

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi sur la Caisse cantonale d'assurance
populaire (LCCAP)**

(Du 16 février 2009)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

C'est en 1898, année qui coïncidait avec le cinquantenaire de la République et Canton de Neuchâtel que la loi instituant une caisse cantonale d'assurance populaire a été acceptée par le Grand Conseil. Opérationnelle dès le 1^{er} février 1899, la caisse cantonale d'assurance populaire avait, à l'époque, pour but, comme le déclarait le libéral Charles Borel "de favoriser la prévoyance, relever la dignité humaine menacée par la misère et donner à ceux qui recourent à elle ce sentiment de sécurité qui stimule les énergies". Basée sur le principe de mutualité absolue depuis 1898, la caisse cantonale d'assurance populaire (la CCAP depuis 1949, anciennement: La Caisse) a dû se moderniser et s'adapter aux nécessités du moment. Sa loi a donc été révisée à de nombreuses reprises tout au long de ces années. La dernière révision totale de la loi date de 1949. Or, depuis 60 ans, les assurances sociales, notamment avec l'introduction de la LPP, ont subi de profondes modifications qui n'ont été que partiellement prises en compte dans la loi actuelle. La CCAP a cependant toujours appliqué les dispositions légales fédérales en vigueur et établi des règlements en conformité avec les exigences y relatives.

C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat et la CCAP proposent une révision totale de la loi afin d'apporter des solutions concrètes et modernes à une institution qui doit pouvoir disposer d'outils lui permettant de réagir rapidement dans un marché de la prévoyance professionnelle en pleine croissance. Le projet vise aussi à alléger et à simplifier l'organisation actuelle de la CCAP.

Enfin, par ce projet, tant le Conseil d'Etat que la CCAP entendent pérenniser et consolider le lien qui les unit depuis 1898 et ce, dans l'intérêt de la population et de l'économie neuchâteloises.

1. INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, la loi actuelle et son règlement d'exécution font l'objet de réflexions. D'une part sur la forme, car ils ne répondent plus aux exigences de légistique actuelle (terminologie obsolète; pas de notes marginales; mélange entre des dispositions légales et réglementaires; renvoi à des dispositions abrogées). D'autre part sur le fond, car ils ne sont plus adaptés à la gestion d'une institution qui a pris de l'importance au fil

des années en raison de l'évolution de sa clientèle dans un marché de la prévoyance professionnelle en pleine croissance.

Par ailleurs, deux cantons (VD et GE) connaissent des institutions semblables dont la base légale a subi une révision totale dans les années 1990 (soit la loi sur les Retraites Populaires du 26 septembre 1989 et la loi concernant les Rentes genevoises-Assurance pour la vieillesse du 3 décembre 1992). Enfin, la législation relative aux assurances sociales et à la prévoyance professionnelle en particulier, a beaucoup évolué.

C'est dans ce contexte que la CCAP, en accord avec le chef du département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF), a estimé que la loi actuelle méritait une refonte complète, plutôt que de simples modifications législatives. Le projet de loi qui vous est soumis a donc entièrement été remanié sur le plan rédactionnel. Un groupe de travail a été constitué, réunissant deux membres du bureau du conseil d'administration de l'institution, une représentante du service juridique de l'Etat (qui a accepté un mandat en mai 2008 après son départ du service) et la direction de la CCAP. Il a eu pour objectif de préparer un projet de rapport et de loi à l'intention du chef du DJSF. Le conseil d'administration et la commission de contrôle ont donné un préavis favorable au projet de loi et de rapport. Le Conseil d'Etat l'a ensuite mis en consultation.

2. HISTORIQUE DE LA CAISSE CANTONALE D'ASSURANCE POPULAIRE

2.1. La loi du 29 mars 1898 sur la Caisse neuchâteloise d'assurance populaire (Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil: BGC 1897-1898 (60) p. 784 et ss)

C'est en 1877 que le programme du parti radical demandait, pour répondre aux premiers défis sociaux nés de l'industrialisation rapide de la société neuchâteloise, que les autorités cantonales étudient la question de l'intervention de l'Etat pour encourager et développer l'assurance en cas de maladie et de décès. C'est à ce même moment que les Fraternités des Montagnes se sont fondées afin de payer, lors du décès d'un membre, à sa famille, la somme de 1000 francs pour une cotisation de 1 franc. Après quelques années, les décès devenant nombreux, les cotisations s'avèrent insuffisantes. Un expert technique mandaté par le Conseil d'Etat démontra, en effet, que la cotisation minimum pour une classe d'âge de 20 ans aurait dû être de 7.10 francs.

La situation des Fraternités devenant périlleuse, 19 députés déposèrent le 19 mai 1885 une motion dont la teneur était la suivante:

"Le Conseil d'Etat est invité à étudier comment et à l'aide de quelles mesures on pourrait arriver à mettre les citoyens à l'abri du besoin et de la misère pendant la maladie ou la vieillesse, soit en provoquant un plus large développement et une meilleure organisation des institutions de prévoyance et de secours mutuels et des caisses de retraite qui existent déjà dans le canton, soit en instituant au besoin et si elle est reconnue possible, une assurance obligatoire".

Après le projet présenté en avril 1889 par M. Auguste Cornaz (1834-1896), directeur de la justice, qui provoqua une vive opposition des Fraternités, il fallut attendre le projet du 16 février 1894 élaboré par M. Robert Comtesse (1847-1922), futur conseiller fédéral et Président de la Confédération. Après avoir reçu l'aval des Fraternités, le projet de loi fut adopté par le Conseil d'Etat le 4 mai 1897 et accepté par le Grand Conseil le 29 mars 1898. Le rapporteur de la commission chargé d'examiner le projet de loi relevait que:

"La loi proposée...n'est pas une œuvre hâtive, elle est le fruit d'études approfondies et scientifiques, elle constitue un monument qui fait honneur à ceux qui l'ont édifié"..."....la Caisse a l'avenir pour elle, son action bienfaisante ne tardera pas à se faire sentir et nous pouvons espérer qu'elle contribuera à maintenir dans notre corps social, tout en les développant, les sentiments du devoir, l'esprit de confraternité, l'amour du prochain et le dévouement à la patrie. Nous devons apprendre à nous connaître pour nous estimer ensuite, et nous pensons que le meilleur moyen d'y arriver, c'est de s'unir sous les plis du drapeau de la mutualité pour s'entraider et faciliter notre tâche dans les bons comme dans les mauvais moments"...".Nous avons la conviction que cette institution cantonale, la première en Suisse, basée sur le principe de la plus complète mutualité, ne poursuivant aucun but lucratif, établie sur des données scientifiques, administrée par les intéressés sous le contrôle et avec l'aide de l'Etat, est une œuvre humanitaire..."

2.2. La loi du 15 mai 1906 sur la Caisse cantonale d'assurance populaire (BGC 1906 (69) p. 404 et ss)

La Caisse cantonale qui avait commencé son activité le 1^{er} février 1899 sentit bientôt le besoin d'élargir le cadre dans lequel les dispositions de la loi l'obligeaient à se confiner. La nouvelle loi couvrait désormais la totalité des prestations assurées par des compagnies privées similaires. Elle ne tarda d'ailleurs pas à être citée en modèle par de nombreux spécialistes européens. Ainsi, disait-on d'elle à Paris en 1907 *"Elle doit être considérée comme un très grand progrès vers la démocratisation de l'assurance sur la vie"*.

Après avoir traversé les deux passages délicats que constituèrent la Première Guerre mondiale et la fameuse grippe de 1918, vu la situation difficile des finances cantonales et dans le but d'alléger les charges budgétaires de l'Etat, la CCAP proposa à l'Etat en 1923, soit l'année de son 25^{ème} anniversaire, de diminuer ses subventions de moitié. Cela a pu se faire grâce aux résultats du compte d'assurance qui permit de dégager de bons résultats financiers tout en préservant les intérêts des assurés. Depuis son adoption, la loi fut révisée à plusieurs reprises pour être adaptée aux exigences du temps et pour accroître son offre.

2.3. La loi du 21 avril 1949 sur la Caisse cantonale d'assurance populaire (BGC 1948-1949 (114) p. 732 et ss)

Vingt ans se sont écoulés entre l'acceptation d'un postulat demandant la révision totale de la loi de 1906 et le projet présenté par le Conseil d'Etat le 15 février 1949. En effet, la direction de la Caisse ne souhaitait pas s'atteler à cette tâche avant de s'être familiarisée avec toutes les questions, complexes souvent, que soulevait l'assurance de personnes. Puis survint la Seconde Guerre mondiale. L'introduction de l'AVS en 1948 ne remit pas en cause l'existence de la Caisse cantonale d'assurance populaire dans la mesure où l'AVS avait été conçue comme une assurance de base, alors que la Caisse cantonale d'assurance populaire proposait des plans d'assurance qui pouvaient, dès lors, être considérés comme des compléments pour faire face aux besoins des vieux jours. Chacun admit cependant que la loi de 1906 ne répondait plus aux exigences de l'époque et qu'il convenait de l'adapter. Le Conseil d'Etat concluait le rapport en indiquant que:

"Les expériences faites au cours de la première moitié du présent siècle ont révélé que l'instrument était bon et non seulement capable de résister, mais aussi de progresser. C'est à ce but que tendront avec énergie et clairvoyance ses organes dirigeants, certains du rôle toujours plus important que la Caisse cantonale d'assurance est appelée à jouer dans la vie économique et sociale de notre patrie neuchâteloise".

A partir des années 1950, l'activité de la CCAP se développa également dans le domaine des assurances collectives et de groupes pour la prévoyance professionnelle du personnel des petites et moyennes entreprises neuchâteloises. Les premières réalisations de la CCAP dans ce domaine étaient certes modestes, mais elles répondaient à un besoin réel.

L'introduction de la LPP au 1er janvier 1985 a permis à la CCAP de progresser, depuis, fortement dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Bien que gérant quelques fonds de prévoyance conséquents, la CCAP est toujours restée proche de la moyenne et petite entreprise de notre canton. Or, il est important de souligner que ce segment du marché a souvent été délaissé, voire ignoré, par la concurrence en raison des charges administratives dont le coût élevé ne peut être que difficilement amorti. Le rôle de la CCAP se trouve une nouvelle fois confirmé, voire renforcé dans de telles circonstances.

