

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi modifiant la loi sur la Caisse de pensions
pour la fonction publique du canton de Neuchâtel
(LCPFPub), du 24 juin 2008**

(Du 29 avril 2025)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

L'assise financière de la Caisse de pensions a été consolidée de façon notable ces dernières années au travers d'un renforcement structurel, du passage à la primauté des cotisations, d'une approche proactive pour prévenir autant que possible l'ensemble des risques, de l'abaissement du taux d'intérêt technique, d'une réorganisation et réduction des frais de fonctionnement, de la consolidation de la réserve de fluctuation de valeur (RFV) et du renforcement du chemin de croissance.

Ce dernier est pleinement satisfait et sécurisé, avec des réserves et provisions substantielles. Les mécanismes de prévention sont trois fois supérieurs à la situation prévalant en 2018, avec, de surcroît, un découvert réduit de moitié. Ces mécanismes font ainsi leurs preuves, y compris durant la présente période de turbulences.

Ces constats permettent au Conseil d'État, à l'instigation du Conseil d'administration de la Caisse, de soumettre au Grand Conseil une proposition de réduction des cotisations de recapitalisation n'affectant ni l'épargne ni la qualité des prestations assurées. Les charges de la CPCN ont diminué, et cette économie peut dorénavant bénéficier aux cotisant-e-s, fortement mis à contribution depuis le début des années 2010.

1. FINANCEMENT

Selon l'article 45, alinéa 1 LCPFPub, le financement de la Caisse de pensions se compose comme suit :

- a) les cotisations des assurés et des employeurs ;
- b) les versements uniques ou périodiques des assurés affectés à l'achat de prestations ;
- c) les prestations de tiers ;
- d) le rendement de la fortune ;
- e) les attributions particulières.

Les cotisations des assurés et des employeurs (let. a) se composent quant à elles comme suit :

- cotisations/bonifications d'épargne (17.8% base et 22.1% PPP)¹ ;
- assurance risques (1.65%) et frais administratifs (0.25%) ;
- cotisations de recapitalisation (3.8%) ;
- renforcement du taux de conversion (1.0%),

pour un total de 24.5% (plan de base) et 28.8% (plan PPP).

Au sein du plan de base, la cotisation moyenne des assuré-e-s est de 9.80% et celle des employeurs de 14.70% (art. 64 et 65 du Règlement d'assurance de la Caisse de pensions de la fonction publique du canton de Neuchâtel [RAss]). Dans le plan PPP, la cotisation moyenne des assuré-e-s est de 12.35% et celle des employeurs de 16.45% (art. 74 et 75 RAss).

2. ÉVOLUTION ET ÉQUILIBRE FINANCIER

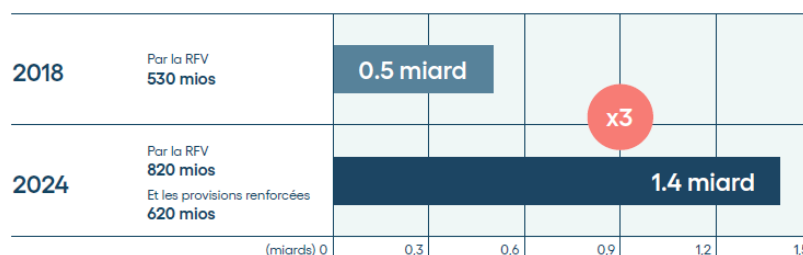
L'évolution et la situation de la CPCN à fin 2024 est illustrée graphiquement en annexe 1.

Il peut être relevé que si la performance moyenne annuelle de la Caisse sur 10 ans est de 4.0%, le rendement moyen de la deuxième partie de la décennie est de 3.4%. En d'autres termes, la CPCN est confrontée à la baisse de rendement attendue (et anticipée par ses travaux de consolidation) et l'évolution appréciable constatée n'est donc pas le résultat d'une période conjoncturelle avantageuse.

