes de compétences.

Toutes ces raisons ont amené la Commission de négociations à apprécier et à proposer des mesures à même de permettre le maintien de la primauté des prestations et d'atteindre les exigences fédérales. La commission a ainsi visé une recapitalisation de prévoyance.ne à hauteur de 80% en 40 ans et de parvenir aux seuils de 60% de degré de couverture le 1^{er} janvier 2020 et de 75%, le 1^{er} janvier 2030. La Commission a en outre considéré que vu la difficulté et la sensibilité du dossier il était opportun de s'en tenir, chaque fois que cela était possible, aux conclusions de la commission spéciale du Grand Conseil qui avait siégé lors de la constitution de la Caisse en 2008.

6.2. Propositions de la commission

Pour atteindre ces objectifs, la commission a proposé cinq mesures. Il s'agit, tout d'abord, d'augmenter l'âge de la retraite de 62 à 64 ans avec un régime transitoire, pendant une première période de cinq ans (2014-2018), qui permettrait aux assurés concernés de partir à la retraite à 63 ans aux mêmes conditions qu'à 64 ans. Ce régime pourrait être reconduit pour une deuxième, voire une troisième période de cinq ans, si la situation financière le permet.

Malgré l'augmentation de l'âge de la retraite, la Commission de négociations propose ensuite de maintenir le calcul de la rente de retraite sur la base du salaire moyen dès 57 ans, soit les sept (plutôt que cinq) dernières années de carrière.

La Commission estime en outre nécessaire d'augmenter les cotisations ordinaires de 2,5% des traitements, à hauteur de 1% en raison de l'augmentation de la longévité et de

1,5% pour la recapitalisation. Cette augmentation de 2,5% est répartie entre les employeurs et les assurés.

	Cot. actuelle	Longévité	Recapitalisation	Total I	Rappel¹	Total II
Assurés	8.8	0.4	0.6	9.8	0.8	10.6
Employeurs	13.2	0.6	0.9	14.7	1.2	15.9
Total	22	1	1.5²	24.5	2	26.5

Le principe d'indexer les rentes sur décision du Conseil d'administration doit être maintenu, selon la commission. Mais celle-ci suggère de suspendre l'indexation pour une première période de cinq ans, de 2014 à 2018. Des modalités d'adaptation demeurent toutefois réservées en cas de forte inflation et selon les résultats de la Caisse.

Les employeurs, enfin, sont invités d'une part à financer la constitution d'une réserve de fluctuation de valeur d'un montant de 270 millions de francs, par un apport effectué au moment de l'entrée en vigueur de la loi; d'autre part à prendre l'engagement irrévocable de provisionner au 1^{er} janvier 2014, en faveur de prévoyance.ne, un apport supplémentaire de 60 millions de francs à verser au plus tôt le 1^{er} janvier 2019. Cet apport est destiné à renforcer la sécurité du chemin de croissance du degré de couverture, à assurer la prorogation des mesures transitoires ou à compenser en partie l'inflation, par exemple. C'est grâce à cet apport complémentaire des employeurs que les partenaires sociaux ont accepté le passage à un âge de retraite à 64 ans, lequel était pourtant contesté durant une grande partie de la négociation. En outre, compte tenu de la répartition totale des efforts à consentir (voir détail ci-après), les employeurs ont considéré que cet engagement supplémentaire de leur part était acceptable.

6.3. Répartition des efforts

Les mesures proposées par la Commission de négociations sont réparties, pour les vingt prochaines années, à hauteur de 45% à charge des employeurs (y compris réserve de fluctuation de valeur de 270 millions de francs) et 55% à charge des assurés (à raison de 29% à charge des assuré-e-s actifs-ives et 26% à charge des assurés pensionnés). C'est ce qu'illustre le tableau 1.

Tableau 1 : Efforts cumulés des parties au plan de recapitalisation proposé par la Commission de négociations

	En points de degré de couverture	Part de l'effort
Employeurs	+15.0 (dont RFV: 7.6)	45%
Actifs	+9.4	29%
Rentiers	+8.6	26%
Total	+33 (+ 25.4 sans RFV)	100%

Chaque assuré conserve ses droits acquis, la rente versée pour les assuré-e-s pensionné-e-s et la prestation de libre passage pour les actifs. Par ailleurs, la répartition

¹ Pour que le niveau des prestations puisse être maintenu lors d'une variation de salaire, les charges supplémentaires qui en résultent doivent être financées par des " rappels ou des suppléments " de cotisations.

² Considérant que la cotisation ordinaire de l'employeur passe de 13% en 2013 à 13,2% en 2014, c'est une hausse globale de 1,7% dont il a été tenu compte pour effectuer les simulations des incidences financières présentées au point 10.3, page 61.

actuelle des cotisations entre assurés et employeurs (40/60%) définie en 2008 est maintenue.

6.4. Modalités de mise en œuvre

Comme la Commission d'assainissement, la Commission de négociations a constaté elle aussi les fluctuations rapides et parfois brutales de la conjoncture économique. Il lui a paru difficile, dans ces circonstances, d'arrêter des modalités définitives de mises en œuvre à long terme.

Elle a donc proposé de séquencer le déploiement du programme de recapitalisation en trois phases d'une durée de cinq ans, qui seraient ancrées dans la loi, à savoir, 2014-2018, 2019-2023 et 2024-2028.

Elle prévoit ainsi que le suivi de chaque phase, la négociation des mesures à prendre et le débat au Grand Conseil aient lieu l'année qui précède l'entrée en vigueur d'une phase, soit en 2018, 2023 et 2028. Le déclenchement des mesures prévues dans une des trois phases se fonde sur une appréciation qui doit permettre de vérifier si les objectifs fixés par le chemin de croissance et les échéances visées par la législation fédérale sont respectés.

L'appréciation de la situation précédant une phase serait basée sur le rendement des placements de la Caisse, l'évolution du taux technique et l'évolution du taux de couverture de la Caisse, en particulier sa capacité à atteindre les objectifs de la législation fédérale en 2020 et 2029. Le même cadre serait utilisé pour décider de la reconduction des mesures transitoires et de l'indexation des rentes, par exemple.

6.5. Plan spécial PPP (police, pompiers, pilotes) et professions pénibles

La question du plan spécial PPP et des professions pénibles a également été abordée par la commission.

Elle a estimé qu'il appartenait aux employeurs concernés d'entreprendre des négociations sectorielles, en fonction des modifications apportées au plan de base, une fois le plan de recapitalisation validé par le Grand Conseil, qui doivent aboutir au 31 décembre 2013, au plus tard.

6.6. Autres mesures d'accompagnement particulières aux employeurs

La commission s'est encore interrogée sur les mesures que les employeurs pourraient être amenés à déployer pour accompagner la mise en œuvre du plan de recapitalisation.

Elle est arrivée à la conclusion qu'il appartenait aux employeurs dans leur sphère de compétence d'examiner et de mettre en œuvre des mesures touchant par exemple aux conditions de travail.

De même, le protocole d'accord du 19 décembre 2012 (annexe 3) invite les employeurs à examiner la question de la résiliation des rapports de service en relation avec la mise en œuvre des mesures transitoires.

Ainsi, lorsque le respect d'un terme donné, autre que la fin d'un mois, a pour conséquence de priver la personne intéressée du régime transitoire ou, durant celui-ci, de lui imposer une modification de sa rente, les rapports de service devraient pouvoir être résiliés pour la fin d'un mois avant le terme initialement prévu.

De même, les personnes concernées qui souhaitent bénéficier des mesures transitoires, en cas de non-reconduction de celles-ci et à l'approche du terme d'une des trois phases décrites plus haut, et résilier leurs rapports de service devraient être en mesure d'en avvertir par écrit l'autorité qui les a nommées dans un délai réduit à un mois.

6.7. Projection du degré de couverture

Le degré de couverture était de 55,7% au 1er janvier 2012. A fin 2012 et selon les premières prévisions disponibles, il devrait avoir évolué favorablement. Néanmoins, un taux initial prudent de 51%, pour le 1er janvier 2014, a été pris en considération, pour tenir compte, d'une part, de la longévité, d'autre part, de la baisse du taux d'intérêt technique.

Pour rappel, le seuil fixé par la législation fédérale doit atteindre 60% au 1er janvier 2020 et 75% au 1er janvier 2030. Sur cette base, on peut estimer l'évolution du degré de couverture à un horizon de 20 ans comme le résume le tableau 2.

Tableau 2 : Evolution du degré de couverture à un horizon de 20 ans

Degré initial (projection 1.1.2014)	un peu moins de 51%
Employeurs	+7.4 (sans RFV)
Actifs	+9.4
Rentiers	+8.6
Degré de couverture projeté en 2034	un peu plus de 76%

6.8. Validation du modèle par l'actuaire-conseil (annexe 4)

Par lettre du 19 septembre 2012, Aon Hewitt, en sa qualité d'expert agréé en prévoyance professionnelle de prevoyance.ne, a confirmé que le plan de financement proposé par la Commission de négociations permettait d'atteindre un taux de couverture de 80% en 2051, conformément aux exigences de la législation fédérale.

6.9. Préavis de l'As-So (annexe 5)

En application des dispositions légales (art. 72a LPP) et sous réserve de l'accord de l'autorité de surveillance, les institutions de prévoyance de corporations publiques peuvent déroger au principe de capitalisation complète lorsqu'un plan de financement permet d'assurer à long terme leur équilibre financier. Dans un courrier du 13 novembre 2012, l'As-So donne d'ores et déjà un *préavis* favorable sur le projet de loi qui tient compte de ses remarques.

Un accord définitif ne pourra toutefois intervenir qu'une fois le projet entériné formellement par votre autorité.

Il sied par conséquent de relever que toute modification du présent projet est susceptible non seulement de remettre en question le préavis, respectivement l'accord de l'autorité de surveillance mais également de rendre impossible le respect des délais imposés par ladite autorité pour l'approbation formelle des mesures proposées (voir chapitre 10.4).