3. PRESENTATION GENERALE DE L'ACTUELLE CCAP

3.1. Description de la CCAP

La CCAP a été créée en 1898. Selon la loi du 21 avril 1949 qui la régit actuellement, elle est un établissement de droit public, indépendant de l'Etat, doté de la personnalité juridique. La loi cantonale lui assigne pour but d'encourager et de faciliter à chacun l'habitude de la prévoyance et de l'assurance, quels que soient l'état de santé ou la condition sociale du candidat (art. 3). Elle est exonérée des impôts directs, mais est soumise depuis le 1er janvier 2007 aux taxes immobilières, ainsi qu'aux droits de mutations lors de l'achat de biens immobiliers.

Elle est administrée avec le concours et la surveillance de l'Etat. En effet, le Conseil d'Etat nomme cinq des onze membres du conseil d'administration dont le président sur proposition du conseil d'administration. Les six autres membres sont les représentants des assurés élus par les comités de district qui eux-mêmes sont nommés par l'assemblée générale des assurés convoquée tous les quatre ans au début de chaque période législative. En outre, le Conseil d'Etat désigne une commission de contrôle composée de trois membres chargée de contrôler la gestion, les opérations de la CCAP, l'emploi et le placement des fonds. Chaque année, cette commission rend compte de son mandat dans un rapport adressé au Conseil d'Etat qui reçoit également les comptes et le rapport de gestion de la CCAP.

Un actuaire-conseil indépendant, expert en prévoyance professionnelle, mandaté par le conseil d'administration, est chargé d'établir chaque année un rapport technique. Le conseil d'administration le transmet à l'Autorité de surveillance des fondations. Une fiduciaire, membre de la Chambre fiduciaire suisse et inscrite à l'Association Suisse de Révision (ASR), mandatée par la Commission de contrôle, remet chaque année un rapport détaillé sur les comptes à ladite commission. Cette dernière établit ensuite son propre rapport à l'intention du Conseil d'Etat.

En tant qu'institution de droit public, la CCAP n'est pas soumise au contrôle de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP). Par contre, elle doit se conformer aux directives émises par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) (art. 61 LPP). Elle est inscrite au registre cantonal de la prévoyance professionnelle et est dès lors soumise à l'Autorité de surveillance des fondations conformément à l'art. 48 LPP.

La CCAP est active dans le domaine de la prévoyance professionnelle (2^e pilier), ce qui représente environ 80 % de son activité, ainsi que dans la prévoyance individuelle (3^e pilier).

La CCAP occupe actuellement 30 collaborateurs tant pour le personnel interne qu'externe, qui est soumis à un statut de droit privé. Le personnel est assuré auprès de la fondation de droit privé créée par la CCAP sous la dénomination "Fonds de retraite et de prévoyance du personnel de la Caisse cantonale d'assurance populaire" sous le régime de la primauté de prestations. Compte tenu de son statut de droit privé, cette fondation a l'obligation d'avoir un degré de couverture minimal de 100%. Au 31 décembre 2007, il était de 113,30%. En tant que gestionnaire et assureur de fonds de prévoyance privés, il était judicieux que la CCAP, pour maintenir sa bonne image commerciale de gestionnaire professionnel de la branche, assure la gestion de son propre fonds.

La CCAP est par ailleurs soumise au règlement d'exécution de la loi sur la Caisse cantonale d'assurance populaire, du 19 juillet 1949 (RSN 961.10) et à des règlements internes (le règlement du personnel, le règlement de placements, le règlement sur les passifs actuariels, le règlement sur la liquidation partielle et le règlement sur le blanchiment d'argent). Ces règlements sont présentés par la direction et approuvés par le conseil d'administration, ainsi que par la commission de contrôle.

En 2002, la CCAP a obtenu la certification de qualité ISO 9001:2000. Des audits de renouvellement ont été effectués avec succès en 2005 et 2008. La certification est valable pour une durée de trois années.

La CCAP a choisi de mettre en place un système de qualité pour garantir les acquis du passé, continuer à développer ses affaires, en forte augmentation ces dernières années, et marquer encore davantage sa réputation de professionnels sérieux et compétents en matière de prévoyance.

3.2. Evolution de la CCAP de 2003 à 2007

LIBELLES	2003	2004	2005	2006	2007
PRESTATIONS D'ASSURANCES, VERSEMENTS ANTICIPES ET RESERVES DE CONTRIBUTIONS	CHF 30'826'129	CHF 37'175'218	CHF 54'014'560	CHF 50'096'362	CHF 83'060'183
PORTEFEUILLE D'ASSURANCES	CHF 942'512'069	CHF 1'177'922'406	CHF 1'589'008'986	CHF 1'654'488'352	CHF 1'629'282'004
CAPITAUX DE PREVOYANCE ET PROVISIONS TECHNIQUES	CHF 262'735'531	CHF 362'377'420	CHF 426'268'927	CHF 467'154'149	CHF 470'681'664
SOMMES AU BILAN	CHF 283'708'296	CHF 393'659'862	CHF 460'576'217	CHF 512'721'253	CHF 511'552'935

3.3. Prévoyance professionnelle (assurance collective; 2^e pilier)

Dans le cadre de son activité principale d'assureur de fonds de prévoyance, la CCAP a adopté plusieurs plans de prévoyance dits "en primauté des cotisations" de type épargne plus risqués, au sens de l'article 15 de la loi fédérale sur le libre-passage (LFLP), adaptés à chaque structure d'entreprise.

En plus du plan de base légal (minimum LPP), la gamme de produits permet, dans la limite des dispositions légales, d'améliorer les prestations vieillesse (épargne) et la

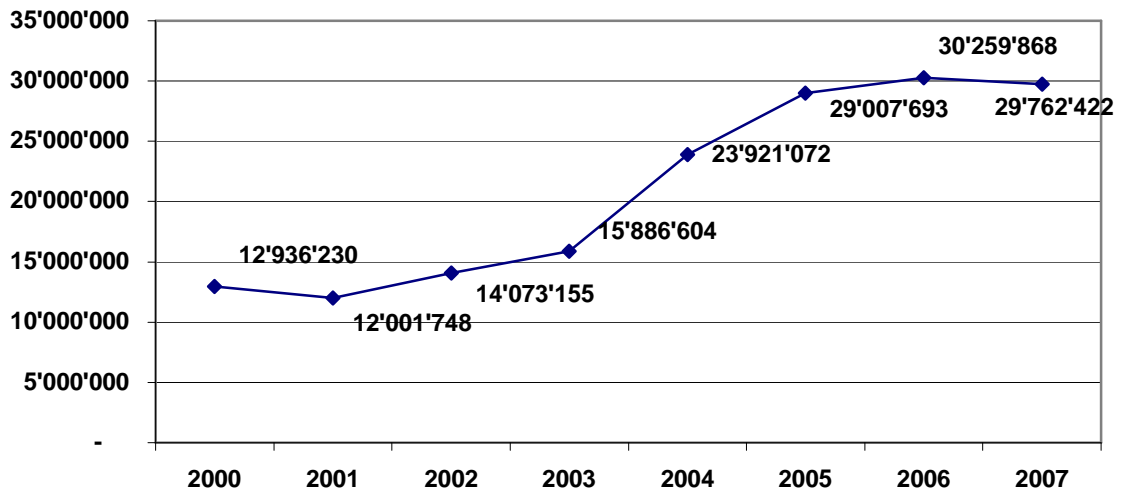
couverture des risques assurés (décès et invalidité). Actuellement, il y a 574 bénéficiaires de rentes.

Chaque entreprise assurée peut également prévoir et financer un complément voire un "Pont-AVS" pour favoriser la retraite anticipée. Enfin, les assurés ayant effectué un retrait pour l'accès à la propriété du logement, peuvent conclure une assurance risque pour combler les lacunes de prévoyance engendrées.

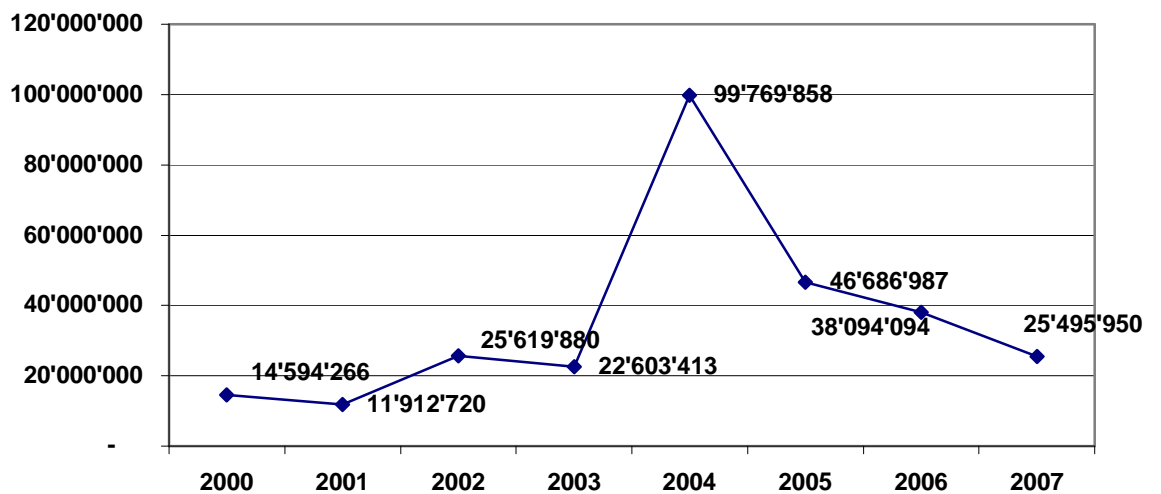
Composition du portefeuille de la prévoyance professionnelle de la CCAP au 31 décembre 2007

Nbre d'assurés par entreprise	Nbre d'entreprises affiliées
0 - 1	116
2 - 5	134
6 - 9	59
10 - 19	46
20 - 49	41
50 - 99	15
100 - 199	6
200 - 299	2
env. 600	2
Total 6646 assurés	Total 421 entreprises

