



**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 unique pour la fonction publique du
canton de Neuchâtel (LCPFPub)**

(Du 15 octobre 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le présent rapport tend à vous proposer le report d'un an de l'entrée en vigueur de la loi instituant une Caisse de pensions unique pour la fonction publique du canton de Neuchâtel ainsi que de la date du transfert des assuré-e-s des actuelles caisses de pensions des Villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel vers la nouvelle institution.

En effet, suite au renvoi en commission du projet initial et au dépôt d'une demande de référendum contre la loi du 24 juin 2008, le calendrier du projet ne pourra plus être respecté. Le non-aboutissement de ladite demande de référendum rend dès lors nécessaire de modifier la loi cette année encore.

1. SITUATION A TENEUR DE LA LOI DU 24 JUIN 2008

1.1. Rappel des principales dispositions

L'article 65 de la loi du 24 juin 2008 a la teneur suivante:

Art. 65 La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2009, sous réserve des dispositions des chapitres 1 relatif à la constitution de la Caisse et 4 relatif à son organisation qui entreront en vigueur à l'expiration du délai référendaire pour autant qu'il ne soit pas utilisé.

On voit ainsi que, contrairement à ce qui se fait couramment, la compétence de fixer l'entrée en vigueur n'a pas été laissée à l'appréciation du Conseil d'Etat mais a été fixée par la loi elle-même. Cette option s'impose du fait de la nécessité de prévoir une entrée en vigueur simultanée des dispositions communales et cantonales, d'une part, et une synchronisation de cette date avec celle retenue pour le transfert des assuré-e-s et du patrimoine des caisses, d'autre part.

En vue de la réalisation de la Caisse unique dès le 1^{er} janvier 2009, la loi prescrit entre autre le transfert des assuré-e-s des Caisses des Villes de La Chaux-de-Fonds et de

Neuchâtel vers la nouvelle entité issue de la transformation de l'actuelle Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel avec effet au 1^{er} janvier 2009 sur la base des effectifs au 31 décembre 2008 et des engagements de prévoyance calculés au 1^{er} janvier 2009 (art. 60 et 63 de la loi).

A teneur de ce même article 63, l'ensemble des patrimoines mobiliers et immobiliers doivent être transférés à leur valeur 1^{er} janvier 2009.

Toutes les dispositions techniques relatives au transfert tant des droits des assuré-e-s en activité que des personnes au bénéfice d'une rente se fondent sur les dates charnières des 31 décembre 2008 / 1^{er} janvier 2009.

Si le chemin de croissance défini à l'article 49 ne mentionne pas de date précise, l'article 61 en revanche impose de faire un premier point sur la base du degré de couverture atteint au 31 décembre 2012. Lors des travaux de la commission parlementaire chargée de l'examen du projet de loi, il était clair que cette date du 31 décembre 2012 correspondait à un premier bilan après une période initiale de travail de quatre ans durant laquelle l'institution pourrait fonctionner en bénéficiant des effets tant du nouveau financement que des nouvelles prestations.

S'agissant de la garantie dont tout employeur affilié à la Caisse doit disposer de la part d'une collectivité publique, la loi impartit un délai de deux ans venant à échéance au 31 décembre 2010 à tous les employeurs autres que les employeurs fondateurs (Etat et Villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel) pour disposer d'une telle garantie.

1.2. Conséquences

Le 2 octobre 2008, les associations du personnel qui avaient annoncé dans le délai légal le dépôt d'une demande de référendum ont annoncé qu'elles renonçaient à cette démarche.

La loi instituant la Caisse unique au 1^{er} janvier 2009 ne faisant plus l'objet d'aucune demande de référendum, plus rien ne s'oppose juridiquement à son entrée en vigueur.

Or, ainsi qu'on le verra ci-dessous, le dépôt de la demande de référendum et le blocage de tous travaux de mise en œuvre durant nonante jours ont rendu impossible le respect du calendrier initial du projet.

2. CALENDRIER DU PROJET

Le projet initial était le fruit de travaux menés entre les employeurs concernés et les organisations du personnel. Les résultats obtenus ne satisfaisaient pas chaque interlocuteur, mais chacun était disposé, pour le bien commun, à faire quelques concessions. Dans ce contexte, on ne voyait guère qui pourrait lancer une demande de référendum.