Les conséquences d'un éventuel report de l'adoption du présent rapport par votre autorité sont ainsi très importantes puisque dans tel cas la Caisse passerait automatiquement en capitalisation complète et n'aurait d'autre choix que d'introduire cette fois-ci des mesures

d'assainissement drastiques – en lieu et place des mesures de *recapitalisation* proposées
- pour combler les 2 milliards de déficit de couverture dans un délai de 5 à 7 ans.

7. APPRÉCIATION DU CONSEIL D'ETAT

Quand bien même elles impliquent un effort financier extrêmement important, le Conseil d'Etat a accueilli favorablement les propositions de la Commission de négociations qui lui ont été présentées par le Conseil d'administration; il salue en outre l'esprit de partenariat social dans lequel elles ont été élaborées.

En effet, le plan de recapitalisation proposé a recueilli l'adhésion unanime des représentant-e-s des employeurs et des représentant-e-s des assuré-e-s. C'est un préalable important pour assurer la réussite d'un processus de cette importance.

Le Conseil d'Etat estime par ailleurs que la proposition retenue par la Commission de négociations reste supportable pour les assurés et les employeurs. Elle permet, malgré les efforts conséquents sollicités des assurés, de maintenir l'attractivité de la fonction publique neuchâteloise et d'assurer aux employeurs les compétences dont ils ont besoin pour assumer leurs tâches. Par ailleurs, elle lisse le processus de recapitalisation dans le temps, en évitant ainsi aux collectivités publiques de devoir engager des montants considérables, de plusieurs centaines de millions, dans des délais très brefs, ce qu'exigeraient par exemple un passage à une capitalisation complète et un changement de primauté.

Enfin, le Conseil d'Etat souscrit au séquençage proposé par la Commission de négociations. Ce phasage permet en effet de fixer des objectifs intermédiaires, d'apprécier régulièrement la situation et d'envisager les mesures qui s'avèrent nécessaires.

7.1 Consultation du Conseil d'administration de prévoyance.ne

L'article 15, alinéa 2, lettre l) de la Loi instituant une Caisse de pensions unique pour la fonction publique du canton de Neuchâtel (LCPFPub), du 24 juin 2008 précise que le Conseil d'administration "*donne son préavis sur toute modification de la présente loi*".

Le projet de loi qui vous est soumis et les commentaires qui l'accompagnent ont été élaborés par le Conseil d'administration de prévoyance.ne sur la base des propositions de la Commission de négociations. Seules quelques corrections légistiques mineures ont été apportées au projet du Conseil d'administration, ceci sans toucher au fond.

Par conséquent, le Conseil d'Etat estime que les conditions visées par l'article 15, alinéa 2, lettre l) de la LCPFPub ont été satisfaites.

8. COMMENTAIRE GÉNÉRAL DU PROJET DE LOI

8.1. Description du financement ou des prestations dans la loi

La LCPFPub dans sa version actuelle donne le cadre des prestations et du financement. Le règlement d'assurance, de la compétence du Conseil d'administration, en précise les détails d'application.

Le principe de la délégation de compétences au Conseil d'administration (selon article 2 LCPFPub sur l'indépendance de la Caisse) demeure. Toutefois, sur la base du nouvel article 50, alinéa 2, LPP qui précise "... s'il s'agit d'une institution de prévoyance de droit public, les dispositions concernant soit les prestations, soit le financement peuvent être édictées par la corporation de droit public concernée", l'approche doit être revue.

En effet, afin que les collectivités publiques et les autres employeurs affiliés connaissent pour l'établissement de leurs budgets et le bouclage de leurs comptes les cotisations concrètes consacrées à la prévoyance professionnelle, il a été retenu que la nouvelle loi cantonale fixerait le financement (cotisation, apport initial de l'employeur et engagement irrévocable, etc.) à l'image de ce qui se pratique dans bon nombre d'autres institutions.

En parallèle, les prestations sont décidées par le Conseil d'administration, dans le respect des dispositions contenues dans la proposition des mesures de recapitalisation (voir aussi annexe 6). Le Conseil d'administration a donné son accord formel à ces propositions de modifications de la LCPFPub.

Ainsi de nombreux articles sont sortis de la loi et seront transférés dans le règlement d'assurance et dans le règlement d'organisation.

Concernant les prestations de la Caisse, seuls les éléments essentiels et qui ont été négociés ont été maintenus, notamment l'âge de la retraite et le principe de l'indexation des rentes au renchérissement.

Afin de suivre l'évolution de la situation financière de la Caisse et la réalisation des objectifs fixés, le Grand Conseil sera obligatoirement saisi tous les cinq ans d'un rapport détaillé du Conseil d'administration. Il a ainsi la garantie de pouvoir contrôler régulièrement que la réglementation adoptée correspond aux engagements pris dans le présent rapport.

8.2. Maintien du principe de la primauté des prestations

La LCPFPub contient déjà le principe de la primauté des cotisations à un horizon de trente ans. Le principe est conservé. Toutefois, le couloir de progression de +/- 5% n'existe plus en application des nouvelles dispositions fédérales; il est remplacé par la réserve de fluctuation de valeur. L'article doit être complété pour que le passage à la primauté des cotisations s'effectue au moment où le degré de couverture est de 100% et que la réserve de fluctuation de valeur est entièrement constituée.

8.3. Nombre de membres dans les organes

Depuis plusieurs mois, certaines réflexions sur le nombre de membres au sein des organes sont apparues. Si le nombre actuel de trente membres au Conseil d'administration était nécessaire pour la mise en œuvre de la nouvelle Caisse, il est à terme considéré comme trop élevé.

Les employeurs fondateurs (Etat et villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds) ont été contactés afin de connaître la marge de manœuvre que le Conseil d'administration pouvait avoir puisqu'ils détiennent un nombre minimal de sièges.

Il convient de se donner les conditions-cadres pour pouvoir réduire le nombre de membres au Conseil d'administration et, à ce stade, la seule modification nécessaire est celle de l'abaissement à l'article 16, alinéa 2, du seuil minimum (deux sièges au moins pour l'Etat et un pour chaque ville fondatrice). L'abaissement de ce minimum ne rend pas

nécessaire un changement immédiat du nombre de membres dans les organes, mais le permet à terme.

Cette disposition est acceptée par les villes de La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel pour autant que le nombre de membres soit réduit de manière substantielle. Les représentants de ces deux villes ont également demandé que les membres des commissions ne soient pas obligatoirement des membres du Conseil d'administration. Nous reviendrons sur l'analyse de cette proposition dans le commentaire de l'article 24, alinéa 1. A noter que dans tous les cas la responsabilité est assumée par les membres du Conseil d'administration.

Il apparaît également nécessaire, compte tenu de l'indépendance de la Caisse dictée par le droit fédéral, que cet aspect d'organisation demeure de la compétence du Conseil d'administration comme l'a prévu le Grand Conseil lors de la création de la Caisse.

8.4. Financement

La loi fixe uniquement la cotisation totale de 26.5% (24.5% de cotisation ordinaire et environ 2% de rappel de cotisation), le principe de la répartition à hauteur de 60% pour les employeurs et de 40% pour les assurés, ainsi que le principe du rappel de cotisation. Compte tenu de l'évolution des effectifs des assurés, le Conseil d'administration doit pouvoir fixer l'échelonnement des cotisations par classe d'âge, soit conserver une certaine souplesse dans le cadre fixé par la loi. De plus, le Conseil d'administration peut instituer selon l'article 4, alinéa 3, d'autres plans d'assurance (PPP, médecins-cadres). Il est prévu que le financement de ces plans, qui ne touche que peu d'assurés, soit de la compétence du Conseil d'administration, ceci en respectant le cadre défini par la loi.

8.5. Chemin de croissance et situation de découvert temporaire

Suite aux conséquences des deux crises financières de 2008 et 2011, le chemin de croissance cantonal avec son couloir de progression doit être abandonné pour être remplacé par les exigences légales fédérales.

Dès 2014, la Caisse doit donc suivre le chemin de croissance fédéral inscrit dans la proposition de modification de la loi, le couloir de progression étant remplacé par la réserve de fluctuations de valeurs. Sous réserve de l'autorisation de l'autorité de surveillance de poursuivre la gestion de la Caisse en capitalisation partielle et par analogie aux caisses privées qui doivent en tout temps couvrir leurs engagements (100% de taux de couverture), si la Caisse venait à afficher un taux de couverture inférieur au chemin de croissance (découvert limité dans le temps), des mesures d'assainissement (et non de recapitalisation) devraient être prises par l'organe suprême (le Conseil d'administration), conformément aux articles 65c à 65e LPP et 44 OPP2.

Dans tous les cas, le Conseil d'administration devra, tous les cinq ans, transmettre un rapport au Grand Conseil sur l'évolution de la situation financière et sur le respect du chemin de croissance. Au surplus, l'expert en prévoyance professionnelle observera chaque année l'évolution de la situation dans son expertise technique, conformément aux obligations qui lui incombent dans le cadre du mandat qui lui incombe en vertu de la LPP.

8.6. Garantie de l'Etat

Selon l'article 55 LCPFPub, chaque employeur disposait d'un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la loi pour trouver la garantie nécessaire. Ce délai étant court, le Conseil d'Etat a accordé une prolongation de sa garantie de 5 ans à compter du 1er

janvier 2012, afin de laisser le temps nécessaire à prévoyance.ne pour finaliser les conventions d'affiliation avec les quelque 170 employeurs présents à cette date.

Il s'agit d'une disposition transitoire donnant le temps utile à chaque employeur de trouver la garantie demandée, compte tenu des exigences fédérales en la matière. Les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds ont entrepris des démarches similaires.

A ce titre, on relève l'énorme travail réalisé à l'interne de la Caisse pour mener à bien les nombreuses réformes engendrées par la loi.

8.7. Apports initiaux

Le projet de modification prévoit que les employeurs apportent un montant qui permettra à la Caisse de constituer une réserve de fluctuation de valeur. Certains employeurs souhaitent néanmoins encore négocier avec l'Etat la répartition de la prise en charge des 270 millions prévus à cet effet. Cependant, au niveau de la loi cantonale, la Caisse doit s'assurer que ce montant soit bien inscrit. La loi doit également fixer le critère de répartition, à savoir les capitaux de prévoyance des assurés actifs et pensionnés, ceci de manière indépendante de l'"assiette" de répartition. La loi a été rédigée de manière à ce qu'une éventuelle répartition différente puisse être établie entre les employeurs.

