



POUR UNE PRÉVOYANCE PRUDENTE

Rapport du Conseil communal au postulat de M. Roby Tschopp (Les Verts)

Monsieur le président,
Mesdames les conseillères générales,
Messieurs les conseillers généraux,

Le 19 décembre 2012, votre Conseil adoptait à l'unanimité le postulat intitulé *Pour une prévoyance prudente* déposé par M. Roby Tschopp (Les Verts) et amendé par le Conseil communal, dont la teneur est la suivante :

Au vu de la situation de Prévoyance.ne, l'affiliation à cette caisse de pensions génère des risques financiers considérables.

D'une part, Prévoyance.ne affiche un taux de couverture largement insuffisant. Selon le rapport du Conseil communal à l'appui du budget, ce défaut de capitalisation représente pour la Commune de Val-de-Ruz la somme de CHF 28,2 mio (page 18). Si l'on voulait donner une image fidèle de la situation financière de la Commune par l'intermédiaire des comptes, cette somme devrait être considérée aujourd'hui comme une dette.

D'autre part, les mesures d'assainissement présentées par les responsables de Prévoyance.ne sous l'égide de l'Etat sont irréalistes. Prévoyance.ne a besoin d'un rendement net de sa fortune supérieur à 6% pour maintenir sa situation. Dans les 5 à 10 années à venir, la probabilité d'atteindre cet objectif est pratiquement nulle.

La prochaine recapitalisation de Prévoyance.ne est inéluctable.

Attendu que :

- *les communes n'ont pas l'obligation d'affilier leur personnel à Prévoyance.ne, hormis le personnel dont le statut le prévoit explicitement (personnel enseignant),*
- *en vertu de l'article 7 OPP2 (Ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité), l'employeur a la faculté de s'affilier à plusieurs institutions de prévoyance pour autant que chaque groupe d'assurés soit défini de manière à ne pas créer de lacune (alinéa 2),*

le Conseil communal est chargé d'étudier les possibilités concrètes permettant d'assurer le personnel communal qui n'est pas, par son statut, soumis à l'obligation d'affiliation auprès de Prévoyance.ne à une institution de prévoyance offrant des perspectives moins risquées à moyen et long terme tant pour les finances communales que pour le niveau des cotisations prélevées auprès du personnel. Comme le prévoit l'alinéa 1 de l'article 10 LCPFPub (Loi instituant une Caisse de

pensions unique pour la fonction publique du canton de Neuchâtel), cette démarche doit se faire d'entente avec le personnel ou la représentation de celui-ci.

L'étude d'une solution alternative doit également évaluer l'impact potentiel d'un changement de prévoyance au niveau politique, en particulier sur les dossiers que Val-de-Ruz devra mener avec les autres communes et l'Etat. En effet, l'ensemble des communes neuchâteloises - dont celles du Val-de-Ruz par le passé - portent solidairement une part de responsabilité dans la situation actuelle de la caisse de pensions de la fonction publique. Il s'agira également d'étudier s'il est envisageable pour un employeur d'affilier ses employés soumis à un même statut à deux systèmes de prévoyance différents.

1. Introduction

Depuis l'adoption du postulat de M. Tschopp, le Conseil d'Etat a transmis au Grand Conseil son rapport sur la recapitalisation de la caisse de la fonction publique du canton de Neuchâtel. Le 11 février, à l'occasion d'une conférence de presse, ce document a été présenté par les chefs du Département cantonal de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) et du Dicastère des finances, des ressources humaines et du développement économique de la Ville de Neuchâtel.

Le 15 février 2013, le comité de l'Association des communes (ACN) a fait une appréciation du processus de recapitalisation de [prévoyance.ne](#). Il estime que la marge de manœuvre des collectivités publiques est étroite, compte tenu des enjeux et des délais imposés par la législation fédérale, et s'est adressé en ce sens au chef du DJSF, par lettre du 22 février 2013.

Parallèlement, des entretiens ont été menés par notre Conseil avec la direction de [prévoyance.ne](#) pour réunir des éléments de réponse aux questions soulevées par M. Tschopp et mieux appréhender les étapes d'une éventuelle procédure de sortie de la caisse.