Evolution des cotisations de 2000 à 2007

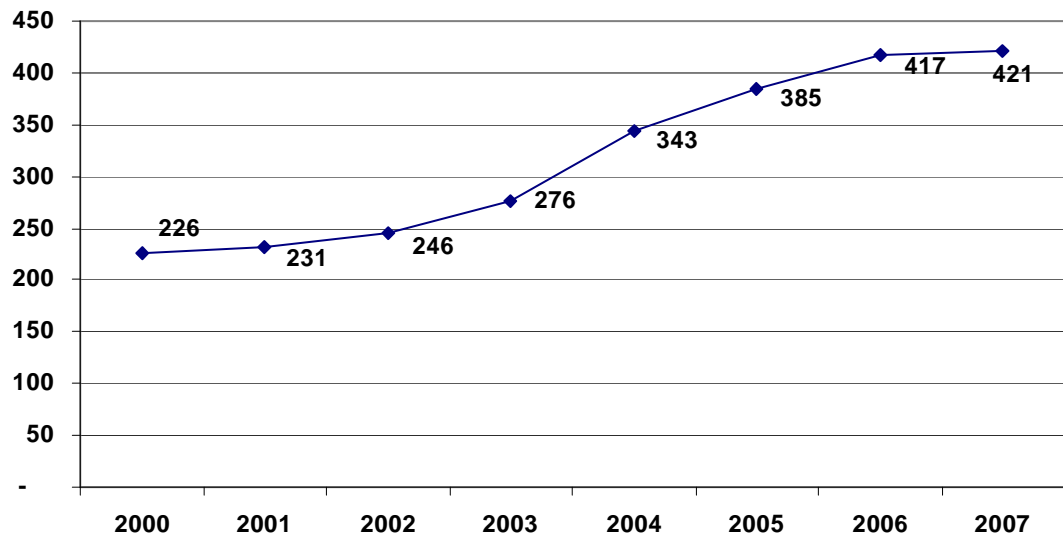


Evolution des apports de libre passage de 2000 à 2007

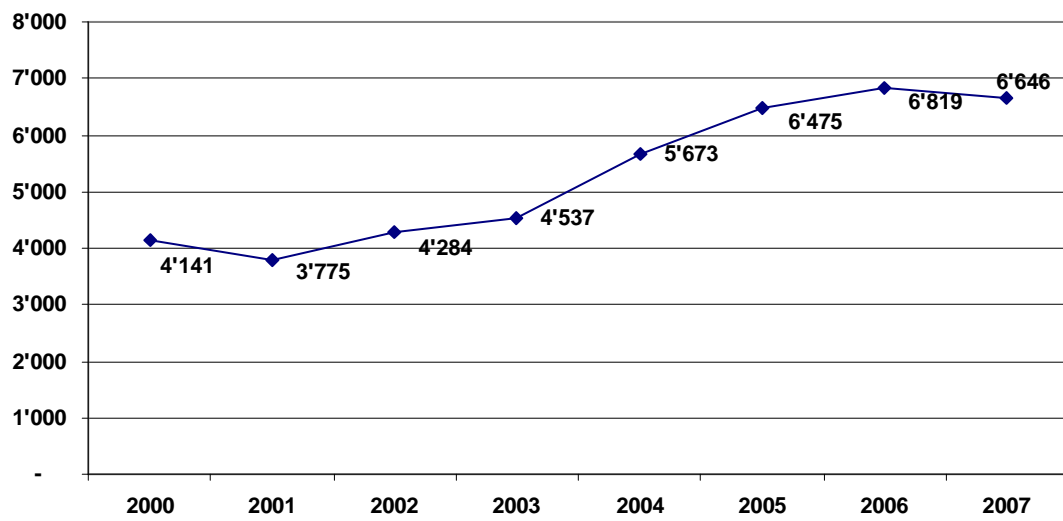


En 2004, l'institution a bénéficié des turbulences intervenues dans le marché de l'assurance, ce qui a généré un apport très important de primes uniques, situation qui s'est stabilisée en 2005.

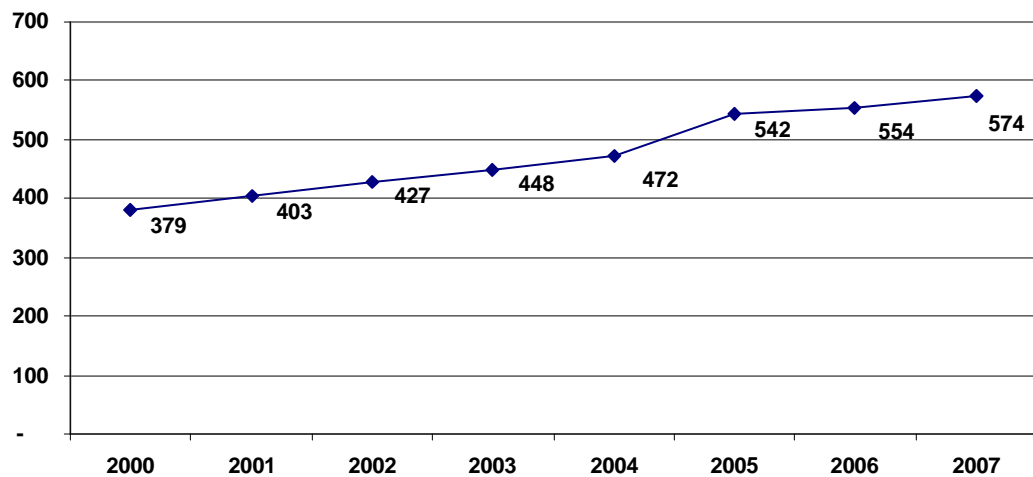
Evolution des contrats de 2000 à 2007



Evolution du portefeuille des assurés de 2000 à 2007



Evolution du portefeuille des rentiers de 2000 à 2007



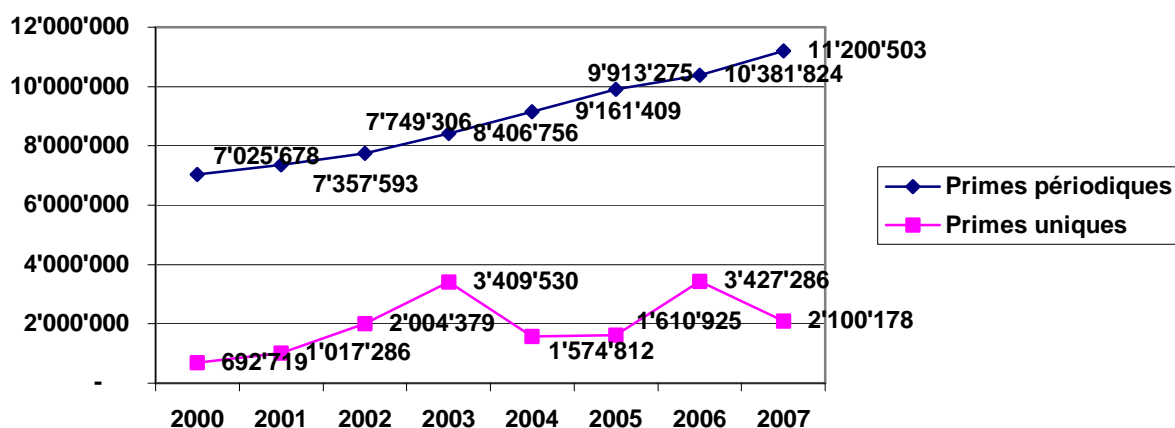
3.4. Assurance individuelle (3^e pilier)

La motivation de la CCAP est d'être "A la portée de chacun" et de permettre ainsi à tous d'accéder à l'assurance individuelle tout en fixant la prime d'assurance minimale annuelle à 10 francs. Au 31 décembre 2007, la prime moyenne annuelle par assuré était de 1244 francs.

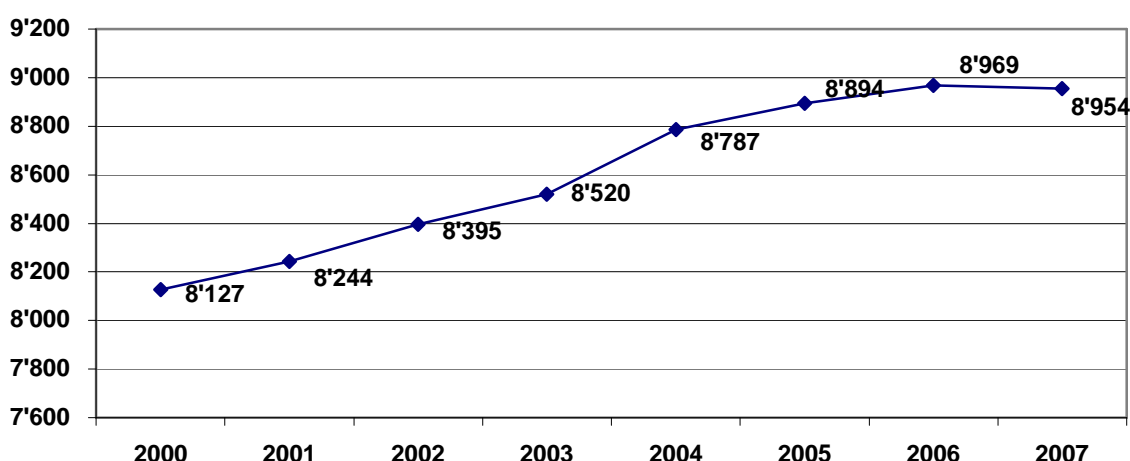
L'évolution de ce portefeuille est en constante augmentation, ce qui a généré une progression de l'encaissement des primes périodiques de 7,89% (2007). La conclusion de contrats d'assurance, dits de prévoyance liée 3^e pilier A, rencontrent un succès grandissant au sein de la population neuchâteloise. Ce type de contrat garantit en effet une couverture d'assurance tout en permettant la déduction fiscale de la cotisation (Ordonnance sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance; OPP3).

Le portefeuille est composé notamment de 60% d'assurances mixtes (capital en cas de vie et en cas de décès) et de 33% d'assurances "adulte-enfant" (capital épargne en faveur de l'enfant et capital en cas de décès des parents). D'autres produits (7%) comme les assurances de risque pur (capital en cas de décès) ou sur deux têtes sont également offerts.

Evolution de l'encaissement des primes de 2000 à 2007



Evolution du portefeuille des assurés de 2000 à 2007



3.5. Aspects financiers et techniques

L'activité d'assurance de la CCAP est régie par un système de mutualité pure. Il n'existe en effet ni capital-actions, ni capital de dotation à rétribuer. L'ensemble des excédents et des réserves directes appartiennent aux assurés. Cet élément distingue clairement la CCAP des compagnies privées. Par ailleurs, les frais de gestion appliqués dans les tarifs d'assurances individuelles et de prévoyance professionnelle sont avantageux par rapport à ceux pratiqués sur le marché actuel.

Soucieuse de ses obligations et des intérêts de ses assurés, la CCAP pratique une politique financière prudente afin de garantir en tout temps les capitaux qui lui sont confiés et utilise en matière d'assurance les tables actuarielles de la dernière génération. Il faut également souligner que les provisions techniques (décès, invalidité, longévité) constituées atteignent toutes l'objectif fixé dans le règlement des passifs actuariels validé notamment par l'actuaire-conseil de l'institution.