Les mêmes principes sont valables pour l'engagement irrévocable d'amener 60 millions, exigibles des employeurs (ensemble) à compter du 1^{er} janvier 2019. Ce point a donné lieu à passablement de réflexions au niveau des éventuels employeurs entrants et sortants de la Caisse avant le versement. Dans la mesure où la loi prévoit une sortie d'employeur avec paiement par ses soins du découvert (sortie à 100%) et l'entrée d'un employeur à 100%, il n'y a pas lieu de prévoir ces cas spécifiquement dans la loi. Un préavis de six mois pour exiger le versement de la somme convenue semble opportun.

Les employeurs ont reçu individuellement, au début du mois d'octobre 2012, une information sur les montants dus estimés au 1^{er} janvier 2012, compte tenu de la situation financière de la Caisse et des capitaux de prévoyance des assurés actifs et pensionnés rattachés à leur entité.

8.8. Commentaire article par article du projet de loi

Lorsque l'un ou l'autre article de la loi actuelle mérite un commentaire en raison de la mise en œuvre du présent projet, sans pour autant faire l'objet d'une modification formelle, cette circonstance est indiquée par un astérisque en regard de l'article en question.

Art. 1

Cet article ne fait l'objet que d'une modification rédactionnelle.

Art. 3, al. 2

Les cantons du Valais, Vaud, Neuchâtel et Jura ont constitué par un concordat un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique : l'As-So (Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale). Il convient donc de préciser l'Autorité de surveillance à laquelle la Caisse est soumise.

Art. 4, al. 2

Les nouvelles dispositions fédérales en matière de financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public (IPDP) en capitalisation partielle sont entrées en vigueur le 1er janvier 2012 (art. 72a – 72g LPP), avec une mise en œuvre au plus tard au 1^{er} janvier 2014.

Même si elles permettent aux IPDP de continuer de déroger au système de capitalisation complète en raison de la garantie d'une corporation de droit public, ces nouvelles dispositions les obligent à atteindre un taux de couverture de 80% d'ici 40 ans. Deux seuils intermédiaires sont également fixés, à savoir un taux de couverture de 60% au 1^{er} janvier 2020 et de 75% au 1^{er} janvier 2030. Si ces taux ne sont pas atteints, les corporations de droit public versent à leurs institutions de prévoyance, sur la différence, un intérêt correspondant au taux minimal LPP, qui s'élevait à 1.5% en 2012. Ces nouvelles dispositions impliquent pour [prévoyance.ne](http://prevoyance.ne) de revoir le chemin de croissance de son taux de couverture et de l'adapter en fonction des taux de couverture mentionnés dans la législation fédérale.

Il s'agit par conséquent de modifier les articles concernés, tels que les articles 49, alinéa 2, et 4, alinéa 2. Pour ce dernier, le plan de recapitalisation de [prévoyance.ne](http://prevoyance.ne) visant un objectif de 80% de taux de couverture à 40 ans (2052), il s'agit d'enlever de cet article l'ancien objectif de 100% à 30 ans. Le chemin de croissance du taux de couverture au-delà de 80% n'étant pas préalablement défini, il est difficile de fixer un nombre d'années à la fin desquelles [prévoyance.ne](http://prevoyance.ne) aura atteint la capitalisation complète. C'est pourquoi seule a été laissée dans cet article la référence aux deux exercices consécutifs pour passer à un plan en primauté des cotisations. Par ailleurs, le changement visé s'accorde sur les dispositions légales relatives à la garantie de l'Etat (art. 72f, al. 2 LPP) énonçant clairement le principe selon lequel cette garantie ne peut être supprimée que lorsque la Caisse est entièrement recapitalisée et que la réserve de fluctuation de valeur est suffisante, c'est-à-dire entièrement constituée.

Art. 5

Une définition plus large de la notion de fonction publique, en lien avec l'article 6 de la loi actuelle est retenue à l'article 5.

*Art. 6**

L'Autorité de surveillance juge contraire à la liberté de choix de l'employeur et aux dispositions de l'article 53e LPP (résiliation du contrat d'affiliation avec son institution de prévoyance) de traiter les deux villes fondatrices différemment des autres communes, et en l'occurrence de restreindre leurs droits. Afin de tenir compte à la fois des exigences de l'Autorité de surveillance, tout en s'accordant sur le statut particulier des deux villes (qualité de membres fondateurs avec l'Etat) et la récente fusion, il est proposé d'adapter la loi cantonale sur ces aspects à l'échéance de la première période de 5 ans au sens de l'article consacré à l'équilibre financier (art. 49a) et ce, à la fin de l'année 2018. Cela permettra en outre de régler les modalités associées, telles la composition du Conseil d'administration – actuellement en discussion - la composition des Commissions ou encore les conventions d'affiliation des deux villes. Pour l'instant, l'article 6 n'est donc pas modifié.

Art. 7, let. c (nouvelle)

Conformément aux compétences données à l'article 9, alinéa 3, LCPFPub, le Conseil d'Etat, par une lettre du 18 avril 2012, a précisé qu'en application de l'article 72c de la LPP, la garantie de l'Etat – et, par extension, celle des communes – est accordée à tout employeur présentant un taux de couverture de 100% au moment de son affiliation à la Caisse. La lettre c vise à réunir au sein de la loi, dans un but de transparence, les conditions d'affiliation d'un nouvel employeur au sens de l'article 6, alinéa 2

(harmonisation avec le règlement d'affiliation qui précise ces conditions). Notons que cette disposition règle l'affiliation d'un employeur.

*Art. 9**

L'article n'est pas modifié. Il convient cependant de préciser la portée de la garantie figurant à son alinéa 5. La garantie de l'Etat va en pratique au-delà de la hauteur des prestations au sens de l'article 72c, alinéa 1, LPP dans la mesure où le bilan présente des placements chez l'employeur. Elle couvre en cela les prestations, ainsi que les placements au sens de l'article 57 LPP (CHF 164 millions au regard des comptes 2011). La garantie (sécurité du droit des assurés) s'étend à toute forme de sortie au sens large de la Caisse (résiliation et retrait de tout ou partie du personnel assuré de l'employeur). La disposition de l'article 10, alinéa 3 de la loi est applicable (l'employeur doit s'acquitter de la différence au sens de cette disposition). Une résiliation porte tant sur les assurés actifs que sur les pensionnés.

Art. 10, al.2 et 4

A l'alinéa 2, la terminologie employée clarifie le fait que la loi impose de sortir actifs et pensionnés de la Caisse en cas de résiliation de la convention d'affiliation.

A l'alinéa 4, le texte est repris de l'ancien article 62. Sa place doit s'insérer dans la disposition réservée au retrait du personnel d'un employeur affilié, à savoir à l'article 10.

Art. 11, al. 1 à 5

Le nouvel article 11 remplace les articles 11, 12 et 13 de la loi actuelle. Il définit de manière exhaustive les personnes assurées obligatoirement et celles qui souhaitent être assurées facultativement. Ces dernières ne seront affiliées qu'à partir du 1^{er} du mois qui suit leur demande. De plus, cet article renvoie aux dispositions spéciales du règlement d'assurance relatives aux policiers, aux pompiers et aux autres professions présentant des exigences particulières et qui figuraient à l'article 44 ancien de la loi. Ainsi le plan PPP (pompiers, policiers et pilotes) est de la compétence du Conseil d'administration (prestations et financement).

Art. 14 lettre e (abrogée)

L'organe de contrôle et l'expert en prévoyance ne sont pas des organes de la Caisse. Leurs tâches figurent à l'article 30. Il convient en conséquence de supprimer la lettre e de l'article 14.

Art. 15, al. 2; al. 2^{bis}; 2^{ter} et 2^{quater}

L'expert en prévoyance professionnelle de prévoyance.ne recommande d'adapter l'alinéa 2 de l'article 15 en s'appuyant sur les dispositions de la LPP s'agissant de l'ensemble des tâches intransmissibles et inaliénables du Conseil d'administration. Il s'agit donc, afin d'inclure exhaustivement toutes les tâches de l'organe suprême, de remplacer l'article 15 alinéa 2 existant par le contenu de l'article 51a LPP et de le compléter de quelques tâches spécifiques à la Caisse indiquées dans l'ancien article. L'alinéa 4 pourrait être considéré comme superflu puisque toutes les compétences du Conseil d'administration sont énumérées à l'alinéa 2, 2^{bis}, 2^{ter} et 2^{quater}. Il a toutefois été convenu, afin d'être complètement exhaustif, de laisser cet alinéa, qui précise que le Conseil d'administration est, si aucune autre disposition ne le précise, l'organe décisionnel. La lettre e ancienne est comprise dorénavant sous lettre c nouvelle.

Art. 16, al. 2

Pendant les premières années de vie de prévoyance.ne, il était indispensable d'avoir un nombre important de membres au Conseil d'administration, au vu de l'ampleur des tâches à effectuer et des différentes parties concernées. Le Conseil d'administration souhaite prochainement poursuivre une réflexion sur une possible diminution de ce nombre à l'avenir. Si cette option devait être retenue, il serait nécessaire de modifier le nombre minimum de sièges des employeurs fondateurs. Ces derniers ont confirmé leur accord à cette baisse qui n'interviendrait qu'en cas de réduction effective substantielle des membres du Conseil d'administration.

Par cette diminution des minima, le Conseil d'administration se dote des conditions cadres pour réduire le nombre de membres du Conseil d'administration.

Art 17 à 30

De l'avis de l'Autorité de surveillance, les dispositions figurant aux articles 17 à 30 de la loi actuelle relatifs à l'organisation détaillée du Conseil d'administration, à son Bureau et ses Commissions de même qu'aux attributions de la Direction sont des dispositions d'organisation de la Caisse qui sont du ressort de son Conseil d'administration. Celui-ci doit en outre respecter l'article 51a, alinéa 2, lettre f LPP. C'est la raison pour laquelle les articles 17 à 30 doivent être abrogés et le contenu de ces derniers repris dans le règlement d'organisation de la Caisse. Seules subsistent dans la loi les compétences et la composition de l'organe suprême (art. 15 et 16 de la loi).