Enfin, toutes les informations réunies dans la réponse au présent postulat doivent être replacées dans le contexte plus large du redéploiement de notre commune et de la politique des ressources humaines que notre Conseil est prioritairement appelé à mettre en place dans les mois qui viennent.

2. Un cadre réglé au niveau fédéral

Le secteur de la prévoyance est régi par la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (LPP), du 25 juin 1982, et les ordonnances d'exécution qui en découlent. La LPP a fait l'objet d'une révision, adoptée par les Chambres fédérales en décembre 2010 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, touchant notamment la prévoyance professionnelle des institutions de droit public (IPDP).

L'enjeu principal de cette révision porte sur le degré de couverture. Lorsque celui-ci atteint 100%, cela signifie que la fortune d'une caisse de pensions donnée est suffisante pour verser en une seule fois le montant des cotisations de prévoyance à tous ses assurés. Il y a découvert lorsque ce taux est inférieur à

100%. On dit d'une caisse qu'elle est en capitalisation complète lorsque le degré de couverture est au moins égal à 100% et qu'elle est en capitalisation partielle si le degré de couverture est inférieur à 100%.

La révision de la LPP a fixé des paramètres nouveaux qui sont très importants dans le processus de recapitalisation de l'IPDP qu'est prévoyance.ne. En effet, elle autorise les IPDP à rester dans un système de capitalisation partielle avec l'accord de l'*autorité de surveillance* (cf. infra). Elle oblige les IPDP à atteindre un degré de couverture de 80% d'ici à 2052 ; elle fixe des paliers de 60% en 2020 et de 75% en 2030. Si ces paliers ne sont pas atteints, l'employeur est tenu de verser des intérêts correspondant au capital manquant entre le degré de couverture effectif et celui qui doit être obtenu. La révision ne permet aucune diminution du degré de couverture, par analogie avec les caisses privées dont le degré de couverture doit être de 100%. Si tel n'est pas le cas, un processus d'assainissement doit être mené. Ainsi, les engagements vis-à-vis des pensionnés doivent être de 100% en permanence et celui des actifs doit augmenter régulièrement. Ce sont ces contraintes qui rendent la constitution d'une *réserve de fluctuation de valeur* (RFV) indispensable, pour faire face à la volatilité des marchés financiers.

La modification de la LPP marque un changement de modèle fondamental pour les IPDP. En effet, depuis 1985, ces dernières étaient autorisées à fonctionner selon le principe de la capitalisation partielle. La législation ne les obligeait pas à disposer d'une fortune équivalente à l'ensemble des engagements envers les assurés actifs et retraités. On parlait alors du principe que la pérennité des collectivités publiques offrait une garantie suffisante.

Tel n'est plus le cas avec la nouvelle législation fédérale. Pour pouvoir rester en capitalisation partielle, les IPDP qui n'atteignent pas l'objectif de 80% fixé par la législation fédérale sont tenues de mettre en œuvre un plan de recapitalisation, préalablement validé par l'autorité de surveillance, au plus tard le 1^{er} janvier 2014. Dans le cas contraire, elles passent automatiquement en capitalisation complète et doivent combler le découvert existant par des apports conséquents dans un délai de 5 à 7 ans. Dans une telle situation, une IPDP ne se trouverait plus dans une situation de recapitalisation mais dans un processus d'assainissement.

3. Des institutions suivies par des experts agréés et des autorités de surveillance indépendantes

En vertu de la LPP, les organes de direction d'un établissement de prévoyance sont tenus de suivre les recommandations d'un expert en prévoyance professionnelle agréé en ce qui concerne le *taux d'intérêt technique* et les autres *bases techniques* (cf. infra), ainsi que les mesures à prendre en cas de découvert. Cet expert émet ses recommandations en examinant périodiquement si l'institution de prévoyance offre la garantie qu'elle peut remplir ses engagements et si les dispositions réglementaires sont conformes aux bases légales. Si l'institution de prévoyance ne suit pas ses recommandations, l'expert en informe l'autorité de surveillance.