L'analyse du financement et de l'équilibre financier de la Caisse aboutit aux conclusions et résultats décrits de manière synthétique ci-après. Le rapport du Conseil d'administration du 30 janvier 2025 et le rapport de l'expert agréé du 20 janvier 2025 complètent cette synthèse (annexes 2 et 3).

2.1. Règles de sécurité efficaces et pleinement préservées

Les changements structurels, avec l'abaissement du taux technique de 3.5 à 1.75%, ont généré 620 millions de francs supplémentaires qui ont été portés en provision pour verser les mêmes rentes. Cela correspond à un renforcement des engagements des rentier-ère-s de 20% (consolidation), reflet de l'orientation de prudence. Ces provisions additionnelles sont une protection contre la baisse attendue des rendements des placements de la fortune (3^{ème} cotisant)². À cela s'ajoute la progression de la RFV à 820 millions de francs (protection contre la volatilité).



Ainsi, à fin 2024, la CPCN dispose d'un montant de 1,4 milliard de francs (ce qui correspond au 25% de la fortune) affecté exclusivement à la prévention, soit pour garantir au mieux le suivi du chemin de croissance (double protection contre les aléas des rendements, par provision et réserve). De plus, la réorganisation complète de la Caisse a permis de diminuer sensiblement les frais

¹ Le plan PPP est réservé aux fonctions pénibles qui bénéficient de dispositions particulières (retraite ordinaire à 61 ans et rente pont-AVS de deux ans, cotisations de 4.3 points plus élevées).

² Dans les faits, ce sont les assurés actifs et les employeurs qui ont contribué à renforcer les provisions des rentiers (transcription de la baisse du taux technique à 1.75%) pour prémunir les rentes en cours des bénéficiaires partis en retraite avec des garanties d'intérêts (droits) de 3.5% (voire 4.0% ou 4.25% pour les plus anciens).

d'administration (et donc les charges sur les cotisant-e-s). Finalement, le passage à la primauté des cotisations a renforcé encore la sécurité en améliorant la capacité de pilotage.

En synthèse, le plan de recapitalisation est dûment satisfait et les « fondations » de la CPCN sont nettement renforcées (protections structurelle et conjoncturelle, avec les 1^{er} et 2^{ème} niveaux de sécurité). De surcroît, la consolidation notoire des bases structurelles, et le changement de primauté, se traduisent par une exigence modérée (1.3%) du besoin de rendement futur pour satisfaire à l'équilibre (3^{ème} niveau de sécurité)³.

Il est rappelé qu'en primauté des cotisations, les assuré-e-s actif-ve-s n'ont plus de garantie d'intérêt (si ce n'est à 0%). C'est pourquoi, lors de bonnes années boursières, dans un souci d'équité, le Conseil d'administration accorde la priorité à l'intérêt crédité aux assuré-e-s actif-ve-s (contrepartie des risques reportés) avant une distribution éventuelle (indexation).

En outre, il s'agit de bien mesurer qu'en plus de supporter une partie des fluctuations boursières, les assuré-e-s actif-ve-s doivent aujourd'hui contribuer à des cotisations de recapitalisation (remèdes) élevées, en déduction de leur salaire (pouvoir d'achat).

2.2. Évolution de la CPCN

L'amélioration de 1,6 milliard de francs de la « santé financière » (situation financière et consolidation) depuis le 1^{er} janvier 2019 permet d'alléger les remèdes et donc d'autant le financement global (art. 46 LCPFPub). La RFV atteint 81% de son objectif-cible⁴ à fin 2024, avec un montant de 820 millions de francs (protection conjoncturelle en complément de l'ensemble des consolidations structurelles).

Cette évolution réjouissante a permis de diminuer significativement le découvert (760 millions de francs). En sus, 910 millions de francs (290 + 620) ont été portés en « protection future » par un renforcement des réserves et provisions.