Art. 31, al. 1 et 2

Sur recommandation de l'expert en prévoyance professionnelle, il est proposé de simplifier la rédaction de cet article. Les tâches dont il est question ont essentiellement trait au contrôle proprement dit regroupant les contrôles de l'organe de révision et de l'expert en prévoyance professionnelle. Même s'il est plus succinct, le contenu de cet article ne change pas sur le fond et renvoie pour le surplus aux dispositions de la LPP, lesquelles peuvent évoluer et décrivent de manière détaillée les tâches de ces deux organes dont la responsabilité s'est étendue depuis l'entrée en vigueur de la réforme structurelle au 1^{er} août 2011 puis au 1^{er} janvier 2012. De plus, depuis la mise en œuvre de la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle, l'organe de contrôle s'appelle désormais organe de révision.

CHAPITRE 5

Prestations de la Caisse

Art. 32 à 32c

Chaque institution de prévoyance de droit public (IPDP) est tenue selon l'article 50 al. 2 LPP de décider si elle veut inscrire les prestations de la Caisse ou plutôt son financement dans la loi. Le choix de prévoyance.ne est d'inscrire les prestations dans le règlement d'assurance et le financement dans la présente loi (cf. commentaire général et ci-dessous au chapitre 6). L'approche retenue s'accorde sur les dispositions de l'article 50 alinéa 2 LPP et sur le message relatif à la modification de la LPP concernant le financement des IPDP, en particulier sur la séparation des compétences des organes politiques de celles de l'IPDP. Selon ledit message, l'employeur public fixe les grands principes, tels que l'âge de la retraite, dans un acte législatif. Le message précise que les modalités de la prévoyance, telles que la retraite à la carte, les prestations de survivants, etc., sont régies par règlement.

Dès lors, les articles du chapitre 5 doivent figurer dans le règlement d'assurance, ce qui est déjà en partie le cas pour prévoyance.ne. Toutefois, il convient de noter dans la loi les principes généraux, soit notamment la primauté du plan, l'âge ordinaire de la retraite ainsi que le renchérissement. Ces dispositions sont ancrées désormais aux articles 32 à 32c.

Concernant ce dernier point, c'est le Conseil d'administration qui décidera en fonction de la situation financière de la Caisse de l'octroi éventuel des allocations de renchérissement.

Art. 33 à 44

En raison du transfert de la majorité du contenu de ces articles dans le règlement d'assurance, ils doivent être abrogés. A noter que les catégories particulières d'assuré-e-s faisant l'objet de l'ancien article 44 figurent à l'article 11.

CHAPITRE 6

Financement de la Caisse

Ce chapitre constitue le point central de la nouvelle loi. Chaque IPDP est tenue de décider si elle veut inscrire les prestations de la Caisse dans la loi ou plutôt son financement. La loi actuelle fixe les prestations. Le financement est régi par le Règlement d'assurance, de la compétence du Conseil d'administration. A l'instar de nombreux cantons romands dont les législatifs cantonaux souhaitent maîtriser le coût de la prévoyance professionnelle et compte tenu des nouvelles dispositions fédérales en la matière, prévoyance.ne prévoit désormais la fixation des prestations par le Conseil d'administration (règlement d'assurance, voir aussi annexe 6) dans le cadre du financement fixé par la loi cantonale.

Art. 45a

C'est précisément cet article qui concrétise dans la loi les bases de calcul pour le montant des cotisations, c'est-à-dire qui définit le traitement cotisant et le montant de coordination. Il n'est pas fait référence au règlement d'assurance dans cet article car seuls les principes doivent avoir comme fondement la loi au sens formel.

Art. 46 et 47

Les cotisations des assurés et des employeurs sont regroupées dans un seul et même article. Actuellement de 22%, la cotisation augmente de 1,0% pour l'augmentation de la longévité et de 1,5% pour la recapitalisation de la Caisse. A cela s'ajoutent comme actuellement environ 2% de rappel de cotisations (voir article 48) qui conduisent à un financement total de 26.5%.

La commission d'assurance a précisé le principe de l'échelonnement des cotisations et la répartition 40/60% des cotisations indiquées dans la loi. Pour un assuré de 55 ans, par exemple, la cotisation de l'employeur n'est pas de 60% en raison de l'échelonnement.

Le plan de financement de la Caisse au sens de l'article 72a LPP prévoit tous les 10 ans une cotisation supplémentaire de 1% liée à l'augmentation attendue de la longévité. Les augmentations futures éventuelles du financement dues à la longévité ne doivent pas être indiquées dans les dispositions entrant en vigueur au 01.01.2014. Ce principe relève des dispositions de l'article 65, alinéa 2, LPP (adéquation entre prestations et financement) en lien avec les hypothèses qui sous-tendent la modélisation. Cependant, si les tables de mortalité montrent en 2020 une évolution différente des projections, le financement sera adapté en adéquation avec les données actualisées. La règle est d'équilibrer financement et prestations. Il est précisé qu'à l'article 46, alinéa 3, l'échelonnement des cotisations des assurés se rapporte aux différentes catégories d'âge de ceux-ci. L'article 47 est purement et simplement abrogé.

Art. 48 al. 1

Le rappel de cotisations sert à financer le coût des augmentations de salaire et correspond à une cotisation d'environ 2% des salaires cotisants. L'alinéa 1 exprime le principe du rappel de cotisations. Comme à l'article 46, seul le principe y figure, étant entendu que les modalités administratives qui ne doivent pas se confondre avec les bases de calculs figureront dans le règlement d'assurance de la Caisse.

Art. 49

Comme mentionné ci-dessus à l'article 4, al. 2, le chemin de croissance du degré de couverture de prévoyance.ne doit être adapté à celui défini par la loi fédérale. Il faut rappeler ici que lors de l'adoption en juin 2008 par le Grand Conseil de la loi cantonale actuelle, le degré de couverture de la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel (CPEN) prévu comme degré de couverture "d'entrée" pour prévoyance.ne était de plus de 70%. Les objectifs de degré de couverture à atteindre mentionnés à l'article 49, alinéa 2, semblaient alors atteignables même s'ils étaient ambitieux. C'était malheureusement sans compter sur la crise dite des "subprimes" intervenue en septembre 2008 et qui fit chuter drastiquement le taux de couverture de la CPEN. A la fin de l'année 2009, le taux de couverture initial de prévoyance.ne se montait à 60.8% pour atteindre 55.7% au début 2012, la crise de la dette des pays européens l'ayant également fortement péjoré au cours de l'année 2011. Dès lors, les objectifs fixés par la loi cantonale actuelle ne sont tout simplement plus atteignables. Il convient de modifier cet article en fixant les nouveaux seuils à atteindre selon les nouvelles dispositions légales sur le financement des IPDP et abandonner le chemin de croissance prévu dans la loi cantonale de 2008.

L'alinéa 6 relève des conditions de la LPP (art. 72a) pour déroger au principe de la capitalisation complète et plus particulièrement de l'effet stabilisateur souhaité par le législateur dans le modèle de financement proposé (objectif de couverture différencié et couverture intégrale des engagements pris envers les rentiers). Pour satisfaire à l'effet stabilisateur souhaité, le législateur a introduit un système suffisamment contraignant dans la période transitoire, tenant compte de la détérioration attendue du rapport démographique. Si la proportion des capitaux de prévoyance des rentiers par rapport au total des engagements devient plus importante au fil du temps, cela aboutit de fait à une hausse de l'exigence de couverture. C'est justement cette hausse de l'exigence de couverture (sécurité) qui est la réponse au principe de capitalisation intégrale prévue pour les rentiers.

S'agissant de l'alinéa 7, si la Caisse doit revoir la cotisation, une modification de la présente loi par le Grand Conseil est dans tous les cas nécessaire.

Le plan de recapitalisation de prévoyance.ne prévoit la constitution d'une réserve de fluctuation de valeur de CHF 270 millions de francs. Il n'est dès lors plus nécessaire de "cadrer" l'évolution du taux de couverture dans une fourchette ou couloir de +/- 5%. De plus, le chemin de croissance tel que décrit par les nouvelles dispositions fédérales n'en prévoit pas. C'est la raison pour laquelle l'ancien alinéa 3 de l'article 49 n'a plus de raison d'être.

Les alinéas 5 et 6 font référence tant au plan de financement qu'au chemin de recapitalisation en mentionnant les acteurs de leur élaboration.

Art. 49a

Le plan de recapitalisation de prévoyance.ne prévoit de revoir la situation financière de la Caisse tous les cinq ans, selon les phases définies dans les dispositions transitoires ci-dessous. Chaque phase permet de vérifier si les objectifs fixés par le chemin de

croissance et les échéances visées sont respectés. Il s'agit donc, compte tenu également de l'indépendance de la Caisse, d'adapter le rythme de l'établissement du rapport du Conseil d'administration au Conseil d'Etat selon ces mêmes phases de 5 ans.

Art. 50

L'article 71 LPP définit la manière de gérer la fortune de la Caisse d'où la référence expresse à la LPP.

CHAPITRE 9

Dispositions transitoires

Les anciennes dispositions transitoires constituées des articles 56 à 63 ont été complètement revues, soit parce qu'elles sont devenues caduques du fait de l'écoulement du temps, soit parce qu'elles ne s'harmonisent plus avec la présente loi.

Afin de séparer clairement les dispositions ordinaires et les dispositions transitoires du nouveau plan, ces dernières ont été redessinées avec une numérotation chronologique qui leur est propre.

Article premier

Par un arrêté du Conseil d'Etat du 21 décembre 2011, l'Etat de Neuchâtel garantit pour une durée de 5 ans, à compter du 1^{er} janvier 2012 les prestations dues aux :

- employeurs qui étaient affiliés à la CPEN au 31 décembre 2009, hormis les communes qui garantissent elles-mêmes les prestations selon l'article 9, alinéa 1 de la loi cantonale;
- nouveaux employeurs affiliés à prévoyance.ne depuis sa création au 1^{er} janvier 2010 jusqu'au 31 décembre 2011.