L'autorité de surveillance est indépendante de l'institution de prévoyance. Elle est désignée par les cantons qui peuvent se regrouper pour former une région de surveillance. L'article 62 LPP confie à cette autorité des tâches importantes. L'autorité s'assure, par exemple, que les institutions de prévoyance, les organes de révision et les experts en matière de prévoyance professionnelle se conforment aux bases légales. Elle

veille également à ce que la fortune soit employée conformément à sa destination. L'autorité peut même intervenir pour prendre les mesures destinées à remédier aux insuffisances qu'elle pourrait constater.

Les cantons de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et du Jura ont décidé de se regrouper pour créer ensemble l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale (ASSO), par un concordat intercantonal auquel le Grand Conseil a décidé d'adhérer le 2 novembre 2011. L'ASSO assume ainsi, depuis 2012, la surveillance de [prévoyance.ne](http://prevoyance.ne).

4. Financement des institutions de prévoyance

Le financement des rentes versées par une caisse de pensions, comme [prévoyance.ne](http://prevoyance.ne), repose sur trois apports principaux :

- 1) les cotisations des employeurs,
- 2) les cotisations des actifs,
- 3) le rendement de la fortune, que l'on appelle parfois le *troisième cotisant*.

Le calcul des capitaux de prévoyance des assurés actifs et pensionnés, autrement dit le montant dont doit disposer la caisse pour faire face à ses engagements futurs, est fondé sur ce que l'on appelle les *bases techniques*. Celles-ci prennent en considération :

- le *taux d'intérêt technique* qui est une hypothèse permettant d'estimer le rendement moyen espéré que devrait réaliser la caisse dans les années à venir ; dans le cas de [prévoyance.ne](http://prevoyance.ne), ce taux est de 3,5% ;
- les probabilités d'évolution des effectifs ;
- des éléments démographiques, comme la longévité, la probabilité de décéder ou d'être marié au jour du décès, etc. ; la *longévité* constitue un facteur important : selon les observations, elle augmente en moyenne d'une année tous les dix ans, ce qui représente, pour une IPDP comme [prévoyance.ne](http://prevoyance.ne), une majoration des cotisations de 1% pour financer les coûts d'assurance qui en résultent à l'avenir et renforcer les capitaux de prévoyance.

5. Une gestion de fortune réglée au niveau fédéral

Dans ce contexte, il faut distinguer le *taux d'intérêt technique* du *taux de rendement des capitaux*. Ce dernier permet d'estimer le rendement des capitaux de la caisse sur les moyen et long termes.

Les institutions de prévoyance ne sont pas libres de gérer leur fortune comme elles l'entendent. Elles sont tenues de l'administrer, selon l'article 71 LPP, « *de manière à garantir la sécurité des placements, un rendement raisonnable, une répartition appropriée des risques et la couverture des besoins prévisibles de liquidités* ».

Les articles 49 à 59 de l'ordonnance fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2), du 18 avril 1984, détaillent concrètement la manière dont la fortune doit être répartie

entre les types de placements, qu'il s'agisse de liquidités, de créances, de biens immobiliers, d'actions, d'obligations ou de placements alternatifs. L'article 55 de l'OPP 2 fixe même des limites maximales précises par catégorie de placements (cf. tableau 1).

Pour prévoyance.ne, le taux de rendement s'est élevé à 4% en moyenne pour les années 1991 à 2009. Il a également été confirmé à 4% en 2012, par le consultant de la caisse. Le rendement des capitaux fait l'objet d'une stratégie de placements fixée dans le règlement du Conseil d'administration sur les placements de la fortune de la Caisse de pensions de la fonction publique du Canton de Neuchâtel (RPFPCFPub), du 15 décembre 2011. Ce document peut être consulté sur le site de prévoyance.ne (www.prevoyance.ne.ch).

Tableau 1: Limites fixées par catégorie de placement par l'article 55, OPP 2 (Source: http://www.admin.ch/ch/f/rs/831_441_1/a55.html)

Limite	Catégorie de placement
50%	dans les titres hypothécaires sur des biens immobiliers selon l'art. 53, let. C, OPP 2; dans ce cas, le taux d'avance ne peut pas dépasser 80 % de la valeur vénale. Les lettres de gage suisses sont traitées comme des titres hypothécaires;
50%	dans les placements en actions;
30%	dans les placements immobiliers, dont un tiers au maximum à l'étranger;
15%	dans les placements alternatifs;
30%	dans les placements en devises étrangères sans couverture du risque de change.