Par provisions techniques, on entend tout montant porté au passif du bilan de la CCAP pour faire face aux engagements d'assurance certains ou probables qui ont un impact

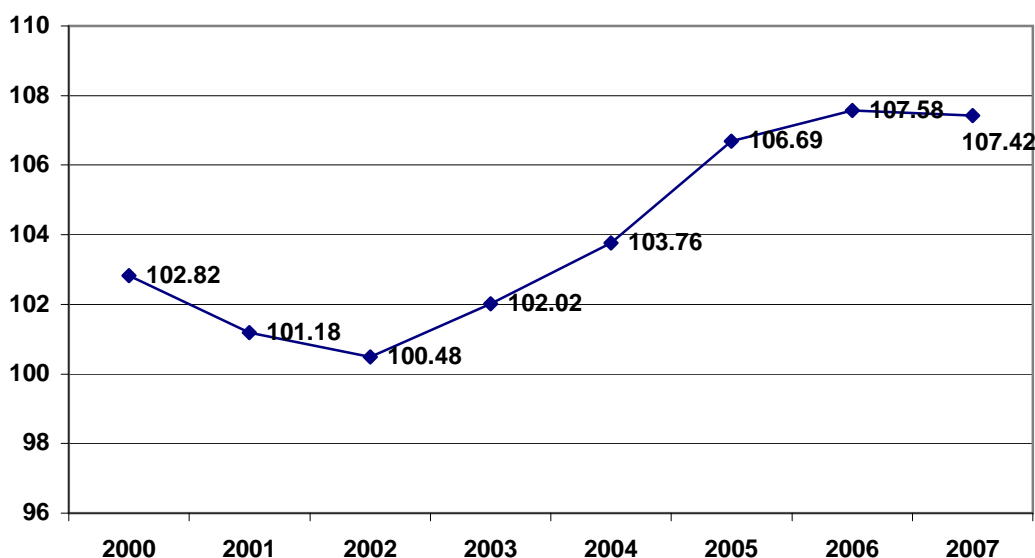
sur son équilibre financier et qui résultent d'évènements connus à la date du bilan. Une provision technique est constituée indépendamment de la situation financière de la CCAP et elle ne peut pas être dissoute en vue de l'améliorer. La provision technique est prise en compte dans le calcul du degré de couverture selon l'annexe à l'article 44, alinéa 1 OPP2, au même titre que les capitaux de prévoyance.

Le degré de couverture au sens de l'annexe précitée correspond au rapport entre la fortune nette de la CCAP et la somme du capital de prévoyance des assurés actifs, du capital de prévoyance des bénéficiaires de rentes, des provisions techniques et des passifs résultant de contrats d'assurance.

La politique prudente de la gestion des actifs de la CCAP a permis de maintenir un degré de couverture stable qui était de 107,42% au 31 décembre 2007 (107,58% en 2006).

Evolution du degré de couverture (après attributions aux différentes réserves) de 2000 à 2007.

Evolution du degré de couverture de 2000 à 2007



Remarque : entre 2000 et 2002, la crise boursière a eu des effets sur les valeurs des actifs ce qui a réduit momentanément le degré de couverture

4. ROLE DE LA CCAP EN TANT QU'INSTITUTION NEUCHATELOISE

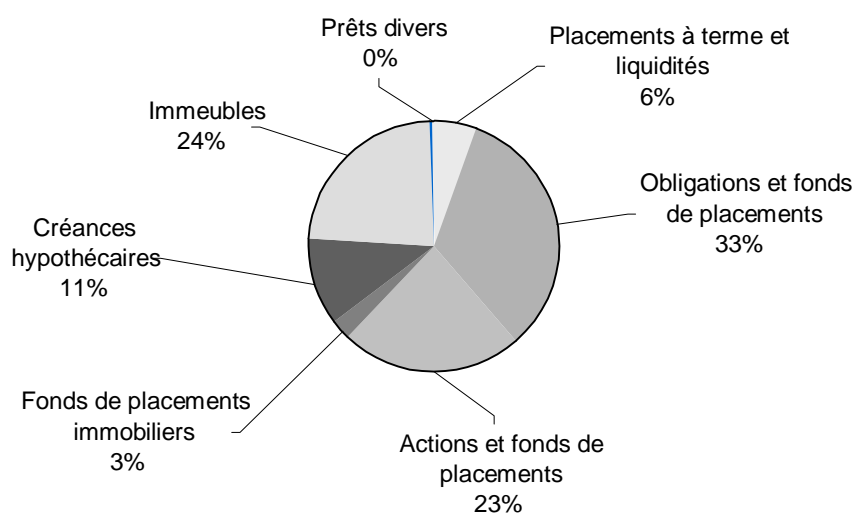
4.1. En général

Attentive aux problèmes de l'économie neuchâteloise, la CCAP, de par sa taille humaine, mise sur la proximité avec la clientèle tout en alliant une gestion efficace et dynamique grâce à une expérience de 110 ans. Des enquêtes de satisfaction, réalisées périodiquement dans le cadre du système qualité, auprès des assurés individuels et des entreprises démontrent que la CCAP bénéficie d'une très bonne image et d'un grand capital de confiance.

La CCAP opte pour une politique cantonale en investissant ses actifs dans le canton afin de favoriser son développement.

4.2. Répartition des placements par catégorie (valeurs au bilan 2007)

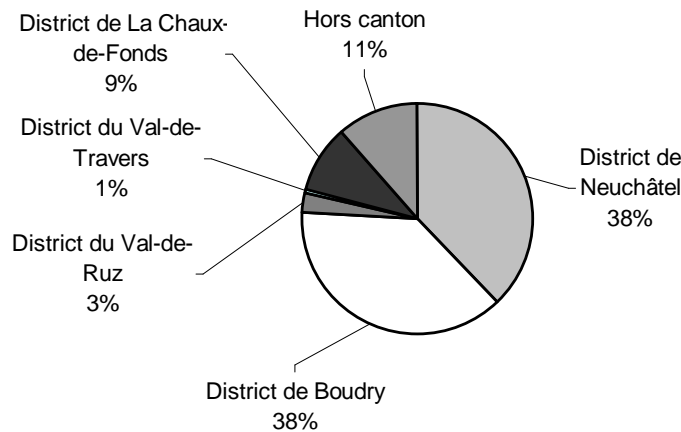
Liquidités et placements à terme	29.079.882
Obligations	164.373.441
Actions	114.345.570
Fonds de placements immobiliers	14.245.998
Créances hypothécaires	56.647.090
Prêts divers	1.308.841
Immeubles	120.019.318
Total placements	500.020.140



4.3. Immobilier

Dans la répartition des actifs, une part importante est investie dans l'immobilier, principalement dans le canton de Neuchâtel afin d'offrir à la population neuchâteloise des locations adaptées à chaque budget.

Répartition géographique du patrimoine immobilier (% selon valeurs au bilan 2007)



Chiffres au 31 décembre 2007

Immeubles	Nombre	49
Appartements	Nombre	550
Surfaces commerciales	Nombre	43
Garages	Nombre	277
Valeur au bilan	CHF	120.019.318

L'entretien courant (459.412 francs) et les rénovations des immeubles (2.126.541 francs) sont par principe confiés à des entreprises installées dans le canton.

4.4. Prêts hypothécaires

L'octroi de prêts hypothécaires aux assurés contribue à faciliter à chacun la possibilité d'acquérir un bien propre à usage personnel à des conditions favorables. 170 prêts ont été accordés au 31 décembre 2007 pour un montant de 51.782.480 francs.

Ces prêts sont garantis par un titre hypothécaire en premier rang et par une police d'assurance-vie (risque et épargne) prise sous forme d'amortissement indirect.

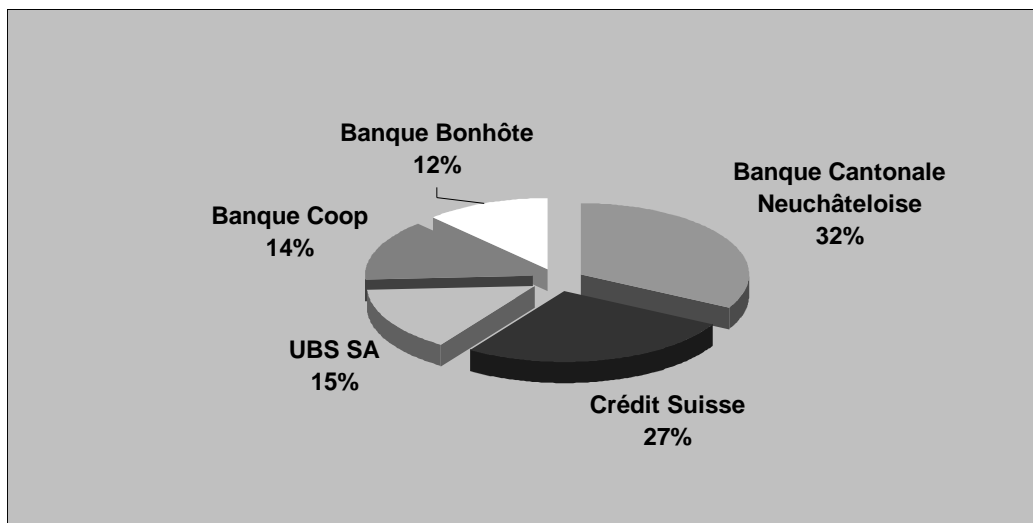
4.5. Prêts directs aux communes et collectivités publiques

La CCAP propose aux communes et autres collectivités publiques des prêts à des conditions intéressantes. Ces prêts se montent actuellement à 4.480.000 francs en 2007.

4.6. Gestion des valeurs mobilières, en partenariat avec les banques actives dans le canton

La CCAP confie un patrimoine important, soit 322 millions sous forme de liquidités, titres et fonds à des établissements bancaires actifs dans le canton. Le partenaire prioritaire est la Banque cantonale neuchâteloise.

Répartition des placements par établissements bancaires



4.7. Contribution sous forme de taxes

La CCAP contribue aux comptes de l'Etat par les taxes immobilières ainsi que les droits de mutations lors de l'achat de biens immobiliers. Pour l'année 2007, elle a versé un montant de 230.422 francs.

4.8. Collaboration avec la promotion économique

On peut citer la collaboration de la CCAP avec la promotion économique dans plusieurs projets qui se sont réalisés dans l'intérêt de notre canton.

La CCAP a facilité l'implantation de l'Hôtel Beaufort. En cédant contre rémunération son immeuble Môle 1, elle a permis au Crédit Foncier Neuchâtelois de compenser les pertes des surfaces administratives mises à disposition de l'hôtel. Par la suite, le Crédit Foncier Neuchâtelois cessant ses activités, la CCAP a racheté l'immeuble cédé.