La garantie est illimitée pour le personnel de l'Etat ainsi que pour les employeurs que l'Etat a repris au travers de la Convention No. 2 signée entre les trois employeurs fondateurs de prévoyance.ne, soit l'Hôpital Neuchâtelois, le personnel administratif et technique du secteur scolaire du secondaire II et le personnel de l'ancien office communal de surveillance des apprentissages de la Ville de Neuchâtel.

Les Conseils généraux des villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle vont également adopter dans les prochains mois un arrêté précisant, pour chacune d'elle, les employeurs garantis. D'ici au 31 décembre 2013, chaque employeur aura ainsi obtenu un garant.

Art. 2

Compte tenu des incertitudes au niveau macro-économique et politique, la Commission de négociation a souhaité séquencer la mise en œuvre du plan de recapitalisation en trois phases de 5 ans. Ceci pour éviter les décisions définitives, notamment sur l'âge de la retraite et l'indexation des rentes. L'âge ordinaire de la retraite, fixé à 64 ans, passerait ainsi de 62 à 63 ans dans la première phase de 5 ans (dispositions transitoires). Ces dernières pourraient être reconduites pour une nouvelle période de 5 ans si la situation financière de la Caisse le permet, voire pour une troisième période de 5 ans. L'article 2 répond à cette mise en œuvre.

Art. 3

Afin de faire face aux fluctuations boursières, le plan de recapitalisation de la Caisse prévoit la constitution d'une réserve de fluctuation de valeur de 270 millions de francs représentant environ 10% de sa fortune. Comme indiqué dans la proposition d'article, ce montant sera versé par tous les employeurs affiliés en proportion de leurs capitaux de prévoyance actifs et pensionnés. Cette réserve pourrait être financée, le cas échéant, par un prêt à 3,5%, correspondant au taux technique appliqué par la Caisse au 1^{er} janvier 2014 et remboursé par exemple en 40 annuités. En effet, cette dernière ne peut pas se permettre de fixer un taux d'intérêt inférieur, au risque de générer des pertes techniques non souhaitées dans le contexte de recapitalisation.

Le plan de recapitalisation de la Caisse prévoit, en plus, l'obligation pour les employeurs de verser un apport supplémentaire (en plus de la RFV) de 60 millions de francs, au plus tôt le 1^{er} janvier 2019, pour renforcer la sécurité du chemin de croissance, assurer la prorogation des mesures transitoires, compenser en partie l'inflation (indexation), etc. Les employeurs qui quitteraient la Caisse après le 1^{er} janvier 2014 devraient s'acquitter du montant dû selon l'article 10, alinéa 3, de la présente loi. Dès lors, ils n'auraient plus besoin de payer leur part au montant de 60 millions de francs.

Pour les nouveaux employeurs affiliés dès le 1^{er} janvier 2014, leur entrée se fera à 100% selon l'article 9, alinéa 2, de la présente loi. Ils ne seront dès lors pas tenus de participer au versement du montant de 60 millions de francs.

Au sujet de l'alinéa 6, il est précisé que la réserve de fluctuation de valeur – qui peut représenter un prêt de prévoyance.ne – fera bénéficier la Caisse d'un placement sûr qui ne détériorera pas davantage sa situation.

La formulation vise à prévoir un critère de répartition, les employeurs pouvant convenir d'une autre répartition.

Art. 4

D'un point de vue comptable pour l'Etat, l'opération sera traitée de manière extraordinaire, c'est-à-dire hors du frein à l'endettement prévu actuellement par la loi sur les finances, raison pour laquelle une disposition légale formelle est nécessaire. L'opération comptable viendra augmenter le découvert au bilan de l'Etat. Toutefois, les intérêts passifs et l'amortissement du découvert chargeront le compte de fonctionnement et devront être inclus dans les limites du frein.

S'agissant de la provision, elle représentera elle aussi une charge extraordinaire sous la forme d'une opération comptable qui augmentera le découvert sans cependant avoir un impact sur les liquidités et les intérêts passifs. Traitée hors du frein à l'endettement, elle nécessite également une base légale. L'amortissement du découvert chargera le compte de fonctionnement et sera traité dans les limites du frein. Si le versement ultérieur de la provision nécessite un recours à l'emprunt, les intérêts passifs qui en découleront seront également traités dans les limites du frein.

9. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES : VUE D'ENSEMBLE

Tableau 3 :

Aperçu de la part du découvert des employeurs, au 1^{er} janvier 2012, et de leur participation à la provision et à la réserve de fluctuation de valeur (Source : informations envoyées aux employeurs par prevoyance.ne en octobre 2012)

Employeurs	Nombre d'assurés			Part du découvert total (y.c. part enseignants)	Participation (y c. part enseignants)		
	Actifs	Pen-sionnés	Total		Réserve de fluctuation de valeur de 270 millions de francs	Apport supplémentaire de 60 millions de francs	Total
Etat	4'079	2'101	6'183	785'679'260	99'954'363	22'212'081	122'166'444
Communes, dont :	4'441	2'272	6'721	466'475'905	59'345'212	13'187'825	72'533'036
La Chaux-de-Fonds	1'192	699	1'896	140'312'243	17'850'568	3'966'793	21'817'361
Neuchâtel	1'042	552	1'596	128'853'752	16'392'815	3'642'848	20'035'663
Le Locle	364	268	632	52'140'666	6'633'352	1'474'078	8'107'430
Val-de-travers	292	143	435	30'727'931	3'909'217	868'715	4'777'932
Autres employeurs, dont :	8'843	3'098	11'947	870'147'393	110'700'425	24'600'095	135'300'520
HNe	2'136	729	2'865	172'853'312	21'990'453	4'886'767	26'877'220
Université	1'118	291	1'410	121'712'740	15'484'333	3'440'963	18'925'296
VITEOS	297	272	570	61'319'611	7'801'100	1'733'578	9'534'678
CNP	482	252	734	51'668'135	6'573'236	1'460'719	8'033'956
ESRN	353	187	540	42'542'955	5'412'328	1'202'740	6'615'068
HE-ARC	327	62	389	36'476'682	4'640'575	1'031'239	5'671'814
NOMAD	476	82	558	20'797'758	2'645'897	587'977	3'233'875
HEP-BEJUNE	22	44	66	15'816'371	2'012'164	447'147	2'459'311
Total	17'363	7'471	24'851	2'122'302'558	270'000'000	60'000'000	330'000'000

Le tableau 3 fournit un aperçu d'ensemble des informations envoyées aux quelque 170 employeurs affiliés à la Caisse par prevoyance.ne en octobre 2012. Les estimations tiennent compte de la part subventionnée pour la scolarité obligatoire, à hauteur de 37%, par l'Etat.

La part au découvert de l'Etat, au 1^{er} janvier 2012, ainsi que sa participation à l'apport supplémentaire de 60 millions de francs et à la réserve de fluctuation de valeur, représentent 37%; celle des communes, 22%; celle des autres employeurs, 41%.

Les communes et les employeurs les plus importants figurent également sur le tableau. On relèvera notamment que la participation à la réserve de fluctuation de valeur et à l'apport supplémentaire représente plus de 20 millions de francs pour Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, 26,9 millions pour HNe, près de 19 millions pour l'Université et quelque

5,7 millions pour la HE-ARC. L'annexe 7 offre un aperçu détaillé de la situation des communes.

Pour l'Etat, ces chiffres ne tiennent néanmoins pas compte des effets indirects liés aux établissements cantonaux, intercantonaux ou subventionnés par ce dernier, tels HNe, l'Université ou la HE-ARC.

Les sommes en jeu sont importantes pour l'Etat. En effet, sur la base des capitaux des assurés actifs et pensionnés au 1^{er} janvier 2012, elles peuvent être évaluées à 58,9 millions de francs pour la réserve de fluctuation de valeur et à 13,1 millions de francs pour l'apport supplémentaire de 60 millions de francs. Ces montants s'ajoutent à ceux dus par l'Etat en sa qualité d'employeur. En tenant compte de ces effets, la participation de l'Etat peut être estimée à 158,9 millions de francs pour la réserve de fluctuation de valeur et à 35,3 millions de francs pour l'apport supplémentaire.

10. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES POUR L'ETAT

En préambule, il est précisé que les chiffres fournis pour les entités externes le sont à titre purement informatif. Aucun engagement de l'État à les financer intégralement n'a en effet été pris, le Conseil d'État étant d'avis que celles qui ne dépendent pas du budget de l'État devront financer elles-mêmes cet assainissement et que pour les entités subventionnées des modèles tenant compte de la situation particulière de chacune devront être imaginés. Cette question sera abordée avec les institutions concernées après le vote du Grand Conseil.

10.1. Financement de la participation de l'Etat à la réserve de fluctuation de valeur

Pour financer sa participation totale de 158,9 millions de francs à la réserve de fluctuation de valeur, le Conseil d'Etat envisage de solliciter un prêt auprès de prévoyance.ne au taux de 3,5%. Ce taux correspond volontairement au taux technique afin de ne pas générer de pertes techniques dans le contexte actuel.

Ainsi, prévoyance.ne bénéficie d'un placement sûr qui ne détériore pas davantage sa situation. Cela signifie que l'Etat paiera au total 3,5% d'intérêts passifs sur les 158,9 millions, soit 5,56 millions par année. Sur le plan comptable, l'opération sera traitée de manière extraordinaire hors du mécanisme du frein à l'endettement indépendamment de la révision de la loi sur les finances en cours. C'est ce que règle l'article 4 des dispositions transitoires du projet de loi qui vous est soumis.

Cette opération viendra augmenter le découvert au bilan. Par contre, les intérêts passifs de 5,56 millions chargeront le compte de fonctionnement et devront être inclus dans les limites du frein.

Le modèle comptable harmonisé (MCH2) qui sera prochainement introduit au sein de l'administration cantonale prévoit l'inscription en annexe des engagements hors bilan. Les garanties octroyées par l'État au sens de l'article 72a LPP aux employeurs affiliés à prévoyance.ne restent des engagements conditionnels qui ne sont pas nouveaux et qui n'aggravent pas le bilan global de l'État. La constitution de la réserve de fluctuation de valeurs sera par ailleurs compensée par une réduction de ces engagements et n'aggraver pas non plus le bilan global de l'État.

