



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

(Du 16 mars 2016)

---

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

**RÉSUMÉ**

*Saisi d'une proposition du Conseil d'État, le Grand Conseil a adopté le 26 juin 2013 une série de modifications de la loi sur la Caisse de pensions pour la fonction publique du canton de Neuchâtel (LCPFPub) visant à assurer une recapitalisation de cette institution.*

*Parmi les décisions prises à cette occasion, certaines posent à ce jour des problèmes considérables, tant pour les collectivités publiques du canton que pour les autres institutions affiliées à la caisse de pensions prévoyance.ne. Il en va ainsi, en particulier, de l'anticipation de 2052 (chemin fédéral) à 2039 d'un objectif de taux de couverture de 80% et de l'obligation de financer immédiatement, à cette échéance, l'augmentation à un taux de couverture de 100%, afin de garantir le passage du système de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations.*

*La nécessité du changement de système n'est pas contestée par le Conseil d'État. Elle pourrait même s'imposer de manière plus rapide, en fonction des évaluations à venir.*

*En l'état, avec une certaine urgence, il convient de renoncer à l'obligation du financement en 2039 du passage à un taux de couverture de 100%.*

*Par ailleurs, la portée exacte de certaines mesures décidées en cours de session par le Grand Conseil doit aujourd'hui être précisée afin d'éviter tout problème d'interprétation.*

*Enfin, le Conseil d'État propose une mise en conformité des dispositions relatives à la garantie de l'État.*

## 1. INTRODUCTION

Lors du traitement du projet de recapitalisation de prévoyance.ne en juin 2013, le Grand Conseil a adopté différents amendements rendant plus contraignant le plan initial proposé par le Conseil d'État. Ces modifications visent principalement à disposer de conditions-cadre permettant un passage, au plus tard en 2039, du régime de la primauté des prestations au régime de la primauté des cotisations.

Alors que le projet du Conseil d'État imposait déjà des efforts importants aux partenaires concernés par la recapitalisation, force est de constater que la version finalement adoptée par le législatif cantonal est insupportable financièrement pour la quasi-totalité des administrations et institutions affiliées à la caisse de pensions cantonale.

Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de manifester, devant le Grand Conseil, son inquiétude en janvier 2015 lors des débats au sujet du postulat 14.170, du groupe socialiste qu'il appelait à accepter. Il avait, à ce moment-là, dit ses craintes s'agissant d'un chemin de croissance plus rapide que celui exigé par le droit fédéral. Le gouvernement a d'ailleurs confirmé ultérieurement ses vives préoccupations dans une réponse écrite à l'interpellation 15.141 du groupe libéral-radical.

Pour rappel, le passage de 80% à 100% du taux de couverture peut représenter selon les experts consultés un montant se situant entre 1 et 2 milliards de francs. Amenées à contrôler les comptes des diverses fondations, collectivités, associations affiliées, les fiduciaires en charge des vérifications des comptes ont relevé l'absence problématique de provisionnement. Or, celui-ci est impossible à consentir dans la quasi-totalité des cas. Pire, l'autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale brandit la menace de la dissolution des institutions reconnues désormais comme insolvables et surendettées. Pour celle-ci, la situation des institutions concernées n'est pas acceptable. Elle demande que des mesures urgentes soient prises. Le problème se pose aussi pour les entités intercantionales, une incompréhension certaine étant manifestée par les cantons ou communes concernés.

La commission Prévoyance, à l'unanimité de ses membres, a notamment prié le Conseil d'État, par courrier du 26 janvier notamment, "d'examiner la possibilité de soumettre au Grand Conseil l'abrogation des alinéas 3 et 4 de l'article 4 LCPFPub, et d'en revenir au chemin de croissance tel que prévu par la LPP". Elle a également demandé au Conseil d'État d'entamer une étude sur le passage d'un système de primauté à l'autre sans recapitalisation totale, en veillant à ne pas péjorer la situation des actifs cotisants actuels proches de la retraite.

Les propositions du Conseil d'État détaillées dans le présent rapport ne remettent pas en question les objectifs de recapitalisation et de passage au régime de la primauté de cotisations, et respectent les obligations fédérales en matière de prévoyance professionnelle. Elles représentent par ailleurs une réponse proportionnée aux attentes de la commission Prévoyance mentionnées au paragraphe précédent.