Pour une vision plus globale, de 2019 à 2024, le Conseil d'administration a alloué pour un total de 800 millions de francs d'intérêts⁵ (crédités aux assuré-e-s actif-ve-s et garantis aux rentier-ère-s). Ainsi, l'évolution (brute) est de 2,45 milliards de francs et l'affectation est bien équilibrée, avec une répartition en trois tiers entre les prestations (intérêts, 800 mios), la sécurité (910 mios) et le découvert (760 mios). Cela permet surtout de souligner que l'évolution n'est réalisée ni au détriment des prestations ni à celui de la sécurité.

2.3. Remèdes

Malgré l'amélioration nette de sa santé, la CPCN continue de prélever auprès de ses assuré-e-s actif-ve-s et employeurs, des « remèdes » à hauteur de 3.8% des salaires cotisants.

Il s'agit à cet effet de bien différencier la prévention (sécurité) et la médication (remèdes). L'adaptation proposée dans le présent rapport préserve entièrement les règles de sécurité (gouvernance) mises en place – les trois niveaux décrits plus haut – tant la ligne de prudence et le travail d'anticipation de ces dernières années ont fait leurs preuves.

Par conséquent, l'ajustement proposé ne vise que les cotisations de recapitalisation afin de garantir une cohérence entre « santé » et « remèdes », en gardant à l'esprit les mesures originelles et le degré de couverture (51%) qui leur était associé.

L'analyse de l'expert agréé confirme l'à-propos d'une révision à la baisse des cotisations de recapitalisation. En d'autres termes, les remèdes peuvent, sans être supprimés, être réduits.

³ Pour information, la performance attendue (selon la stratégie) est quant à elle à 2.7%, soit à plus du double des « charges incompressibles » que représente le besoin de 1.3%, qualifiant une nouvelle fois l'approche de prudence du Conseil d'administration (gouvernance).

⁴ Cet objectif a par ailleurs été relevé par le Conseil d'administration à la suite de l'année 2021 (+15%).

⁵ Les intérêts ne sont pas directement visibles dans l'évolution puisqu'ils deviennent de facto un engagement.

3. POSITIONNEMENT GÉNÉRAL ET COMPARATIF

La dernière expertise actuarielle démontre que la CPCN a déjà atteint l'objectif de 80% de degré de couverture exigé pour 2052 par le droit fédéral et par l'article 49, alinéa 4 LCPFPub. Elle présente une situation financière solide : un taux technique prudent de 1.75%, une réserve de fluctuation de valeur (RFV) bien constituée et un besoin de rendement annuel (en simplifié, les charges dites « incompressibles ») limité à 1.3%.

Ces paramètres témoignent d'une gestion rigoureuse et prospective, permettant d'envisager une légère réduction des efforts de recapitalisation sans compromettre les objectifs à long terme.

À titre de comparaison, les autres caisses de pensions publiques latines en capitalisation partielle ont un degré de couverture moyen de 77%, avec pourtant des cotisations de recapitalisation moyenne de moitié de celles de la CPCN (1.8%). La CPCN a même un degré de couverture de plus de 10 points supérieur à celui de la Caisse de pensions de l'État de Vaud, alors que cette institution cantonale ne prélève aucune cotisation de recapitalisation.

Au-delà de sa pertinence analytique et actuarielle, la réduction est cohérente en regard de la situation relative de la CPCN avec ses pairs. En effet, alors que la santé financière de l'institution neuchâteloise de prévoyance est plus favorable, le différentiel actuel de cotisations génère une concurrence malvenue pour les employeurs affiliés dans la recherche de personnel qualifié (comparaison des salaires nets). C'est tout particulièrement le cas s'agissant des cantons voisins.