10.2. Apport supplémentaire de 60 millions de francs

Il s'agit ici d'une opération comptable uniquement, qui consiste en une provision de 35,3 millions de francs. Cette charge extraordinaire, qui fait l'objet de l'article 3, alinéa 2 des dispositions transitoires du projet de loi, sera traitée hors du frein et viendra également augmenter le découvert. A ce stade, elle sera sans impact sur les liquidités et intérêts passifs du moins jusqu'en 2019.

10.3. Effets de l'augmentation de la cotisation de 2,5%, dont 1,7% à charge de l'employeur

L'impact de l'augmentation de la cotisation de 2,5%, dont 1,7% à charge de l'employeur, sur la base des salaires cotisants au 1^{er} janvier 2012, est estimé dans le tableau 4, à un montant de 13,8 à 19,7 millions de francs entre 2014 et 2017.

Tableau 4 : Evaluation de l'impact sur les charges salariales et les traitements subventionnés en millions de francs

	2014	2015	2016	2017
Personnel de l'Etat	6,4	7,3	8,2	9,1
Traitement subventionné des enseignants	1,1	1,2	1,4	1,5
Total I	7,5	8,5	9,6	10,6
Effet indirect sur institutions subventionnées ³	6,3	7,2	8,1	9,1
Total II	13,8	15,7	17,7	19,7

L'augmentation des cotisations devra également être incluse dans le compte de résultat dans les limites du frein.

10.4. Conséquences d'un refus du rapport par votre autorité

Les nouvelles dispositions légales relatives au financement des institutions de prévoyance de droit public sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Les institutions concernées disposent d'un délai transitoire au 1^{er} janvier 2014 pour la mise en oeuvre de ces nouvelles dispositions.

Pour que l'autorité cantonale de surveillance puisse suivre la mise en place de cette réforme, les institutions de prévoyance de droit public doivent ainsi déposer leur calendrier de mise en œuvre accompagné de l'ensemble des dispositions légales y relatives et du plan de financement d'ici au 30 juin 2013, pour une approbation au plus tard au 31 décembre 2013.

Etant donné que l'autorité cantonale de surveillance doit approuver la poursuite de la gestion selon le principe de capitalisation partielle avant le 1^{er} janvier 2014, il est impératif que le plan de financement soit transmis en même temps que les comptes annuels 2012 approuvés et audités, soit au plus tard au 30 juin 2013.

Il découle de ce qui précède que si le présent rapport venait à être refusé par le Grand Conseil, la Caisse ne serait pas en mesure de respecter les délais susmentionnés. Dès lors, elle passerait automatiquement en capitalisation complète impliquant une recapitalisation drastique pour combler la différence de couverture jusqu'à 100%, soit près de 2 milliards de francs, dans un délai de 5 à 7 ans.

³ Ces chiffres sont calculés dans l'hypothèse où les montants à charge de ces institutions sont intégralement compensés par l'Etat

Le Conseil d'État est conscient que cela met le Grand Conseil en situation désagréable. Il estime pourtant qu'avec l'accord unanime des employeurs affiliés et des partenaires sociaux, l'approbation des deux experts consultés et le préavis favorable de l'autorité de surveillance, il a fait tout ce qui était en son pouvoir pour permettre l'approbation du projet de loi par le Grand Conseil dans le délai prescrit et il compte sur la compréhension et la prise en compte complète des enjeux de la part du législatif.

10.5. Conclusion de la partie financière

Le financement supplémentaire à intégrer dans les limites du frein chaque année varie entre 19,4 millions en 2014 et 25,3 millions en 2017.

A cela, il convient d'ajouter l'amortissement du découvert supplémentaire (194,2 millions) consenti pour financer la réserve de fluctuation de valeur, selon les dispositions prévues par la révision en cours de la loi sur les finances, sur laquelle le Grand Conseil devrait se prononcer en décembre 2013. Pour ce faire, en imaginant un amortissement sur une durée de 40 ans, celui-ci représenterait 4,4 millions supplémentaires par année à inclure dans les limites du frein.

On peut ainsi estimer que la charge supplémentaire annuelle nouvelle liée à la recapitalisation de prévoyance.ne représente un montant compris entre 24,3, en 2014, et 30,2 millions de francs, en 2019.

Tableau 5 : Effet sur l'État au sens strict (État et part étatique aux traitements subventionnés des enseignants)

<i>en millions de francs</i>	2014	2015	2016	2017
Cotisations (+ 1,7%)	7,5	8,5	9,6	10,6
Personnel de l'Etat	6,4	7,3	8,2	9,1
Traitement subventionné des enseignants	1,1	1,2	1,4	1,5
Intérêts passifs (3,5%)	3,5	3,5	3,5	3,5
RFV (100 mios)	3,5	3,5	3,5	3,5
Amortissement découvert (40 ans)	3,1	3,1	3,1	3,1
RFV (100 mios)	2,5	2,5	2,5	2,5
Apport supplémentaire (22,2 mios)	0,6	0,6	0,6	0,6
Total	14,1	15,1	16,2	17,2

Tableau 6⁴ : Effet sur l'État au sens large (État au sens strict et entités subventionnées)

<i>en millions de francs</i>	2014	2015	2016	2017
Cotisations (+ 1,7%)	13,8	15,7	17,7	19,7
Personnel de l'Etat	6,4	7,3	8,2	9,1
Traitement subventionné des enseignants (part État)	1,1	1,2	1,4	1,5
Effet indirect sur institutions subventionnées	6,3	7,2	8,1	9,1
Intérêts passifs (3,5%)	5,6	5,6	5,6	5,6
RFV (158,9 mios)	5,6	5,6	5,6	5,6
Amortissement découvert (40 ans)	4,9	4,9	4,9	4,9
RFV (158,9 mios)	4,0	4,0	4,0	4,0
Apport supplémentaire (35,3 mios)	0,9	0,9	0,9	0,9
Total	24,3	26,2	28,2	30,2

11. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES POUR LES COMMUNES

Comme nous l'avons vu au chapitre 9, les communes participeront à hauteur de 72,5 millions de francs (annexe 7) au financement de la réserve de fluctuation de valeur (59,3 millions de francs) et de l'apport supplémentaire (13,2 millions de francs).

Ces estimations n'incluent pas les effets de la cotisation de 2,5%, dont 1,7% à charge de l'employeur. Ces chiffres n'incluent pas non plus les charges supplémentaires indirectes de syndicats intercommunaux ni celles de sociétés en mains des communes.

12. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Le projet n'a pas d'incidence sur l'effectif du personnel de l'Etat. Il influencera en revanche les charges de personnel de l'Etat, des communes et des institutions subventionnées.

Comme le Conseil d'Etat l'a relevé plus haut, les cotisations supplémentaires importantes liées au processus de recapitalisation et les adaptations de prestations devraient rester dans des limites qui éviteront, en principe, de porter préjudice à l'attractivité de la fonction publique.

L'accord élaboré par la Commission de négociations prévoit que le plan spécial PPP (policiers, pompiers, pilotes) et les modalités particulières liées aux professions pénibles fassent l'objet de négociations sectorielles, ceci en raison de l'augmentation progressive de l'âge de la retraite à 64 ans prévu par le présent projet. Le Conseil d'Etat a initié ce processus, qui pourra être concrétisé, une fois que le Grand Conseil se sera déterminé sur le présent rapport.

⁴ Comme indiqué dans préambule du chapitre 10 les informations relatives aux entités subventionnées ne tiennent pas compte d'une participation de ces entités.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat examinera avec les associations du personnel les mesures qui peuvent être envisagées, à l'intérieur de l'administration, pour accompagner la mise en œuvre du plan de recapitalisation.

Il entend enfin revenir auprès de votre Autorité, une fois qu'elle aura validé le plan de recapitalisation, avec une modification de la loi sur le statut de la fonction publique concernant les modalités de résiliation des rapports de service liées aux séquençages proposés par la Commission de négociation (point 6.6).

13. PROCÉDURE DE VOTE

Le projet de loi qui vous est soumis entraîne une dépense nouvelle renouvelable de plus de 500'000 francs par année.

Pour cette raison, il nécessite un vote à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil, conformément à l'article 4, alinéa 2, lettre b), de la loi sur les finances du 21 octobre 1980.

14. CONCLUSION

Pour autoriser la capitalisation partielle, la législation fédérale impose aux institutions de prévoyance de droit public de mettre en œuvre un plan de recapitalisation dès le 1^{er} janvier 2014. Pour atteindre cet objectif dans le délai imparti, le Conseil d'administration de prévoyance.ne a institué une Commission d'assainissement chargée de proposer des solutions, puis une commission chargée de négocier les mesures à mettre en œuvre, en les répartissant le plus équitablement possible entre les employeurs, les assurés actifs et les rentiers.

Ce processus complexe et difficile a abouti grâce à la volonté commune et unanime des partenaires représentant les employeurs et les assurés de trouver un accord sur un train de mesures à même d'assurer durablement le financement de la Caisse. En juillet 2012, les propositions de la Commission de négociations ont été mises en consultation par le Conseil d'administration de prévoyance.ne auprès des employeurs affiliés et des représentants des assurés. Elles ont recueilli un accueil favorable en septembre. Elles ont en outre été attestées par l'expert en prévoyance professionnelle de la Caisse comme l'exige la législation fédérale. Elles ont finalement d'ores et déjà obtenu le préavis favorable de l'Autorité de surveillance. A noter que l'accord formel de ladite autorité ne pourra intervenir qu'une fois que le rapport adopté par votre autorité dans la mesure où l'autorité de surveillance ne valide un projet que lorsqu'il a été entériné par l'organe suprême de l'institution de prévoyance.

Vu l'indépendance de la Caisse de pensions décidée par le Grand Conseil en 2008, l'ensemble des travaux a été conduit par prévoyance.ne. En sa qualité d'employeur affilié, le Conseil d'Etat a néanmoins suivi de près ce processus. Conscient des enjeux que revêt une caisse de pensions publique crédible et solide pour les collectivités publiques neuchâteloises et la fonction publique, il souscrit aux propositions du Conseil d'administration.