6. Situation de prévoyance.ne

A la création de prévoyance.ne, le 1^{er} janvier 2010, le découvert s'élevait déjà à environ 1,9 milliard de francs. Il atteignait au début de l'année 2012 quelque 2,1 milliards de francs. La commission d'assainissement mise en place par le Conseil d'administration de la caisse a identifié dans son rapport plusieurs explications, notamment :

- 1) le taux de cotisation a été fixé à 19% dans la loi sur la Caisse de pensions de l'Etat (CPEN), de 1990, alors qu'il aurait dû d'élever à 22% pour financer le plan d'assainissement prévu et permettre le maintien d'un taux de couverture à 80% ;
- 2) l'octroi d'un 13^e salaire, au niveau cantonal, de même que le libre passage intégral et l'accession à la propriété, au niveau fédéral, ont été introduits dans les années 1990 sans mesures de financement compensatoires pour la CPEN ;
- 3) le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont autorisé entre 1990 et 2009 un report de la part de l'employeur au coût de l'indexation des rentes sur la CPEN, ce qui a représenté un manque à gagner de 180 millions de francs ;
- 4) la CPEN a pris intégralement en charge, jusqu'en 2006, le coût des retraites anticipées pour les professions pénibles, ce qui représente une charge de 20 millions ;
- 5) des placements immobiliers ont été dictés dans quelques cas par des considérations de politique locale ou régionale plutôt que par l'intérêt financier des institutions concernées ;

- 6) les excellentes performances des marchés boursiers dans les années 1990 ont masqué les faiblesses structurelles de la CPEN jusqu'au moment de l'explosion de la bulle des technologies internet en 2000-2002, qui a fait chuter le degré de couverture en dessous du minimum légal de 70% ;
- 7) au moment de la fusion de la CPEN avec les caisses des villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds, les crises financières de 2008 et de 2011 ont brusquement dégradé la situation de la nouvelle caisse de pensions ; le degré de couverture qui s'élevait à 72,5% en 2008 est ainsi tombé à 60,8% au 1^{er} janvier 2010, puis à 55,7% au 1^{er} janvier 2012.

Dans ce contexte, la création de prévoyance.ne a permis de pallier aux défauts structurels des trois caisses fondatrices : la CPEN était alimentée par un financement insuffisant ; le degré de couverture de la caisse de Neuchâtel était très bas ; celle de la Ville de La Chaux-de-Fonds allait être confrontée à une dégradation de son rapport démographique, notamment en raison de la cantonalisation des hôpitaux.

En outre, la fusion est allée de pair avec un changement du plan d'assurance et la mise en place d'un établissement unique, indépendant, doté d'une gouvernance conforme à la révision de la législation fédérale de 2010 et plus solide pour l'ensemble de la fonction publique neuchâteloise. C'est cette réforme d'ensemble, plus rapide que celle que l'on a pu observer dans d'autres cantons comme Genève ou le Jura, qui a aussi permis aux organes de la nouvelle caisse d'empoigner très rapidement le problème de la recapitalisation, en instituant dès le début 2010 une commission d'assainissement puis une commission de négociation, au début 2012, commissions toutes deux composées paritairement de représentants des employeurs et des associations pour les assuré-e-s.

Le plan de recapitalisation est donc le résultat d'une négociation entre les partenaires sociaux. Il fait l'objet d'un rapport déposé sur la table du Grand Conseil. Si ce dernier l'approuve, il devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014, pour que l'autorité de surveillance accepte le maintien de la capitalisation partielle. Si ce n'est pas le cas, prévoyance.ne passera automatiquement en capitalisation complète, ce qui obligera les employeurs affiliés à résorber le découvert de 2,1 milliards sur une période de 5 à 7 ans, au lieu des 40 années prévues par la législation fédérale.