La guerre commerciale initiée par l'administration américaine a entraîné une volatilité accrue sur les marchés financiers, affectant de manière inévitable et défavorable les portefeuilles institutionnels. Dans ce contexte, la CPCN enregistre une performance négative de -2.7% au 23 avril 2025 et le recours à hauteur de 170 millions de francs à sa réserve de fluctuation de valeur (RFV). Elle reste dotée à 650 millions ou deux tiers de sa valeur cible. Au point bas de la correction des marchés, le 8 avril 2025, la performance de la CPCN était à -4,1%, nécessitant une mobilisation accrue de la RFV jusqu'à 250 millions. Dans ce contexte de tensions, les mécanismes de diversification du portefeuille, conjugués aux principes de gouvernance, jouent leur rôle de stabilisation et protection. Après mobilisation partielle de ses ressources, la Caisse conserve à date 1.25 milliard de francs ou 23% de sa fortune en *protection future* pour garantir le suivi du chemin de croissance (stabilité à long terme). Le degré de couverture reste proche de l'objectif légal visé à l'horizon 2052 à 79.5%. Ainsi, ces événements, bien que pouvant apparaître comme inquiétants à court terme, ne remettent toutefois pas en cause la stratégie suivie, la solidité financière renforcée de la CPCN à long terme et donc les propositions figurant dans le présent rapport.

4. PROPOSITIONS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État propose de reconnaître les efforts conséquents de ces dernières années et l'évolution réjouissante de la CPCN en soutenant la proposition du Conseil d'administration de la Caisse et de l'expert agréé, à savoir de baisser le financement global de 2 points de pourcent dès le 1^{er} janvier 2026 par une diminution des cotisations de recapitalisation (de 3.8% à 1.8%).

5. MODIFICATIONS LÉGALES

Le Conseil d'État propose au Grand Conseil, une modification de l'article 46, alinéa 1 de la Loi sur la Caisse de pensions pour la fonction publique du canton de Neuchâtel (LCPFPub), du 24 juin 2008.

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

Loi en vigueur	Projet du Conseil d'État
<i>Cotisations ordinaires pour le plan de base</i> Art. 46 ¹Les cotisations ordinaires dues à la Caisse sont fixées à 24,5% du traitement cotisant et réparties globalement à raison de 60% à charge de l'employeur et 40% à charge des assuré-e-s. ²En dérogation à l'alinéa 1, les cotisations dues à la Caisse pour les assuré-e-s en assurance-risques sont fixées à 1,9% du traitement cotisant et réparties à raison de 60% à charge de l'employeur et 40% à charge des assuré-e-s. ³Le Conseil d'administration fixe dans le règlement d'assurance de la Caisse l'échelonnement selon l'âge des cotisations des assurés et les règles relatives à la perception des cotisations.	<i>Cotisations ordinaires pour le plan de base</i> <i>Art.46, al. 1 (nouvelle teneur)</i> ¹Les cotisations ordinaires dues à la Caisse sont fixées à 22,5% du traitement cotisant et réparties globalement à raison de 60% à charge de l'employeur et 40% à charge des assuré-e-s.

L'alinéa 1 est adapté de 24.5% à 22.5% ; la réduction des cotisations sera ainsi de 1.2 point pour les employeurs et de 0.8 point pour les assuré-e-s.

Le financement du plan spécial PPP découle de la possibilité offerte par l'article 4, alinéa 5 LCPFPub *d'instituer d'autres types de plans*. Conformément à l'article 11, alinéa 4 LCPFPub, il a été concrétisé dans le RAss. Son financement reposant sur les cotisations du plan de base, l'adaptation proposée ici portera directement effet sur les catégories concernées d'employeurs et d'assuré-e-s (diminution du taux global de 28.8 à 26.8%)

6. INCIDENCES FINANCIÈRES POUR L'ÉTAT, POUR LES COMMUNES AINSI QUE POUR LES INSTITUTIONS AFFILIÉES À LA CPCN

Pour les différents employeurs, la diminution proposée de la cotisation de recapitalisation aurait les conséquences suivantes (montants déterminés sur la base des données en vigueur au 1^{er} janvier 2025).