En conséquence le calendrier était certes serré, mais tout à fait réaliste. Avec une adoption de la loi le 30 avril 2008, les services de l'administration étaient en mesure de constituer les organes de la Caisse et de faire adopter le règlement d'assurance par le Conseil d'administration avant les vacances d'été. Les travaux informatiques et l'aménagement des locaux pouvaient démarrer et tout devait être opérationnel pour le 1^{er} janvier 2009.

Suite au renvoi du projet en commission, le calendrier devenait plus ambitieux, mais restait possible. Toutefois, on ne pouvait garantir absolument l'échéance du 1^{er} janvier 2009. Cette incertitude avait conduit le DJSF, dans ses propositions à la commission reproduites en annexe 1 au rapport de la commission du 3 juin 2008, à proposer une nouvelle teneur de l'article 65 conférant la compétence au Conseil d'Etat de reporter, sur demande du Conseil d'administration, la date de transfert des assurés et des patrimoines d'un an au maximum, l'ensemble des échéances contenues dans la loi étant reportées de même. La commission a écarté cette proposition, considérant que, si nécessaire, il appartiendrait au Conseil d'Etat de saisir le Grand Conseil d'un rapport urgent.

Du fait du dépôt d'une demande de référendum émanant de la quasi-totalité des associations du personnel, l'ensemble des travaux ont été bloqués. On ne pouvait pas en effet demander aux organisations référendaires de se préoccuper de l'entrée en vigueur de la loi et de participer à la mise en place des structures, notamment en désignant leurs représentant-e-s au sein des organes de la nouvelle institution, "comme si de rien n'était".

Dès lors, il faut aujourd'hui se résoudre à admettre qu'il n'est matériellement plus possible d'envisager une entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2009.

La mise en place de la nouvelle structure est en effet conditionnée par des décisions et des travaux qui sont interdépendants. Les travaux de paramétrage du système informatique prendront plusieurs mois. Le paramétrage se fera en fonction du nouveau règlement de prévoyance. Ce règlement doit être adopté par le Conseil d'administration. Or, le Conseil d'administration n'est pas constitué. Il en va de même des locaux. La loi fixe le siège de l'institution et de son administration à La Chaux-de-Fonds. Ce choix implique l'aménagement de nouveaux locaux. Les travaux d'aménagement nécessaires ont été estimés à quatre à cinq mois. Qu'il s'agisse de locaux loués ou de locaux acquis, il faut dans les deux cas qu'une décision de principe soit prise par le Conseil d'administration. Or, comme déjà dit, cet organe n'existe pas à ce jour.

Un report s'impose donc.

3. REPORT DE LA DATE D'ENTREE EN VIGUEUR

Une entrée en vigueur en cours d'exercice ne paraît pas possible pour des raisons tant, économiques que pratiques ou encore juridiques.

Un transfert en cours d'exercice implique inévitablement de procéder à un bouclage intermédiaire ainsi qu'à une expertise actuarielle des trois institutions de façon à déterminer, d'une part, la valeur comptable des biens transférés et, d'autre part, la valeur actuarielle des engagements de prévoyance transférés. Seul le fait de disposer de ces deux indications permettra de calculer les engagements de la nouvelle institution qui, mis en rapport avec la valeur du patrimoine de cette dernière, détermineront le degré de couverture initial de la Caisse unique. Le coût de trois expertises actuarielles et de trois révisions comptables par l'organe de contrôle des institutions actuelles se chiffre en centaines de milliers de francs.

D'un point de vue pratique, outre qu'un bouclage représente plusieurs semaines de travail pour le personnel des caisses, il n'est pas très heureux ni de devoir se livrer à cet exercice fastidieux deux fois en l'espace d'une année, ni de ne disposer, au niveau statistique, que d'un demi-exercice, tant pour le dernier des trois caisses actuelles que pour le premier de la nouvelle institution. Nombre de décisions (indexation, rappel sur hausse de traitement, etc.) ne se prennent qu'une fois l'an. Dès lors, toute comparaison deviendrait impossible.