Le Conseil d'État entend également ajouter à ces modifications la prolongation des dispositions transitoires relatives à la garantie de l'État en les mettant en conformité avec les obligations de la LCPFPub et à la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC).

## **2. PROPOSITIONS**

### **2.1. Abrogation de l'article 4 alinéa 3 LCPFPub**

Le deuxième alinéa de l'article 4 LCPFPub fixe le principe du changement de primauté au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2039. Cette volonté exprimée par le Parlement n'est pas remise en question par le Conseil d'État. Des études sont en cours et des propositions pourront être discutées prochainement. Leurs résultats permettront peut-être même une anticipation du changement de primauté.

Cela dit, alors que le 2<sup>ème</sup> alinéa suffit à fixer l'intention du Grand Conseil, le 3<sup>ème</sup> alinéa impose aux employeurs de provisionner aujourd'hui et jusqu'en 2039 l'éventuelle différence de taux de couverture entre 80 et 100%. Cette condition est jugée unanimement insupportable financièrement et par ailleurs superflue pour l'atteinte de l'objectif de changement de primauté. Elle met en péril la survie d'un bon nombre de partenaires para-étatiques et ébranle les collaborations que nous entretenons dans certains organismes inter-cantonaux.

En conséquence, le Conseil d'État propose l'abrogation de cet alinéa, sans remettre en question l'objectif du passage au régime de la primauté des cotisations. Le point de savoir si il y a lieu d'abandonner l'ambitieux chemin de recapitalisation cantonal, induit par l'article 4 alinéa 2 LCPFPub, au profit des dispositions prévues par le droit fédéral – au demeurant déjà extrêmement exigeantes – peut rester indécis à ce stade.

### **2.2. Modification de l'article 4 alinéa 4 LCPFPub**

Dans l'attente de l'issue des réflexions sur les perspectives de rendement de la caisse, le Conseil d'État propose que le montant de sa participation unique de 100 millions de francs à l'assainissement de la Caisse soit maintenu au bilan de l'État. Il suggère en outre de confirmer le fait que cette contribution importante est exclusivement destinée aux engagements relatifs aux assurés actifs et pensionnés de l'administration cantonale.

Lors de l'examen du budget 2016 de l'État, le Grand Conseil a accepté à l'unanimité un amendement de la commission financière (COFI) suspendant l'obligation pour l'État de financer un intérêt sur les 100 millions de francs en question. Cet amendement a été rédigé de telle sorte qu'il ne porte effet que sur l'année 2016, dès lors que la COFI estimait qu'il revenait à la commission Prévoyance d'examiner cette problématique sur le fond et pour les années suivantes.

Au vu du contexte actuel détaillé plus haut, et de la demande du 26 janvier 2016 de la commission Prévoyance, le Conseil d'État propose au Grand Conseil que la mesure adoptée pour 2016 soit pérennisée, et qu'il soit désormais renoncé à imposer à l'État de verser un intérêt sur les 100 millions de francs de participation unique à l'assainissement de la Caisse. Il s'agit d'ailleurs là d'une mesure expressément prévue dans le rapport d'assainissement des finances 2017 – 2019 (15.055).

### **2.3. Prolongation des dispositions transitoires relatives à la garantie de l'État de l'article 55 alinéa 1 LCPFPub**

Sur la base des dispositions de l'article 55, alinéa 1 LCPFPub, la garantie de l'État est aujourd'hui réglée sous la forme d'un arrêté du Conseil d'État du 21 décembre 2011, modifié les 4 février 2015, 18 novembre 2015 et 3 février 2016. Cet arrêté dresse la liste des affiliés bénéficiant de la garantie. Le Conseil d'État est conscient que cet arrêté n'est ni conforme à la LCPFPub, puisqu'il garantit tous les affiliés conventionnés sans

distinction des critères mentionnés à l'article 6, alinéa 2, ni à la LFinEC, car il ne respecte pas les compétences d'engagement du Conseil d'État.

Un passage d'un système de primauté à l'autre sans recapitalisation totale pourrait toutefois modifier les exigences en matière de garantie de l'État. C'est pourquoi, dans l'attente des résultats des réflexions en cours, le Conseil d'État propose de prolonger la situation actuelle pour trois ans.