Employeurs <i>En mio. CHF</i>	Masse salariale cotisante	Baisse annuelle des cotis. employeurs (1.2 point)	Baisse annuelle des cotis. assurés (0.8 point)
État	321.8	3.9	2.6
Institutions liées à l'État	605.3	7.3	4.8
Commune de La Chaux-de-Fonds	91.2	1.1	0.7
Commune de Neuchâtel	120.6	1.4	1.0
Autres communes	151.7	1.8	1.2
Total	1'290.6	15.5	10.3

Les *institutions liées à l'État* regroupent toutes les entités garanties par la corporation (art. 9 LCPFPub). Les communes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds regroupent également les entités qu'elles garantissent. Les autres communes regroupent les communes et les entités qu'elles garantissent.

Même s'il n'existe pas de lien direct entre les propositions figurant dans le présent rapport et les conditions de collaboration existantes entre l'État et ses partenaires, le Conseil d'État pourra ou devra cas échéant intégrer les impacts financiers de ces propositions dans les différents rapports de partenariat ou de subventionnement en question. Cas échéant, des discussions budgétaires interviendront entre les parties concernées une fois la décision du Grand Conseil connue.

7. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL

Les perspectives pour le personnel figurent dans le tableau qui précède, avec une diminution des charges et donc une amélioration d'autant du traitement net.

Par ailleurs, cette baisse de cotisations positionnera les employeurs assurés à la CPCN de manière plus favorable dans un contexte de renforcement concurrentiel du marché du travail.

8. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DU PROJET AINSI QUE SES CONSÉQUENCES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

Le présent projet n'a pas de lien direct avec les objectifs de développement durable au sens strict. La question de la solidité financière de la Caisse relève bien sûr de la durabilité dans sa composante sociale. À cet égard, la situation de la CPCN est réjouissante et la modification proposée ne la met pas en péril.

9. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

La proposition de réduction des cotisations de prévoyance n'a pas de rapport ni d'incidence directe avec la question de l'inclusion de personnes vivant avec un handicap.

10. RÉFÉRENDUM

Le présent projet est soumis au référendum facultatif.

11. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

La modification législative proposée est conforme aux dispositions de la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), du 25 juin 1982.

12. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TACHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le contenu du présent rapport n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

13. VOTE DU GRAND CONSEIL

Un vote à la majorité simple du Grand Conseil est requis pour la validation des propositions du Conseil d'État.

14. PROCÉDURE DE CONSULTATION ET D'EXPERTISE INTERNE

Les syndicats et associations représentant le personnel affilié au sein du Conseil d'administration de la CPCN ont approuvé la proposition qui vous est soumise en adoptant le rapport destiné au Conseil d'État à l'unanimité.

Par ailleurs, les représentant-e-s des associations du personnel de l'administration cantonale ont été informé-e-s de la teneur du présent rapport du Conseil d'État. Seul le SSP-RN a émis un avis négatif.

La proposition de modification a fait l'objet d'une étude approfondie et d'une validation de Pittet Associés SA, bureau agréé et reconnu en matière de LPP.

15. CONCLUSION

Nous remercions dès lors votre Autorité de donner suite à la proposition figurant dans le présent rapport en acceptant le projet de loi qui vous est soumis.

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

Neuchâtel, le 29 avril 2025

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi
modifiant la loi sur la Caisse de pensions pour la fonction publique du canton de Neuchâtel
(LCPFPub), du 24 juin 2008

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du 29 avril 2025,
décède :

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. 46, al. 1 (nouvelle teneur)

¹Les cotisations ordinaires dues à la Caisse sont fixées à 22,5% du traitement cotisant et réparties globalement à raison de 60% à charge de l'employeur et 40% à charge des assurés.