Pour tenter d'éviter les écueils susmentionnés, nous avons envisagé de procéder par le biais de deux "exercices longs", le dernier des trois caisses actuelles et le premier de la Caisse unique devant comporter chacun 18 mois. Selon l'avis reçu de l'Office fédéral des assurances sociales, qui exerce la haute-surveillance en matière de prévoyance professionnelle, une telle proposition n'est pas admissible. En effet, tous les textes légaux et réglementaires fédéraux partent de l'hypothèse d'un bouclage annuel des comptes.

Il apparaît ainsi que la seule possibilité consiste à prévoir un report d'un an du transfert des assuré-e-s et de la réunion des patrimoines des institutions impliquées.

Afin de permettre la mise sur pied la plus rapide possible des organes de la nouvelle caisse, nous vous proposons:

- que le Conseil d'Etat reçoive la compétence de déterminer l'entrée en vigueur des chapitres premier, relatif à la constitution de la Caisse et quatre, relatif à son organisation. Cela permettra, dès l'échéance du délai référendaire, de procéder à cette mise en œuvre partielle de la loi et donc de pouvoir constituer le nouveau Conseil d'administration, cheville ouvrière de la suite du projet;
- les autres dispositions de la loi entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

4. SORT DES ARRETES DES CONSEILS GENERAUX DES VILLES DE LA CHAUX-DE-FONDS ET DE NEUCHATEL

Par arrêté du 19 mars 2008, le Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds décidait de transférer l'ensemble des actifs et passifs ainsi que l'ensemble des assuré-e-s de la Caisse de pensions du personnel communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds à la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel transformée en Caisse unique de la fonction publique neuchâteloise, avec effet au 31 décembre 2008 / 1^{er} janvier 2009 selon les règles décrites ci-dessus et d'abroger le règlement communal de prévoyance au 31 décembre 2008 pour la Ville de Neuchâtel et au terme des opérations d'intégration pour la Ville de La Chaux-de-Fonds.

Le Conseil général de la Ville de Neuchâtel en a fait de même par arrêté du 7 avril 2008.

Il est clair que l'entrée en vigueur de ces deux arrêtés doit impérativement être également reportée d'un an.

Cette modification de l'entrée en vigueur pourra toutefois se faire sans avoir à retourner devant les Autorités législatives communales. En effet, les arrêtés communaux sont soumis, pour pouvoir déployer leurs effets, à une sanction du Conseil d'Etat. En l'espèce, les arrêtés communaux susmentionnés seront sanctionnés par le Conseil d'Etat, suite au traitement de ce rapport par le Grand Conseil, sous réserve des dates contenues dans les arrêtés qui seront adaptées en conséquence. Il convient en effet de voir que l'on ne se situe plus dans le même contexte que lors du traitement initial du projet de loi. Si à l'époque, il n'aurait pas été admissible que le Grand Conseil prononce l'affiliation légale des Villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel et ordonne le transfert des assurés et des patrimoines des caisses communales en adoptant la nouvelle loi sans attendre l'avis des autorités communales, il n'en va plus de même aujourd'hui. La loi cantonale a été adoptée et les employeurs Ville de La Chaux-de-Fonds et Ville de Neuchâtel seront affiliés à la Caisse unique dès l'entrée en vigueur de la législation cantonale. Les caisses communales de pensions seront transférées selon les modalités prévues par la loi à cette même date. Il n'y a donc plus place pour un débat politique. Il s'agit uniquement de faire

coïncider les dates d'entrée en vigueur de trois actes adoptés par trois autorités différentes.

Au surplus, on ajoutera encore que le Conseil général de Neuchâtel a été appelé à se prononcer le 1^{er} septembre 2008 sur la nouvelle loi cantonale. Par 28 voix contre 3, il a considéré que les modifications apportées au projet par le Grand Conseil n'étaient pas essentielles et ne remettaient ainsi pas en cause l'adhésion communale à ce projet. A La Chaux-de-Fonds, c'est le Conseil communal de ladite ville qui est arrivé à la même conclusion. Le Conseil général n'a pas été saisi puisque l'arrêté du 19 mars 2008 déléguait la compétence d'évaluer la portée d'éventuelles modifications apportées au projet par le Grand Conseil à l'autorité exécutive communale. Un rapport d'information est néanmoins envisagé.

5. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat regrette de devoir vous soumettre le présent rapport. En effet, le report de l'entrée en vigueur d'un an retarde d'autant le démarrage du processus d'assainissement de nos institutions de prévoyance. Un tel report s'impose toutefois.

Nous vous prions donc de bien vouloir prendre acte du présent rapport et adopter le projet de loi annexé.

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

Neuchâtel, le 15 octobre 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
R. DEBÉLY

Le chancelier,
J.-M. REBER

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 15 octobre 2008,
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:

Art. 55, al. 1 et 2

¹A l'entrée en vigueur de la présente loi, et pour une période de deux ans au maximum, l'Etat 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'Etat au 31 décembre 2009.

²Les communes ainsi que les employeurs au sens de l'article 9, alinéa 4, doivent obtenir une garantie communale d'ici au 31 décembre 2011.

Art. 56

Les employeurs dont une partie de l'effectif n'est pas assuré auprès de la Caisse de pensions de l'Etat au 31 décembre 2009 disposent d'un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la présente pour se conformer à l'article 11.

Art. 59, al. 1

¹Le Conseil d'administration fixe dans le cadre du règlement d'assurance les dispositions transitoires relatives aux prestations assurées par les règlements d'assurance en vigueur jusqu'au 31 décembre 2009 au sein des Caisses de pensions de l'Etat de Neuchâtel ainsi que des Villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds.

Art. 60, al. 1 à 4

¹A l'entrée en vigueur de la présente loi, la Caisse reprend, moyennant financement correspondant, les effectifs d'assurés des Caisses de pensions de l'Etat de Neuchâtel ainsi que des Villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel sur la base du degré de couverture atteint, selon les bases techniques de la nouvelle institution, par la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel au 31 décembre 2009 en prenant en compte les engagements de prévoyance calculés au 01.01.2010 sur la base des salaires et des rentes versés à cette même date.

²Pour les actifs, le rachat dans la Caisse est effectué sur la base de la valeur actuelle des prestations acquises dans l'ancienne institution sur la base des salaires versés au 1^{er} janvier 2010, actualisées selon les principes et bases techniques de la Caisse.

³Pour les bénéficiaires de rentes, la reprise par la Caisse est effectuée sur la base de la valeur actuelle des prestations assurées dans l'ancienne institution telles qu'elles seraient versées au 1^{er} janvier 2010, actualisées selon les principes et bases techniques de la Caisse.

⁴Les rentes servies par la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel seront indexées au 1^{er} janvier 2010 à hauteur de 50% de l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation au 30 novembre 2009.

Art. 61, note marginale ; texte actuel

Degré de
couverture en
2013

Dans l'hypothèse où le degré de couverture des engagements de prévoyance devait ne pas atteindre la limite inférieure de la fourchette de progression au sens de l'article 49 au 31 décembre 2013, le Conseil d'Etat, sur proposition du Conseil d'administration de la Caisse, saisira le Grand Conseil d'un projet de loi proposant les mesures d'assainissement nécessaires, telles que, par exemple, la prise en charge par les employeurs des coûts découlant de l'adaptation des rentes en cours à l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation, l'élévation de l'âge de la retraite ordinaire ou l'augmentation du niveau des contributions.

Art. 63, al. 1 et 2

¹La Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel se transforme dès le 1er janvier 2010 en Caisse de pensions de la fonction publique du Canton de Neuchâtel.

²L'ensemble des patrimoines mobiliers et immobiliers ainsi que les engagements de la Caisse de pensions du personnel communal de la Ville de la Chaux-de-Fonds et de la Caisse de pensions du personnel de la Ville de Neuchâtel seront transférés par convention à la Caisse à la date valeur du 1^{er} janvier 2010.

Art. 65

¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2010, sous réserve des dispositions des chapitres premier relatif à la constitution de la Caisse et 4 relatif à son organisation.

²Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur des dispositions des chapitres premier relatif à la constitution de la Caisse et 4 relatif à son organisation.

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

²Le Conseil d'Etat fixe la date de son entrée en vigueur.

³Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,