Il faut également souligner l'acquisition du bâtiment de l'ancienne Banque Nationale dans le but de permettre à la Banque privée Bonhôte de déplacer son activité et de s'agrandir dans un cadre plus adapté. Après quelques années, selon l'accord passé entre la CCAP et la Banque Bonhôte, celle-ci a pu acquérir en biens propres le bâtiment Bassin 16. En même temps que l'achat de l'immeuble de l'ancienne Banque Nationale, la CCAP a acquis l'immeuble rue du Musée 3 qu'elle loue toujours à l'Ecole-Club Migros.

En 2005, la CCAP a acheté l'immeuble du Crédit Suisse à la rue Pury afin d'en utiliser une partie pour sa propre activité et de louer le reste du bâtiment, soit en appartements, soit en surfaces de bureaux. C'est alors que la promotion économique est intervenue comme intermédiaire d'une société qui souhaitait s'implanter en Ville de Neuchâtel. Après pourparlers, la CCAP dans l'intérêt du canton, de la ville et de la société concernée, consentit à céder l'immeuble sis à la rue Pury et à reconsidérer son nouveau plan d'aménagement prévu pour ses services administratifs.

4.9. Soutien aux activités sportives et culturelles

Dans la diversité des activités d'aujourd'hui, l'attachement de la CCAP ne s'exprime pas seulement dans son domaine de compétences spécifiques, mais largement au-delà. Ainsi, la CCAP soutient régulièrement des actions d'entraides et diverses associations culturelles et sportives.

4.10. Collaboration en Informatique

Depuis 1998, une convention a été signée entre la CCAP et le Centre électronique de Gestion de la Ville de Neuchâtel (CEG) pour l'achat, la gestion et la maintenance du matériel informatique, ainsi que pour le développement et la maintenance des logiciels.

5. LIENS ENTRE LA CCAP ET L'ETAT

5.1. En général

Lors de sa création, l'Etat prenait à sa charge les frais d'administration de la Caisse "dans le but d'encourager et de faciliter l'habitude de la prévoyance et de l'assurance" sous la forme d'une subvention correspondant à 1.50 francs par police individuelle et 1 franc par assuré collectif. Il participait également par une subvention de 2.40 francs au paiement de la prime annuelle. Les assurés n'avaient ainsi aucun frais à supporter.

En 1976 et 1977, la subvention de l'Etat a été temporairement supprimée dans le cadre des mesures prises pour mener à bien ses tâches au vu de la dépression économique (Décret portant suspension des articles 13 à 15 de la loi sur la CCAP du 19 novembre 1975).

Jusqu'en 1985, la CCAP a bénéficié des prestations légales de l'Etat, dont le montant total était en 1984 de 240.711 francs en fonction de l'art. 13, 14 et 15 de la loi. En 1985, la moitié des subventions dues à la CCAP ont encore été versées, alors que depuis 1986, la CCAP ne reçoit plus de prestations financières de l'Etat en raison de l'abrogation des articles ci-dessus en date du 21 novembre 1984 (RLN X 478) avec effet au 1^{er} janvier 1986. Cette décision prise par le Grand Conseil en 1984 n'a pas modifié les conditions avantageuses garanties directement aux assurés, plus particulièrement selon l'article 15.

Ce dernier stipulait que l'Etat participait au paiement des primes des assurés individuels et collectifs par une subvention annuelle de 2.40 francs portée en diminution de la prime. Lors de l'abrogation de cet article, l'institution a pu en supporter elle-même la charge, soit environ 140.000 francs. A ce jour, toutes les polices d'assurance conclues avant le 1^{er} janvier 1986 bénéficient toujours, mais à la charge de la CCAP, d'un rabais de primes correspondant à la subvention versée alors par l'Etat.

5.2. D'étroites relations avec l'Etat

5.2.1. Statut de droit public

Depuis sa création, la CCAP s'emploie à remplir au mieux le rôle que lui a confié le législateur. Elle le fait avant tout en maintenant des conditions d'assurance favorables pour l'ensemble de ses assurés, conformément au principe de la mutualité.

Si la CCAP perdait son statut de droit public, elle devrait se soumettre aux directives de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP). L'OFAP fixe le taux de rémunération des capitaux des assurances individuelles. Aujourd'hui, il est de 2%, alors que la CCAP accorde à ses assurés 3%.

La CCAP entretient d'étroites relations avec l'Etat par le biais de ses représentants au sein du conseil d'administration et à la commission de contrôle. Il est courant que le président ainsi que les membres nommés par le Conseil d'Etat soient des personnalités émanant du milieu politique ou du monde économique neuchâtelois.

Dans l'esprit du projet, les relations entre la CCAP et l'Etat demeurent étroites, tant sur le plan institutionnel que sur le plan financier. Par son statut d'établissement de droit public, la CCAP a su gagner la confiance de la population et renforcer sa position. En plus, le succès d'une institution comme la CCAP dépend de l'efficacité de son organisation, de la qualité de son management et de la compétence avec laquelle elle conduit ses affaires.

La privatisation de la CCAP irait à l'encontre des intérêts du canton. Elle aurait tout d'abord des incidences fiscales, puisque la CCAP serait soumise à l'impôt fédéral direct, ce qui réduirait d'autant les excédents de recettes attribués aux assurés. De plus, les actionnaires de la SA ou les membres d'une éventuelle coopérative détenteurs d'une part sociale exigeraient que leurs fonds propres soient rémunérés. Cela ne serait plus compatible avec le principe de mutualité qui est propre à la CCAP.

Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat propose de ne pas modifier le statut d'établissement de droit public de la CCAP.

5.2.2. Garantie de l'Etat

La garantie de l'Etat a joué un rôle décisif dans le développement de la CCAP. Le canton affirme ainsi sa volonté de disposer d'un instrument qui doit être au service de la population. La garantie de l'Etat apparaît donc comme la contrepartie de la mission qui lui est assignée. Cette mission implique des contraintes, comme la limitation géographique de son activité. Ainsi, la garantie de l'Etat est utile à la CCAP et aux assurés qui jouissent d'une certaine sécurité. Il convient d'être prudent dans la remise en cause de ce principe, car la suppression de cette garantie ou sa limitation pourrait entamer le crédit de la CCAP.

Il faut relever que la garantie de l'Etat de Neuchâtel n'interviendrait que si la CCAP n'arrivait plus à couvrir ses engagements en cas de cessation d'activités et pour autant, qu'auparavant, les mesures d'assainissement prévues par la LPP aient échoué. En effet, dispositions légales limitent l'importance de la garantie de l'Etat dans le cadre de la prévoyance professionnelle, qui rappelons-le, représente le 80% du bilan de la CCAP. Il faut préciser que le fonds de garantie LPP (art. 56 al. 1 litt. b et c LPP) interviendrait en cas d'insolvabilité.

Cette garantie conforte son image auprès de la population neuchâteloise, ainsi qu'auprès de ses partenaires commerciaux.

6. COMPARAISON INTERCANTONALE

6.1. Rentes genevoises (loi concernant les Rentes genevoises-Assurance pour la vieillesse du 3 décembre 1992/RSG J 7 35)

Les rentes genevoises sont un établissement de droit public. Elles ont le même statut juridique que la CCAP. Elles ont pour but essentiel de servir des rentes individuelles et ne pratiquent pas les assurances de capitaux et la prévoyance professionnelle. Les Rentes genevoises sont exonérées d'impôts à l'exception de l'impôt immobilier complémentaire. Elles exercent leurs activités sous la surveillance de l'Etat de Genève et les rentes servies par elles sont garanties par l'Etat sans contrepartie financière.

6.2. Retraites Populaires (loi sur les Retraites Populaires du 26 septembre 1989/RSV 831.41)

Les retraites populaires sont également une institution de droit public du canton de Vaud. Elles ont le même statut juridique que la CCAP. Elles ont pour activités l'assurance individuelle de personnes, rentes et capitaux, ainsi que la prévoyance professionnelle. Elles exercent leurs activités sous la surveillance de l'Etat de Vaud et et bénéficient de sa garantie.

En contrepartie de la garantie de l'Etat, Les Retraites Populaires versent à l'Etat une contribution annuelle conformément à l'art. 11 al. 4 de leur loi (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006), qui dépend de la réserve de fluctuations de valeurs.

Au cours de ces dernières années, il s'est développé une collaboration toujours plus étroite entre la CCAP et les Retraites Populaires, institutions qui ont des activités d'assurance similaires, plus particulièrement dans les domaines financier, juridique et actuariel.

7. ADAPTATION ET MODERNISATION DU CADRE LEGAL

7.1. Cadre général

Le projet se distingue de la loi actuelle par une structure facilitant sa consultation et sa compréhension. Il a été renoncé à inscrire dans le projet des dispositions qui doivent conserver une certaine souplesse pour être adaptées facilement aux évolutions techniques et financières. Elles feront l'objet de dispositions d'exécution soumises à la sanction du Conseil d'Etat.

7.2. Sous l'angle des assurances sociales

L'évolution des assurances sociales nécessite une révision totale de la loi actuelle, notamment en raison de la LPP entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985, sans oublier ses nombreuses ordonnances (notamment OPP1, OPP2 et OPP3). L'article 30 de la loi cantonale par exemple n'est plus adapté aux nouvelles exigences de l'affectation de l'excédent des produits aux provisions techniques et à la réserve de fluctuation de valeurs. Ces modifications légales sont nécessaires afin d'être en conformité avec le droit fédéral et de permettre à cette institution de droit public de continuer à couvrir tout le secteur du marché de la LPP, ainsi que de l'assurance individuelle.

7.3. Sous l'angle du contentieux

En matière de contentieux, la procédure actuelle ne répond pas aux exigences de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF) et de la loi du 27 juin 1979 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), car elle se limite à une décision arbitrale et définitive rendue par le conseil d'administration de la CCAP. En relation avec les articles

29a et 191b Cst. féd., la LTF impose aux cantons que la dernière instance soit un tribunal. Toute prétention litigieuse, quelque soit le domaine juridique dont elle relève, doit pouvoir faire l'objet au moins une fois en procédure cantonale d'un examen libre et complet en fait et en droit d'un tribunal. De nouvelles règles de procédure ont donc été introduites afin de se conformer à la législation fédérale et cantonale et de régler la problématique du contentieux relatif à la LPP et au 3^e pilier.