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

Art. 3 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

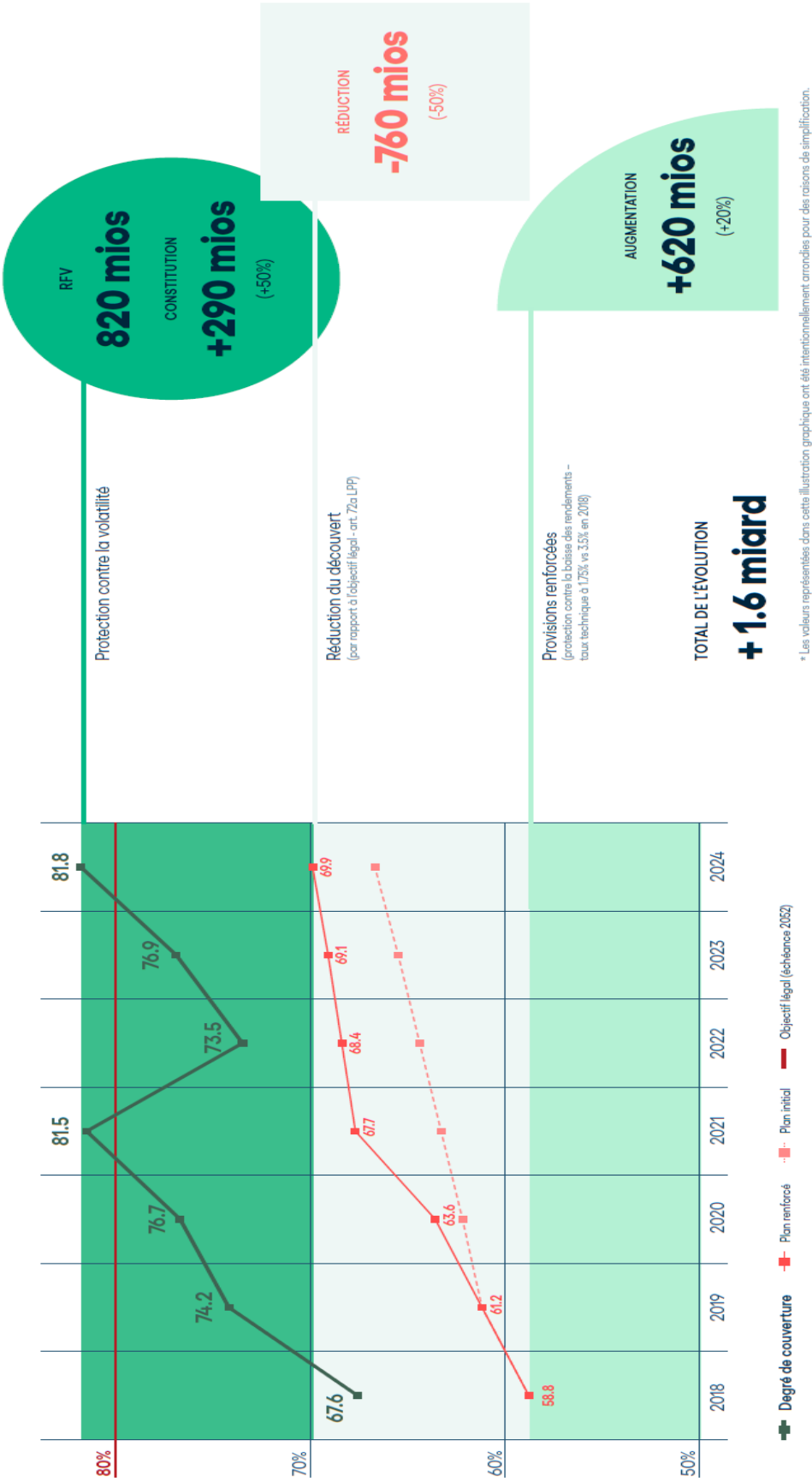
Neuchâtel, le 2025

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

Illustration graphique et chiffrée de l'évolution de la CPCN de fin 2018 à fin 2024 :



Annexe 2

Rapport du Conseil d'administration de la Caisse au Conseil d'État du 30 janvier 2025.

Annexe 3

Rapport de l'expert agréé du 20 janvier 2025.