Le projet de loi qui vous est soumis permet de procéder à la recapitalisation de prévoyance.ne selon un processus qui s'étendra sur plusieurs décennies en répartissant équitablement entre les employeurs, les assurés actifs et les pensionnés une charge d'un

peu plus de deux milliards de francs et qui permettra d'atteindre un taux de couverture de 100%. Le coût annuel de ce processus est certes élevé. Il s'avère cependant autrement plus supportable qu'un passage brutal de la caisse à un système de capitalisation complète qui serait imposée à prévoyance.ne au cas où le programme de recapitalisation n'était pas approuvé. Dans ce cas, la Caisse se trouverait en situation d'assainissement et la même somme de deux milliards de francs devrait être versée en quelques années. Nos propositions permettent d'écarter ce risque.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat vous invite à accueillir favorablement le présent rapport et à adopter le projet de loi qui l'accompagne.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 23 janvier 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. GNAEGI

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi portant modification de la loi instituant une Caisse de pensions unique pour la fonction publique du canton de Neuchâtel (LCPFPub)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 23 janvier 2013,
décrète:

Article premier La loi instituant une Caisse de pensions unique pour la fonction publique du canton de Neuchâtel (LCPFPub), du 24 juin 2008, est modifiée comme suit:

Titre (nouvelle teneur)

Loi sur la Caisse de pensions pour la fonction publique du canton de Neuchâtel (LCPFPub).

Article premier (alinéa)

La présente loi fixe le cadre de l'organisation et du financement de la Caisse de pensions de la fonction publique du canton de Neuchâtel (ci-après: la Caisse).

Art. 3, al. 2

²Elle est inscrite au registre de la prévoyance professionnelle auprès de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale (ci-après: l'Autorité de surveillance) en application de l'article 48 LPP.

Art. 4, al. 2

²Dès qu'elle remplit, durant deux exercices consécutifs, les exigences de la capitalisation complète et dispose d'une réserve de fluctuation de valeur entièrement constituée, la Caisse institue un plan de prévoyance de base en primauté des cotisations.

Art. 5

La Caisse a pour but d'assurer le personnel de la fonction publique du Canton de Neuchâtel ainsi que celui d'autres employeurs associés, contre les conséquences économiques de la retraite, de l'invalidité et du décès.

Art. 7, lettre c (nouvelle)

Les employeurs mentionnés à l'article 6, alinéa 2, peuvent assurer leur personnel à la Caisse aux conditions suivantes:

- c) transférer les capitaux de prévoyance de leurs assurés dans la fortune de la Caisse à 100%, indépendamment du taux de couverture de leur ancienne institution de prévoyance.

Art. 10, al. 2; al. 4 (nouveau)

²La décision de résiliation de l'affiliation d'un employeur à la Caisse porte tant sur les assurés actifs que sur les pensionnés.

⁴Des modalités de sortie dérogeant à l'alinéa 3 pourront être fixées par les conventions de transfert s'agissant d'employeurs qui entrent dans la Caisse en capitalisation intégrale pour le cas où ils devaient en ressortir dans un délai de cinq ans.

Art. 11 (nouvelle teneur)

Catégories
d'assurés

¹Sont obligatoirement assurés, dès le 1^{er} janvier qui suit le 17^{ème} anniversaire, tous les membres du personnel des employeurs au sens de l'article 6 qui reçoivent un traitement annuel supérieur au montant fixé à l'article 2, alinéa 1 LPP. Jusqu'au 31 décembre suivant le 19^{ème} anniversaire, ou coïncidant avec lui, l'assurance s'étend uniquement à la couverture des risques d'invalidité et de décès (assurance risques). Dès le 1^{er} janvier qui suit le 19^{ème} anniversaire, elle s'étend également à la retraite (assurance complète).

²Sont facultativement assurées, à leur demande, les personnes qui remplissent les conditions prévues par le règlement d'assurance de la Caisse.

³Les catégories de personnes citées à l'article 1j de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP2), du 18 avril 1984, ne sont pas assurées.

⁴Le règlement d'assurance peut prévoir des dispositions particulières notamment pour les membres des services de lutte contre les incendies, des corps de polices et d'autres professions présentant des exigences particulières.

⁵Un seuil d'entrée inférieur à celui de la LPP peut être fixé par convention avec les employeurs au sens de l'article 6.

Art. 12 et 13

Abrogés.

Art. 14, lettre e (abrogée)

Art. 15, al. 2; al. 2^{bis} 2^{ter} et 2^{quater} (nouveaux)

²Conformément à l'article 51a LPP, il assure la conduite générale de la Caisse, veille à l'exécution de ses tâches légales et en détermine les objectifs et principes stratégiques ainsi que les moyens permettant de les mettre en œuvre. Il définit l'organisation de la Caisse, veille à sa stabilité financière et en surveille la gestion.

^{2bis}Il remplit les tâches suivantes, qui sont intransmissibles et inaliénables:

- a) définir le système de financement;
- b) définir les objectifs en matière de prestations, les plans de prévoyance et les principes relatifs à l'affectation des fonds libres;
- c) édicter et modifier les règlements;
- d) établir et approuver les comptes annuels;
- e) définir le taux d'intérêt technique et les autres bases techniques;
- f) définir l'organisation;
- g) organiser la comptabilité;
- h) définir le cercle des assurés et garantir leur information;
- i) garantir la formation initiale et la formation continue des représentants des salariés et de l'employeur;
- j) engager et licencier le-la directeur-trice et son adjoint-e, sur proposition du Bureau;
- k) nommer et révoquer l'expert en matière de prévoyance professionnelle et l'organe de révision;
- l) prendre les décisions concernant la réassurance, complète ou partielle, de la Caisse et le réassureur éventuel;
- m) définir les objectifs et principes en matière d'administration de la fortune, d'exécution du processus de placement et de surveillance de ce processus;
- n) contrôler périodiquement la concordance à moyen et à long termes entre la fortune placée et les engagements;
- o) définir les conditions applicables au rachat de prestations;
- p) définir les rapports avec les employeurs affiliés et les conditions applicables à l'affiliation d'autres employeurs;
- q) donner son préavis sur toute modification de la présente loi;
- r) définir le statut de droit public du personnel de la Caisse;

^{2ter}Le Conseil d'administration peut attribuer à des commissions ou à certains de ses membres la charge de préparer et d'exécuter ses décisions ou de surveiller certaines affaires. Il veille à ce que ses membres soient informés de manière appropriée.

^{2quater}Il fixe une indemnité appropriée destinée à ses membres pour la participation à des séances et des cours de formation.

Art. 16, al. 2

²Les représentants des employeurs sont désignés par ceux-ci en proportion de leur nombre respectifs d'affiliés actifs. Toutefois, l'Etat dispose de deux sièges au moins. Les Villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel disposent chacune d'un siège au moins. Le Conseil d'Etat désigne les représentants de l'Etat, les Conseils communaux des Villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel désignent leur représentant respectif.

Art. 17 à 30

Abrogés

Titre précédant l'article 31

Section 5: Organe de révision et expert en prévoyance professionnelle

Art. 31, al. 1 et 2

¹L'organe de révision vérifie chaque année la gestion, la comptabilité et le placement de la fortune en vertu des dispositions de la LPP.

²L'expert en matière de prévoyance professionnelle examine périodiquement la Caisse et soumet ses recommandations, au sens des dispositions de la LPP, ainsi que des directives techniques pour les experts en assurances de pension.

Art. 32 (nouvelle teneur)

Principe

La Caisse verse dans le cadre de la prévoyance professionnelle des prestations dans les cas de prévoyance (retraite, décès et invalidité) et de libre-passage (sortie, versement anticipé).

Art. 32a (nouveau)

Prestations

La Caisse fixe dans le règlement d'assurance les dispositions (générales et particulières) s'appliquant aux prestations dans le cadre du financement fixé par la présente loi.

Art. 32b (nouveau)

Age ordinaire de la retraite

L'âge ordinaire de la retraite est fixé au premier jour du mois qui suit le 64^{ème} anniversaire.

Art. 32c (nouveau)

Renchérissment

Des allocations de renchérissement sont accordées aux pensionnés sur décision annuelle du Conseil d'administration en fonction notamment des objectifs et du chemin de recapitalisation.

Art. 33 à 44

Abrogés

Art. 45a (nouveau)

Bases de calculs

¹Le montant des cotisations des assurés et des employeurs est déterminé sur la base du traitement cotisant. Celui-ci est égal au traitement de base tel qu'il est défini par la réglementation de la Caisse, diminué d'un montant de coordination.

²Le montant de coordination correspond à 7/12^{ème} du montant de la rente annuelle AVS maximale.

Art. 46 (nouvelle teneur)

Cotisations ordinaires pour le plan de base

¹Les cotisations ordinaires dues à la Caisse sont fixées à 24,5% du traitement cotisant et réparties globalement à raison de 60% à charge de l'employeur et de 40% à charge des assurés.

²En dérogation à l'alinéa 1, les cotisations dues à la Caisse pour les assurés en assurance-risques sont fixées à 2%, dont 1% à charge des employeurs.

³Le Conseil d'administration fixe dans le règlement d'assurance de la Caisse l'échelonnement selon l'âge des cotisations des assurés et les règles relatives à la perception des cotisations.

Art. 47

Abrogé.

Art. 48, al. 1

¹Un rappel de cotisations est dû à la Caisse lors de toute augmentation du traitement après le 1^{er} janvier qui suit le 19ème anniversaire.

Art. 49 (nouvelle teneur)

Système financier

¹Le système financier de la Caisse est un système de capitalisation partielle, avec l'approbation de l'Autorité de surveillance, et répondant aux exigences des articles 72a, 72b et 72e LPP.

²Au 1^{er} janvier 2020, le taux de couverture des engagements totaux devra atteindre 60%.

³Au 1^{er} janvier 2030, le taux de couverture des engagements totaux devra atteindre 75%.

⁴Au 1^{er} janvier 2052, le taux de couverture des engagements totaux devra atteindre 80%.

⁵Un plan de financement au sens de l'article 72a LPP est défini par le Conseil d'administration d'un commun accord avec l'expert agréé en prévoyance professionnelle et approuvé par l'Autorité de surveillance. Celui-ci prévoit un chemin de recapitalisation, des limites dans lesquelles il doit se maintenir en cas d'événements conjoncturels défavorables, le maintien des taux de couverture initiaux et le maintien de la couverture intégrale des engagements pris envers les pensionnés.