7.4. Sous l'angle de l'organisation

Enfin, en raison des futures mutations de la politique régionale et du RUN, mais aussi en vue d'alléger les structures organisationnelles de la CCAP, les comités des assurés par district disparaissent et ne sont pas remplacés. Leurs compétences et celles des assemblées des assurés de chaque district sont transférées à une seule assemblée générale des assurés. Le nombre des membres du conseil d'administration est revu à la baisse (de 11 à 7 membres), ce qui justifie la suppression du bureau du conseil d'administration afin de redonner au conseil d'administration les compétences (notamment son pouvoir décisionnel) et la responsabilité qui lui incombent. Il est en effet essentiel que la marge d'appréciation et partant la responsabilité des différents organes soient clairement réglées. Le présent projet de loi tient donc compte du projet de révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité du 15 juin 2007 (Réforme structurelle/rapport 07.055).

8. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS

Chapitre premier – Dispositions générales

Ce chapitre n'apporte pas de modification fondamentale à la réglementation actuellement en vigueur, si ce n'est sur le plan rédactionnel.

Article premier – Dénomination, statut et siège

Cette disposition reprend la teneur de l'ancien article premier tout en lui conférant une touche résolument plus moderne. La forme juridique retenue demeure la même, à savoir celle de l'établissement de droit public (cantonal), car l'ensemble de ses biens est affecté à une tâche publique, en l'occurrence celle ressortant de l'article 5 alinéa 1 let. h de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (protection sociale) et l'article 2, al. 1, de la présente loi relatif au principe de mutualité.

Article 2 – But

Cette disposition définit le domaine d'activités de la CCAP.

L'alinéa 1 indique, d'une façon générale, les missions principales de la CCAP. La mention du caractère social de la CCAP est reprise dans cette disposition et a également été évoquée dans le préambule de la loi avec l'indication de l'article 5 alinéa 1 let. h de la Constitution cantonale. La mission de la CCAP correspond en fait à un mandat de prestations d'intérêt général.

Le principe de la mutualité signifie qu'il n'existe ni capital-actions, ni capital de dotation à rétribuer. L'ensemble des excédents et des réserves directes appartient aux assurés.

L'alinéa 2 reprend la teneur de l'ancien article 4. Il habilite la CCAP à développer des activités connexes.

Article 3 – Garantie

La garantie de l'Etat a joué un rôle décisif dans le développement de la CCAP. Elle apparaît comme la contrepartie de la mission qui lui est assignée au service de la population et de l'économie régionale. La mention de la garantie de l'Etat reste nécessaire du fait que les assurés et pensionnés ont conclu des contrats pour des prestations à long terme. Ils ne manqueraient pas de s'étonner et réagir à une telle modification de leurs conditions d'assurance.

Le projet de loi entérine le principe général d'une garantie dont les modalités pratiques doivent être définies par le Conseil d'Etat.

Article 4 – Patrimoine

Le patrimoine de la CCAP est distinct de celui de l'Etat qui ne peut en disposer. Il appartient aux assurés et couvre les engagements à leur égard.

Article 5 – Exonération fiscale

La CCAP est exonérée de tout impôt direct mais reste soumise à la loi sur la perception de droits de mutation sur les transferts immobiliers, du 20 novembre 1991, et des impôts fonciers perçus par le canton et les communes selon la loi sur les contributions directes (LCdir) du 21 mars 2000.

Chapitre 2 – Organisation

Outre l'aspect rédactionnel, dans ce domaine, les dispositions proposées ne se distinguent véritablement de la réglementation actuelle que sur quatre points:

- la suppression des comités de district;
- la réduction de 6 à 1 assemblée des assurés;
- la suppression du bureau du conseil d'administration et le transfert de ses compétences au conseil d'administration;
- la réduction de 11 à 7 membres du conseil d'administration.

Article 6 – Conseil d'Etat

En vertu de cette disposition, il appartient au Conseil d'Etat d'exercer la haute surveillance sur la CCAP, étant précisé que la surveillance directe de la gestion de la CCAP est assurée par le conseil d'administration et la commission de contrôle.

Cette haute surveillance est avant tout exercée par l'examen du rapport de la commission de contrôle, ainsi que du rapport du conseil d'administration. Le Conseil d'Etat disposera également de la possibilité de demander des renseignements. Le Conseil d'Etat pourra en outre compter sur les informations de ses représentants au sein du conseil d'administration et de la commission de contrôle.

Article 7 – Organes

L'article 7 détermine quels sont les organes de la CCAP. Ceux-ci sont au nombre de quatre: l'assemblée générale des assurés, le conseil d'administration, la commission de contrôle et le directeur.

S'agissant du niveau opérationnel, une direction unique a été préférée à un organe collégial. Compte tenu de la taille de la CCAP et du caractère homogène de ses prestations, il paraît disproportionné d'instituer une direction de plusieurs membres devant se réunir pour délibérer sur les décisions à prendre. Le directeur continuera cependant à déléguer aux cadres de la CCAP certaines compétences décisionnelles.

Article 8 – Assemblée des assurés

1. Généralités

Cette disposition reprend la teneur de l'ancien article 17 tout en simplifiant l'organisation des assurés prévue aux anciens articles 8 à 21 du règlement. En effet, actuellement, dans chaque district, les assurés forment une assemblée des assurés qui elle-même élit le comité de district composé de 7 à 9 membres choisis parmi les assurés. L'un de ses membres est choisi pour représenter le district au conseil d'administration. En raison notamment des difficultés de recrutement tant au niveau des assemblées que des comités de district, il devenait nécessaire de fondre les 6 assemblées des assurés et les 6 comités de district en une seule entité, ce d'autant plus que leurs compétences sont identiques. La nouvelle assemblée des assurés sera désormais l'interlocuteur privilégié des assurés auprès de la CCAP.

Article 9 - 2. Compétences

Cette disposition reprend les compétences actuellement dévolues aux assemblées des assurés de chaque district (ancien art. 15 du règlement).

Article 10 – Conseil d'administration

1. Composition

Comme corollaire de son pouvoir de haute surveillance sur la CCAP, il appartiendra au Conseil d'Etat de nommer les représentants de l'Etat au sein du conseil d'administration. Il est à relever que les représentants des assurés restent majoritaires. Les dispositions d'exécution détermineront la durée du mandat, qui devrait en principe coïncider avec la période de législature, ainsi qu'un éventuel nombre maximal de mandats. Il a cependant été précisé à l'alinéa 2 que la limite d'âge est fixée à septante ans comme c'est le cas à l'article 16 alinéa 2 de la loi sur la Banque cantonale neuchâteloise (LBCN), du 28 septembre 1998 (RSN 621).

En raison de la réduction de 6 à une seule assemblée des assurés d'une part et d'autre part de la suppression du bureau du conseil d'administration, le nombre de membres du conseil d'administration a été réduit. Il s'agit de redonner au conseil d'administration la place qu'il mérite en terme de responsabilités comme le précise le projet de révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité du 15 juin 2007 (Réforme structurelle/rapport 07.055).

Article 11 – 2. Compétences

En sa qualité d'organe supérieur de la CCAP, le conseil d'administration endosse la responsabilité de la conduite stratégique de l'établissement. Il assume en outre la surveillance immédiate sur le directeur.

C'est désormais au conseil d'administration (alinéa 1 lettre c) qu'il incombera de nommer le directeur et non plus au Conseil d'Etat sur proposition du conseil d'administration (ancien art. 35 du règlement).

L'alinéa 2 précise que le conseil d'administration détient la compétence résiduelle.

Article 12 – 3. Organisation

Le conseil d'administration se constituera lui-même, en désignant en son sein le vice-président et le secrétaire qui pourra être une personne ne faisant pas partie du conseil d'administration. Le secrétaire pourrait par exemple être un membre du personnel de la CCAP.

L'alinéa 2 précise que l'organisation du conseil d'administration (notamment les réunions, le procès-verbal, l'indemnité due aux membres, l'ordre du jour etc...) sera fixée dans le règlement d'exécution.

Article 13 – Commission de contrôle

1. Composition

Comme les comptes sont arrêtés par le conseil d'administration (article 10, alinéa 1, lettre g), il paraît opportun que la commission de contrôle soit désignée par une autre autorité. Dans l'idée de conserver un lien fort entre l'Etat et la CCAP et dès lors que l'Etat garantit les engagements de la CCAP (article 3), il paraît juste que la compétence de désigner la commission de contrôle revienne au Conseil d'Etat. Elle siège avec le conseil d'administration uniquement pour les séances du projet de budget et des comptes.

Article 14 – 2. Compétences

Les attributions de la commission de contrôle consistent à examiner les comptes annuels (comptes de résultat, bilan et annexe), approuver le budget et ratifier la politique de placements. Sur la base du rapport détaillé de l'organe de contrôle externe et de l'actuaire-conseil, elle approuve les comptes et établit un rapport remis au Conseil d'Etat.

Article 15 – Directeur

1. Statut

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier

Article 16 – 2. Compétences

Les compétences du directeur ont été regroupées en 2 alinéas (anciens art. 22 de la loi et 36 à 38 du règlement).

Les compétences du directeur ne sont définies que de manière générale aux alinéas 1 et 2, la répartition plus précise des tâches et des compétences entre le conseil d'administration et le directeur devant pouvoir être réglée de manière flexible et adaptée aux circonstances. De façon générale, le directeur est en charge de la conduite opérationnelle de l'établissement.

Enfin, l'alinéa 3 précise que même si le directeur participe aux séances du conseil d'administration avec voix consultative afin d'assurer la transmission de l'information entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel, il n'en fait pas partie, à l'instar de ce que préconisent actuellement les principes de gouvernance d'entreprise. Cet alinéa reprend la teneur de l'ancien article 7 alinéa 3 du règlement.

Article 17 – Statut du personnel

La loi de 1949 ne fait absolument pas mention du statut du personnel de la CCAP. Il faut se référer à l'ancien article 40 du règlement d'exécution qui stipule qu'"un règlement intérieur fixe plus en détail les conditions de travail et le statut du directeur et du

personnel" et à l'ancien article 41 du règlement d'exécution qui précise que "les traitements sont fixés par le budget".

Le directeur et le personnel de la CCAP ont toujours été engagés dans le cadre de contrats de droit privé et n'ont jamais été assurés auprès de la Caisse de pensions de l'Etat. Le personnel est assuré auprès de la fondation de droit privé créée par la CCAP sous la dénomination "Fonds de retraite et de prévoyance du personnel de la Caisse cantonale d'assurance populaire" sous le régime de la primauté de prestations.

Enfin, la nomination du directeur et du personnel pour une période législative est abandonnée (anciens art. 35 et 38 du règlement d'exécution), car elle ne se justifie plus. D'ailleurs, dans les faits, leur nomination était tacitement reconduite tous les 4 ans.