### **3. INCIDENCES FINANCIÈRES POUR L'ÉTAT, POUR LES COMMUNES AINSI QUE POUR LES INSTITUTIONS AFFILIÉES A PRÉVOYANCE.NE**

Les incidences financières positives des propositions faites sont importantes pour tous les employeurs affiliés à la Caisse de pensions et représentent un allègement de charges indispensable à la survie de bon nombre d'entre elles, comme indiqué en introduction. Il est toutefois difficile de les chiffrer précisément.

La renonciation aux intérêts sur les 100 millions de participation unique de l'État peut être évaluée à près de 2,5 millions de francs par an.

Il doit être relevé que si ces montants représentent un enjeu très important pour les entités affiliées à prévoyance.ne, les propositions du Conseil d'État n'auront qu'un impact limité sur la santé de la Caisse, et que le principe du passage en primauté de cotisations ne sera pas remis en question. Il est désormais admis qu'il est possible de changer de primauté avec un taux de couverture inférieur à 100%.

### **4. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL**

Aucune incidence directe sur le personnel n'est à relever.

### **5. MAJORITÉ REQUISE, INFLUENCE SUR LES COMMUNES, CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR.**

Un vote à majorité simple du Grand Conseil est suffisant.

Les incidences sur les communes sont essentiellement financière et mentionnées au point 3 du présent rapport.

Les modifications présentées au Grand Conseil respectent le droit supérieur, et notamment la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, du 25 juin 1982 (LPP).

## 6. CONCLUSION

Les modifications de la LCPFPub proposées au Grand Conseil répondent de manière appropriée et proportionnée au contexte économique actuel et à son évolution prévisible. Elles respectent les volontés exprimées par le législatif cantonal en été 2013 lors de l'adoption des dernières modifications de cette loi, tout en rendant supportable, à la génération d'aujourd'hui, le nécessaire effort de recapitalisation de prévoyance.ne. Elles constituent également une réponse adéquate, aux yeux du Conseil d'État, aux demandes de la commission Prévoyance du Grand Conseil.

Cela étant, il ne faut pas occulter la situation actuelle difficile que traverse prévoyance.ne, à l'instar de l'ensemble des caisses de pensions du pays. Des effets conjoncturels imprévisibles, conséquence de l'abandon du taux plancher et de la dégradation de la situation économique mondiale, pèsent de tout leur poids sur les rendements des marchés des capitaux. Le tiers cotisant ne tient plus son rôle.

Des mesures significatives devront donc être prises. A l'instar de prévoyance.ne, le Conseil d'État s'en préoccupe et mène les analyses indispensables dans ce contexte.

Si ces propositions concrétisent un nécessaire ajustement à la situation actuelle, d'autres modifications seront prochainement étudiées et proposées par le Conseil d'État pour tenir compte de l'évolution de l'environnement économique. Parmi celles-ci, une anticipation du passage au système de primauté des cotisations est sérieusement envisagée.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 16 mars 2016

Au nom du Conseil d'État :

*La présidente,*  
M. MAIRE-HEFTI

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

---

## **Loi portant modification de la loi sur la Caisse de pensions 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'État, du 16 mars 2016,  
décrète :*

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

*Art. 4, al. 3 (abrogé) et al. 4 (nouvelle teneur)*

<sup>3</sup>*Abrogé*

<sup>4</sup>L'État est tenu à une participation unique d'assainissement de la Caisse d'un montant de 100 millions de francs augmenté des intérêts des années 2014 et 2015 calculés au taux moyen des emprunts de l'État. Cette participation, destinée au découvert relatif au personnel actif et bénéficiaire de rentes de l'État, est exigée par la Caisse dès qu'elle institue un plan en primauté des cotisations au sens de l'art. 4, al. 2, soit au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2039.

### **Art. 2**

A l'entrée en vigueur de la présente loi, et pour une période de trois ans au maximum, l'État garantit les prestations dues en vertu de la présente loi aux employé-e-s de tous les employeurs affiliés à la Caisse de pensions de l'État au 31 décembre 2009.

### **Art. 3**

<sup>1</sup>La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup>La loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016

<sup>3</sup>Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*La présidente,*

*La secrétaire générale,*