⁶Si le chemin de recapitalisation le permet, la Caisse peut décider d'octroyer des améliorations de prestations, tout en respectant le principe du financement intégral en vertu de la LPP.

⁷En cas de découvert au sens de l'article 44 OPP2, le Conseil d'administration doit, en collaboration avec l'expert en matière de prévoyance professionnelle, prévoir immédiatement les mesures adéquates pour résorber le découvert. Il est tenu compte du principe de proportionnalité au sens de l'article 65d, alinéa 2 LPP.

Art. 49a (nouveau)

Equilibre financier
et respect du plan
de financement

¹La Caisse fait vérifier périodiquement par l'expert en matière de prévoyance professionnelle au sens de l'article 72d LPP que son équilibre financier est garanti à long terme dans le système de la capitalisation partielle et que le plan de financement visé à l'article 72a, alinéa 1 LPP et à l'article 49 de la présente loi est respecté.

²Le Conseil d'administration établit tous les cinq ans, la première fois en 2018, un rapport transmis au Grand Conseil par le Conseil d'Etat sur l'évolution de la situation financière de la Caisse et la réalisation des objectifs fixés à l'article 49 de la présente loi.

Art. 50

Administration de
la fortune

La fortune de la Caisse est administrée conformément aux dispositions de la LPP de manière à garantir la sécurité des placements, un rendement raisonnable, une répartition appropriée des risques, la couverture des besoins prévisibles de liquidités tout en veillant à préserver l'équilibre des investissements dans les différentes régions du canton et en étant attentif aux principes de développement durable.

Art. 54, al. 1

Voie de droit

¹Le Tribunal cantonal connaît en instance unique des contestations relevant de la prévoyance.

Art. 56 à 63

Abrogés

Dispositions transitoires à la modification du ...

Article premier

A l'entrée en vigueur de la présente modification et pour une période de trois ans au maximum, l'Etat garantit les prestations dues en vertu de la présente loi:

a) aux employés de tous les employeurs affiliés à la Caisse de pensions de l'Etat au 31 décembre 2009, hormis les communes qui garantissent les prestations dues à leurs employés;

b) aux employés de tous les nouveaux employeurs affiliés à la Caisse du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2011.

Art. 2

¹Du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2018, les départs à la retraite à l'âge de 63 ans sont garantis sans imputation, à la rente acquise, d'un taux de réduction pour anticipation. Le Conseil d'administration fixe les modalités pour les âges de retraite différents.

²A l'échéance de cette période de cinq ans et à condition que le chemin de recapitalisation au sens de l'article 72a LPP et de l'article 49 de la présente loi respecte les objectifs fixés, le Conseil d'administration a pour objectif de reconduire les mesures transitoires pour la période du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2023.

³A l'échéance de cette deuxième période de cinq ans et à condition que le chemin de recapitalisation au sens de l'article 72a LPP et de l'article 49 de la présente loi respecte les objectifs fixés, le Conseil d'administration a pour objectif de reconduire les mesures transitoires pour la période du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2028.

⁴Le Conseil d'administration expose sa décision sur la reconduction des mesures transitoires pour les périodes 2019-2023 et 2024-2028 dans le cadre de son rapport portant sur la vérification de l'équilibre financier à long terme et sur le respect du plan de financement, au sens de l'article 49a de la présente loi.

Art. 3

¹Au 1^{er} janvier 2014, les employeurs affiliés au sens de l'article 6 versent ensemble à la Caisse un montant total de 270 millions de francs pour augmenter suffisamment la fortune totale de la Caisse et lui permettre de subvenir aux obligations légales et aux changements impératifs, avec en particulier la constitution par la Caisse d'une réserve de fluctuation de valeur visant à pallier les fluctuations conjoncturelles futures en matière de rendement des capitaux et à éviter ainsi de descendre en-dessous du taux de couverture atteint.

²Les employeurs affiliés à la Caisse au sens de l'article 6 au 1^{er} janvier 2014 sont tenus à la participation à une contribution unique d'assainissement de la Caisse d'un montant de 60 millions de francs, établi à la date-valeur du 1^{er} janvier 2014 et ensuite indexé à l'indice suisse des prix à la consommation. Cette participation est exigible par la Caisse dès le 1^{er} janvier 2019 par décision de son Conseil d'administration et moyennant notification d'un préavis écrit de six mois.

³ Le montant des participations de chaque employeur est fixé sur la base du cercle des assurés actifs et pensionnés rattachés à l'employeur et de leurs capitaux de prévoyance constitués au 1^{er} janvier 2014.

⁴Les employeurs affiliés peuvent convenir d'une autre répartition de ces apports.

⁵ La Caisse notifie aux employeurs au plus tard le 30 novembre 2013 le montant de l'acompte dû au 1er janvier 2014. Le montant de l'acompte est calculé sur l'effectif et les capitaux de prévoyance au 1er janvier 2013. Les montants définitifs de la participation basés sur les effectifs et les capitaux de prévoyance au 1er janvier 2014 sont notifiés aux employeurs au plus tard le 30 juin 2014. Le solde positif doit être versé à la Caisse au plus tard le 31 juillet 2014. En cas de solde négatif, celui-ci est remboursé par la Caisse à la même date. Aucun intérêt ne sera compté du 1er janvier 2014 au 31 juillet 2014.

⁶Les montants notifiés, conformément aux alinéas 1 et 2, valent reconnaissance de dette, au sens de l'article 82 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Ils peuvent faire l'objet d'un prêt de la Caisse à l'employeur, rémunéré au taux technique. Les modalités de remboursement sont définies par contrat entre les parties.

⁷Les employeurs affiliés prennent les dispositions nécessaires pour satisfaire à ces obligations.

Art. 4

La part de l'État aux montants des opérations concernant la réserve de fluctuation et la provision telles qu'elles résultent des alinéas 1 et 2 de l'article 3 n'est pas prise en compte pour la détermination des limites de l'endettement définis par la loi sur les finances, du 21 octobre 1980.

Art. 2 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²L'entrée en vigueur est fixée avec effet au 1^{er} janvier 2014.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

ANNEXES

Annexe 1 Rapport de la Commission d'assainissement

Annexe 2 Rapport complémentaire de la Commission d'assainissement

Annexe 3 Protocole d'accord du 19 novembre 2012 relatif à la recapitalisation de la Caisse de pensions "prévoyance.ne" permettant de respecter les exigences de la législation fédérale

Annexe 4 Validation du modèle par l'actuaire-conseil de prévoyance.ne

Annexe 5 Attestation de l'Autorité de surveillance

Annexe 6 Résumé des principales modifications prévues pour le règlement d'assurance

Annexe 6a Complément à la note introductive sur le règlement d'assurance

Annexe 7 Participation des communes, y compris part des traitements subventionnés des enseignants, au découvert de prévoyance.ne, à l'engagement irrévocable de 60 millions de francs et à la réserve de fluctuation de valeur de 270 millions de francs (Sources: informations envoyées par prévoyance.ne aux employeurs, en octobre 2012)

Annexe 8 Comparaison avec quelques autres caisses de pensions publiques (situation au 3 décembre 2012)

VOIR DOCUMENT SEPARÉ

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME	1
1. INTRODUCTION	2
2. NOUVELLES DISPOSITIONS FÉDÉRALES	4
3. CRISE FINANCIÈRE ET CRISE DE LA DETTE.....	4
4. TAUX TECHNIQUE, LONGÉVITÉ, RENDEMENT DES CAPITAUX ET RÉSERVE DE FLUCTUATION DE VALEUR	5
5. INSUFFISANCE DE FINANCEMENT ET INDEXATION DES RENTES ..	6
5.1 Six variantes étudiées (cf annexe 1 et 2).....	7
5.2 Primauté des prestations et primauté des cotisations	9
5.3 Caisse ouverte et caisse fermée	12
5.4 Adaptation des rentes au renchérissement	13
5.5 Investissement immobiliers et placements financiers.....	14
6. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE NEGOCIATIONS	15
6.1 Maintien de la primauté des prestations	16
6.2 Propositions de la commission	16
6.3 Répartition des efforts.....	17
6.4 Modalité de mise en oeuvre.....	18
6.5 Plan spécial PPP et professions pénibles	18
6.6 Autres mesures d'accompagnement particulières aux employeurs.....	18
6.7 Projection du degré de couverture.....	19
6.8 Validation du modèle par l'actuaire-conseil	19
6.9 Préavis de l'As-So.....	19
7. APPRECIATION DU CONSEIL D'ETAT.....	20
7.1 Consultation du Conseil d'administration de <u>prévoyance.ne</u>	20
8. COMMENTAIRE GENERAL DU PROJET DE LOI	20
8.1 Description du financement ou des prestations dans la loi.....	20
8.2 Maintien du principe de la primauté des prestations	21
8.3 Nombre de membres dans les organes.....	21
8.4 Financement.....	22
8.5 Chemin de croissance et situation de découvert temporaire	22
8.6 Garantie de l'Etat	22
8.7 Apports initiaux	23
8.8 Commentaire article par article du projet de loi	23
9. CONSEQUENCES FINANCIERES : VUE D'ENSEMBLE.....	31
10. CONSEQUENCES FINANCIERES POUR L'ETAT	32
10.1 Financement de la participation de l'Etat à la réserve de fluctuation de valeur.....	32
10.2 Apport supplémentaire de 60 millions de francs.....	33
10.3 Effets de l'augmentation de la cotisation de 2,5% dont 1,7% à charge de l'employeur.....	33
10.4 Conséquence d'un refus du rapport par votre autorité	33

10.5	Conclusion de la partie financière.....	34
11.	CONSEQUENCES FINANCIERES POUR LES COMMUNES	35
12.	CONSEQUENCES SUR LE PERSONNEL.....	35
13.	PROCEDURE DE VOTE	36
14.	CONCLUSION.....	36
	Loi portant modification de la loi instituant une Caisse de pensions unique pour la fonction publique du canton de Neuchâtel (LCPFPub)	38

Annexes:

Voir document séparé