Chapitre 3 – Autres dispositions

Article 18 – Devoir de discrétion

Cet article ne nécessite aucun commentaire particulier.

Article 19 – Incompatibilités

Par soucis de transparence, l'alinéa 1 énonce le principe général que tout membre du personnel ou d'un organe de la CCAP doit obtenir l'autorisation du conseil d'administration de la CCAP pour faire partie des organes ou du personnel d'autres établissements actifs dans le domaine de l'assurance de personnes.

L'alinéa 2 précise que les membres du conseil d'administration ne pourront désormais plus accepter de mandat (exemple conseiller juridique, architecte etc...) pour le compte de la CCAP. Tel est également le cas du médecin-conseil qui ne pourra désormais plus simultanément être mandaté par la CCAP et siéger au sein du conseil d'administration.

L'alinéa 3 a été introduit afin de préserver le devoir de réserve qui est exigé de tout membre du personnel qu'il soit actif ou à la retraite. Il n'est en outre pas concevable qu'un membre du personnel puisse avoir une voix délibérative, alors que le directeur n'a qu'une voix consultative.

Article 20 – Inhabilités

Cet article ne nécessite aucun commentaire particulier

Article 21 – Responsabilité

S'agissant d'un établissement de droit public cantonal, indépendant de l'Etat et doté de la personnalité juridique, il est nécessaire que la loi qui l'institue et en détermine le statut, fixe également les conditions de sa responsabilité à raison des actes illicites de ses organes, ses employés et ses mandataires. La réglementation proposée s'inspire des principes qui régissent la responsabilité de l'Etat.

Chapitre 4 – Assurés et prestations

Section 1 – Les assurés

Article 22 – Assurés individuels

Il n'est pas dans l'intention de faire de la prospection hors des limites cantonales mais d'accepter occasionnellement des contrats apportés par des courtiers.

Article 23 – Assurés collectifs

Avec la mobilité des collaborateurs des différentes entreprises, il est nécessaire de pouvoir s'étendre au-delà des limites cantonales notamment quand une société déplace son siège administratif ou que des assurés quittent leur domicile neuchâtelois.

Section 2 – Prestations

Le but de la section 2 de ce chapitre est de fixer les principes relatifs aux prestations servies par la CCAP. Le détail de la réglementation se trouvera dans le règlement d'assurance et sera adopté par le conseil d'administration de la CCAP.

Articles 24 et 25 – Activités ; – Contrats-types et conditions générales
Ces articles ne nécessitent aucun commentaire particulier.

Chapitre 5 – Bilan technique et placements

Article 26 – Bilan technique

Cet article nécessite aucun commentaire

Article 27 – Placements

Le début de cet article reprend l'article 71 de la LPP.

Chapitre 6 – Mesures d'exécution

Articles 27 à 29 – Subrogation; – Droit supplétif; – Restitution de prestations
Ces articles ne nécessitent aucun commentaire particulier.

Chapitre 7 – Voies de droit

Section 1 – En général

Articles 31 et 32 – Réclamation – Recours

Ces articles ne nécessitent aucun commentaire particulier.

Section 2 – En matière de prévoyance professionnelle

Article 33 – Action

Cette disposition vise les contestations opposant la CCAP en sa qualité d'institution de prévoyance (2e pilier), employeurs et ayants droit (art. 58 let.e et f LPJA)

Chapitre 8 – Dispositions finales

Article 34 – Abrogation

Cet article ne nécessite aucun commentaire particulier.

Article 35 – Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur est prévue pour le 1er janvier 2010. Il n'est pas nécessaire de prévoir l'entrée en vigueur des dispositions du chapitre premier de la loi relative à la constitution de la Caisse ainsi que du chapitre 2 réglant l'organisation dès l'expiration du délai référendaire si celui-ci n'est pas utilisé. En effet, il est prévu de prolonger le mandat assumé actuellement par les membres des différents organes de la CCAP jusqu'au 31 décembre 2009. Au 1er janvier 2010, les membres du conseil d'administration, de son président, et les membres de la commission de contrôle de la CCAP seront nommés pour la fin de la période administrative 2009 – 2013.

Article 36 –Référendum, promulgation et exécution
Cet article ne nécessite aucun commentaire particulier.

9. INCIDENCES FINANCIERES

Le présent projet n'a aucune nouvelle incidence financière pour l'Etat.

10. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL

Le présent projet n'a aucune incidence sur le personnel.

11. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le but de la loi qui vous est soumise est uniquement d'apporter des solutions concrètes et modernes à une institution qui doit pouvoir disposer d'outils lui permettant de réagir rapidement sur le marché de la prévoyance. L'adoption de cette loi n'entraîne pas de dépenses nouvelles, ni une diminution ou une augmentation des recettes. Par conséquent, l'adoption de la loi n'est pas soumise à la majorité qualifiée.

12. INCIDENCE SUR LES COMMUNES

Le présent projet n'a aucune incidence sur les communes.

13. CONCLUSIONS

Le projet que le Conseil d'Etat soumet à votre autorité s'inscrit dans sa volonté de simplifier et de moderniser la législation cantonale, afin de prendre en compte l'évolution de la société. Tout en s'adaptant aux exigences de la législation fédérale, ce projet vise également à simplifier l'organisation de l'institution.

Ce rapport a le mérite de rappeler tout le chemin parcouru depuis 1898 par cette institution, qui a su s'adapter durant plus d'un siècle aux mutations de la société neuchâteloise afin de lui proposer des prestations toujours concurrentielles. Ce rapport relève également le rôle parfois méconnu que la CCAP tient, à des degrés divers, dans les domaines culturel, sportif et économique de notre canton.

Enfin, à l'heure où l'on parle beaucoup de globalisation et de profits, il est important qu'une institution, comme la CCAP, basée sur le principe de mutualité et ne poursuivant aucun but lucratif, puisse continuer à exister et ce dans l'intérêt des citoyens neuchâtelois. Par ce projet, le Conseil d'Etat réaffirme ainsi sa volonté de maintenir cette

institution qui est devenu au fil du temps un interlocuteur privilégié et indispensable pour notre canton.

La démarche du Conseil d'Etat s'inscrit dans une continuité dont l'Histoire a démontré le bien-fondé.

Au vu de ce qui précède, nous vous proposons de prendre en considération le présent rapport et d'adopter le projet de loi qui vous est soumis.

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

Neuchâtel, le 16 février 2009

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
R. DEBELY

Le chancelier,
J.-M. REBER

Loi sur la Caisse cantonale d'assurance populaire (LCCAP)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 5, alinéa 1, lettre *h*, et 55 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000;

vu le préavis du conseil d'administration et de la commission de contrôle de la CCAP du 10 avril 2008;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 16 février 2009

décrète:

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Dénomination, statut et siège	<p>Article premier ¹La Caisse cantonale d'assurance populaire (ci-après: la CCAP) est un établissement autonome de droit public indépendant de l'Etat et doté de la personnalité juridique.</p> <p>²Elle a son siège à Neuchâtel.</p>
But	<p>Art. 2 ¹La CCAP a un caractère social et a pour but de pratiquer toutes les formes de l'assurance sur la vie et combinaisons d'assurance de personnes, conformément au principe de la mutualité.</p> <p>²Pour accomplir ses tâches, elle peut assumer la gérance et la gestion d'institutions de prévoyance.</p>
Garantie	<p>Art. 3 ¹L'Etat peut garantir les engagements financiers de la CCAP.</p> <p>²Le Conseil d'Etat en fixe les modalités.</p>
Patrimoine	<p>Art. 4 Le patrimoine de la CCAP est constitué des biens dont elle est propriétaire et qu'elle gère de manière autonome.</p>
Exonération fiscale	<p>Art. 5 La CCAP est exonérée de tout impôt direct à l'exception des droits de mutation sur les transferts immobiliers et des impôts fonciers perçus par le canton et les communes.</p>

CHAPITRE 2

Organisation

Conseil d'Etat	<p>Art. 6 ¹Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance de la CCAP.</p> <p>²Il peut exiger du conseil d'administration ou des organes de contrôle fiduciaire et actuariel tous les renseignements et documents dont il a besoin dans l'exercice de sa tâche.</p> <p>³Il donne décharge au conseil d'administration sur la base de son rapport annuel et celui de la commission de contrôle.</p>
----------------	---

⁴Il nomme les représentants de l'Etat au sein du conseil d'administration et les membres de la commission de contrôle.

Organes

Art. 7 Les organes de la CCAP sont:

- a) l'assemblée générale des assurés;
- b) le conseil d'administration;
- c) la commission de contrôle;
- d) le directeur.

Assemblée générale des assurés

Art. 8 ¹L'assemblée générale est composée de l'ensemble des assurés de la CCAP.

1. Généralités

²Elle se réunit obligatoirement au début de chaque période administrative.

³Pour le surplus, l'organisation est fixée dans le règlement.

2. Compétences

Art. 9 L'assemblée générale des assurés est compétente pour:

- a) élire les représentants des assurés au conseil d'administration;
- b) soumettre au conseil d'administration toute proposition de nature à contribuer à l'amélioration et au développement de la CCAP;
- c) se prononcer sur tout objet soumis à son examen par les autres organes.

Conseil d'administration
1. Composition

Art. 10 ¹Le conseil d'administration est composé de quatre membres élus par l'assemblée générale des assurés et trois membres nommés par le Conseil d'Etat pour une période administrative.

²Les membres du conseil d'administration sont immédiatement rééligibles. L'âge limite est fixé à septante ans.

³Le président est nommé par le Conseil d'Etat, sur proposition du conseil d'administration.

2. Compétences

Art. 11 ¹Le conseil d'administration est compétent pour:

- a) définir la politique générale de la CCAP et prendre les mesures nécessaires à l'accomplissement du but défini par la loi;
- b) arrêter les tarifs et les conditions générales d'assurance dans les limites prévues par la loi;
- c) nommer le directeur et le cas échéant, le révoquer;
- d) édicter les règlements internes et veiller à leur application;
- e) mandater un actuaire-conseil et expert en prévoyance professionnelle, chargé d'établir son rapport annuel et le transmettre à l'autorité de surveillance au sens de la législation ;
- f) prendre connaissance des rapports de la commission de contrôle, de l'organe de contrôle et de l'actuaire-conseil;
- g) ratifier le budget et les comptes annuels après approbation de la commission de contrôle;
- h) établir et transmettre son rapport annuel au Conseil d'Etat;
- i) définir les compétences de la direction et du personnel en matière de signature.

²Le conseil d'administration dispose en outre de toutes les compétences que le droit fédéral ou le droit cantonal ne réserve pas à un autre organe ou à une autre autorité ou qu'il n'a pas lui-même délégué à un autre organe.

3. Organisation **Art. 12** ¹Le conseil d'administration s'organise lui-même, notamment en désignant son vice-président et son secrétaire. Ce dernier peut être désigné en dehors des membres du conseil.

²Pour le surplus, l'organisation est fixée dans le règlement.

Commission de contrôle
1. Composition **Art. 13** ¹La commission de contrôle est composée de trois membres nommés par le Conseil d'Etat pour une période administrative.

²Les membres de la commission de contrôle sont immédiatement rééligibles. L'âge limite est fixé à septante ans.

³Son organisation est fixée dans le règlement.

2. Compétences **Art. 14** ¹La commission de contrôle est compétente pour:

- a) contrôler la gestion, les opérations de la CCAP et l'emploi des fonds;
- b) ratifier et contrôler la politique de placements décidée par le conseil d'administration;
- c) approuver le budget;
- d) approuver les comptes de chaque exercice sur la base du rapport d'un organe de contrôle externe;
- e) rendre compte de son mandat dans un rapport annuel adressé au Conseil d'Etat.

²En cas de divergence entre la commission de contrôle et le conseil d'administration, la commission de contrôle fait un rapport au Conseil d'Etat qui décide.

Directeur
1. Statut **Art. 15** Le directeur est nommé par le conseil d'administration et placé sous son contrôle.

2. Compétences **Art. 16** ¹Le directeur est compétent pour:

- a) diriger la CCAP dans les limites fixées par la loi, ses dispositions d'exécution, les règlements de la CCAP et les instructions du conseil d'administration;
- b) représenter la CCAP vis-à-vis des tiers;
- c) engager, gérer le personnel et fixer sa rémunération;
- d) élaborer le projet de budget et soumettre les comptes annuels;
- e) proposer notamment l'introduction de nouvelles combinaisons d'assurances, la modification des tarifs en vigueur.

²Il est responsable de la gestion de la CCAP vis-à-vis du conseil d'administration et de la commission de contrôle.

³Il participe avec voix consultative aux séances du conseil d'administration et de la commission de contrôle.

Statut du personnel **Art. 17** ¹Le directeur et le personnel de la CCAP sont engagés sur la base d'un contrat de droit privé soumis au code des obligations.

²Les conditions de travail font l'objet d'une réglementation interne.

CHAPITRE 3

Autres dispositions

Devoir de discrétion

Art. 18 ¹Toutes les personnes qui, en raison de leur fonction ou de leur emploi, ont connaissance des affaires de la CCAP ont un devoir de discrétion.

²Cette obligation subsiste au-delà du terme de la fonction ou de l'emploi à la CCAP.

Incompatibilités

Art. 19 ¹Les membres du conseil d'administration, de la commission de contrôle, le directeur et le personnel ne peuvent faire partie des organes ou du personnel d'autres établissements actifs dans le domaine de l'assurance de personnes, sans l'autorisation du conseil d'administration.

²Les membres du conseil d'administration et de la commission de contrôle ne doivent être ni directement, ni indirectement fournisseurs de la CCAP, ou chargés de mandats pour son compte.

³Les membres du personnel actif et retraité ne peuvent pas siéger au conseil d'administration de la CCAP.

Inhabilités

Art. 20 Les membres des organes de la CCAP ne peuvent pas prendre part à une décision:

- a) qui les concerne directement ou indirectement, à titre personnel, comme organe d'une personne morale ou comme membre de l'organe exécutif d'une collectivité publique;
- b) qui concerne leur conjoint, même divorcé, leur partenaire enregistré au sens de la législation fédérale ou cantonale sur le partenariat, même après dissolution ou radiation du partenariat, l'un de leurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement;
- c) qui concerne une personne dont ils sont les représentants légaux, les associés ou les mandataires.

Responsabilité

Art. 21 ¹La CCAP est responsable des actes illicites commis par ses organes, par ses employés et par ses mandataires dans l'exercice de leurs fonctions.

²Elle a une action récursoire contre les personnes qui ont causé le dommage intentionnellement ou par négligence grave.

CHAPITRE 4

Assurés et prestations

Section 1: Les assurés

Assurés individuels

Art. 22 ¹Peuvent s'assurer auprès de la CCAP:

- a) les personnes physiques domiciliées dans le canton ou;
- b) les personnes d'origine neuchâteloise ou;
- c) les personnes exerçant une activité lucrative dans le canton ou;
- d) d'autres personnes à titre exceptionnel.

²Toute personne titulaire d'une police d'assurance qui ne remplit plus l'un des critères de l'alinéa 1 peut rester assurée.

- Assurés collectifs **Art. 23** ¹Les collectivités, les associations, les indépendants et les personnes morales ayant leur siège ou une succursale dans le canton peuvent assurer leur personnel ou leurs membres auprès de la CCAP.
- ²Les effets de l'assurance peuvent être étendus au personnel de sièges situés dans d'autres cantons.
- ³D'autres collectivités, associations, indépendants ou personnes morales peuvent assurer, à titre exceptionnel, leur personnel ou leurs membres auprès de la CCAP.
- ⁴L'assurance peut être conclue directement par une institution de prévoyance en faveur du personnel.

Section 2: Prestations

- Activités **Art. 24** ¹La CCAP pratique l'assurance sur la vie à savoir, l'assurance de capitaux, l'assurance de rentes ainsi que les assurances complémentaires.
- ²Elle déploie également des activités dans le cadre de la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité .
- Contrats-types et conditions générales **Art. 25** Les formes d'assurance pratiquées par la CCAP font l'objet de contrats-types et de conditions générales.

CHAPITRE 5

Bilan technique, rapport annuel et placements

- Bilan technique et rapport annuel **Art. 26** La CCAP établit chaque année le bilan technique de ses opérations, ainsi qu'un rapport détaillé sur celles-ci, sa situation financière et la nature de ses placements.
- Placements **Art. 27** La CCAP administre sa fortune de manière à garantir la sécurité des placements, un rendement raisonnable, une répartition appropriée des risques et 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.

CHAPITRE 6

Mesures d'exécution

- Subrogation **Art. 28** La CCAP peut exiger de celui qui demande des prestations de survivants ou d'invalidité qu'il lui cède ses droits envers le tiers responsable du dommage jusqu'à concurrence du montant de ses prestations.
- Droit supplétif **Art. 29** La loi fédérale sur le contrat d'assurance (LCA), la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) et le code fédéral des obligations (CO) sont applicables pour tout ce qui n'est pas prévu par la présente loi ou son règlement d'exécution, par les conditions générales d'assurance, par la police et ses avenants.

- Restitution de prestations **Art. 30** ¹Les prestations indûment touchées doivent être restituées dans les limites des articles 62 et ss CO.
- ²Des intérêts sont dus lorsque des prestations ont été obtenues de manière abusive.

³L'intéressé peut être libéré de tout ou partie de la restitution due en vertu de l'alinéa premier, lorsqu'il était de bonne foi et serait mis dans une situation difficile.

⁴Les dispositions de la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) sont réservées.

CHAPITRE 7

Voies de droit

Section 1: En général

Réclamation **Art. 31** ¹Tout assuré ou ayant droit peut déposer une réclamation contre une communication de la CCAP portant sur ses droits et ses obligations.

²La réclamation doit être écrite, brièvement motivée et adressée à la CCAP dans les 30 jours dès la notification de la communication.

³Après examen de la réclamation, la CCAP notifie à l'intéressé une décision motivée qui indique les voies et délai de recours prévus à l'article 32.

⁴A défaut de réclamation ou de recours, la décision est exécutoire au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite, du 11 avril 1889.

Recours **Art. 32** ¹Tout assuré ou ayant droit peut interjeter recours auprès du Tribunal administratif contre les décisions portant sur ses droits et ses obligations.

²Le recours doit être adressé par écrit dans les 30 jours à compter de la notification de la décision attaquée.

³La procédure est régie par la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

Section 2: En matière de prévoyance professionnelle

Action **Art. 33** ¹Le Tribunal administratif connaît en instance unique, conformément aux articles 58 ss LPJA, des contestations relevant de la prévoyance professionnelle.

CHAPITRE 8

Dispositions finales

Abrogation **Art. 34** La loi sur la Caisse cantonale d'assurance populaire, du 21 avril 1949, est abrogée.

Entrée en vigueur **Art. 35** La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Référendum, promulgation et exécution **Art. 36** ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le 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,

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
RESUME	1
1. INTRODUCTION	1
2. HISTORIQUE DE LA CAISSE CANTONALE D'ASSURANCE POPULAIRE	2
2.1. Loi du 29 mars 1898	2
2.2. Loi du 15 mai 1906	3
2.3. Loi du 21 mai 1949	3
3. PRESTATION GENERALE DE L'ACTUELLE CCAP	4
3.1. Description de la CCAP	4
3.2. Evolution de la CCAP 2003-2007	5
3.3. Prévention professionnelle	5
3.4. Assurance individuelle	9
3.5. Aspects financiers et techniques	10
4. ROLE DE LA CCAP EN TANT QU'INSTITUTION NEUCHATELOISE	11
4.1. En général	11
4.2. Répartition des placements par catégorie	12
4.3. Immobilier	12
4.4. Prêts hypothécaires	13
4.5. Prêts directs aux communes et aux collectivités publiques	13
4.6. Gestion des valeurs mobilières en partenariat avec les banques	13
4.7. Contributions sous forme de taxes	14
4.8. Collaboration avec la promotion économique	14
4.9. Soutien aux activités sportives et culturelles	15
4.10. Collaboration informatique	15
5. LIEN ENTRE LA CCAP ET L'ETAT	15
5.1. En général	15
5.2. D'étroites relations avec l'Etat	15
6. COMPARAISONS INTERCANTONALES	16
6.1. Rentes genevoises	16
6.2. Retraites populaires	17
7. ADAPTATION ET MODERNISATION DU CADRE LEGAL	17
7.1. Cadre général	17
7.2. Sous l'angle des assurances sociales	17
7.3. Sous l'angle du contentieux	17
7.4. Sous l'angle de l'organisation	18
8. COMMENTAIRE PAR DISPOSITION	18
9. INCIDENCES FINANCIERES	24
10. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL	24
11. VOTE DU GRAND CONSEIL	24
12. INCIDENCES SUR LES COMMUNES	24
13. CONCLUSIONS	24
Loi sur la Caisse cantonale d'assurance populaire (LCCAP)	26