Le plan de recapitalisation prévoit une augmentation de l'âge de la retraite de 62 à 64 ans et le maintien du calcul de la rente sur le salaire moyen dès 57 ans, soit les sept (au lieu de cinq actuellement) dernières années de carrière. Les cotisations ordinaires seront relevées de 2,5% des traitements, soit 1% en raison de l'augmentation de la longévité et 1,5% pour la recapitalisation. Les employeurs et les employés assumeront respectivement 1,5% (longévité : 0,6% ; recapitalisation : 0,9%) et 1% (longévité : 0,4% ; recapitalisation : 0,6%) de cette augmentation. Pour les employeurs, s'ajoutera une adaptation de la cotisation ordinaire de 0,2% entre 2013 et 2014. Les pensionnés bénéficient quant à eux des droits acquis. Il est donc exclu de modifier leur rente. C'est pourquoi le plan de recapitalisation prévoit de suspendre l'indexation des rentes pour une première période de cinq ans.

Comme notre Conseil l'avait déjà relevé dans le rapport à l'appui du budget 2013, le plan de recapitalisation prévoit la constitution d'une réserve de fluctuation de valeur de 270 millions de francs, ainsi qu'un apport supplémentaire des employeurs de 60 millions, en 2019, pour renforcer la sécurité du chemin de croissance, assurer la prorogation des mesures transitoires ou compenser en partie l'inflation.

Le plan de recapitalisation inclut un régime transitoire pour une période de cinq ans (2014-2018) qui permettra aux assuré-e-s concerné-e-s de partir à la retraite à l'âge de 63 ans aux mêmes conditions qu'à 64 ans, un régime qui pourrait être reconduit pour une deuxième période de cinq ans si la situation de la caisse le permet.

La commission de négociation a constaté à quel point les fluctuations des marchés financiers peuvent être rapides et brutales. Elle a estimé qu'il était difficile de fixer des modalités de mises en œuvre du plan de recapitalisation à long terme. Elle a préconisé une réalisation en trois phases de cinq ans (2014-2018, 2019-2023, 2024-208) ; à l'issue de chacune d'elles seraient vérifiés les objectifs de la recapitalisation et les échéances fixées par la législation fédérale.

Le plan de recapitalisation négocié par les représentants des employeurs et les associations a l'avantage de répartir les efforts entre les employeurs, les actifs et les pensionnés comme l'illustre le tableau 2. Ainsi, les employeurs supporteront-ils 45% de l'effort total, les actifs 29% et les rentiers 26%. Si ce plan ne pouvait pas entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014 et que la caisse devait passer en capitalisation complète, les employeurs assumeraient alors seuls le gros des efforts ; le plan d'assurance serait drastiquement revu à la baisse pour les actifs alors qu'ils devraient verser des cotisations plus élevées ; pour les rentiers, seule l'indexation pourrait être suspendue ou revue à la baisse, les rentes restant considérées comme des droits acquis.

Tableau 2: Efforts cumulés de parties au plan de recapitalisation de prévoyance.ne (Source: Rapport 13.013 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui du projet de loi portant modification de la loi instituant une Caisse de pensions pour la fonction publique du canton de Neuchâtel (LCPFPub), du 23 janvier 2013)

	Efforts en points de degré de couverture	Part de l'effort total
Employeurs	+15,0 (dont RFV : 7,6)	45%
Actifs	+9,4	29%
Rentiers	+8,6	26%
Total	+33 (+25,4 sans RFV)	100%

Dans un tel cas de figure, nous le soulignons, les collectivités publiques en tant qu'employeurs assumeraient l'essentiel du poids de la recapitalisation. Pour faire face à leurs obligations, elles n'auraient d'autre solution que de réduire les prestations à la population ou de recourir à une augmentation du coefficient fiscal, donc de reporter l'essentiel de la recapitalisation sur le contribuable. Par ailleurs, tous les actifs seraient très fortement touchés.

La situation des personnes âgées de 45 à 60 ans serait sans doute la plus préoccupante : ces personnes verraient leurs cotisations augmenter avec une forte dégradation de leurs rentes futures et le temps leur manquerait pour reconstituer un capital. Il ne faut pas non plus en négliger l'impact sur la gestion des ressources humaines car il s'agit de la tranche d'âge qui réunit les collaborateurs-trices les plus expérimentés, notamment les cadres sur lesquels repose la conduite des services publics. L'attractivité de la fonction publique neuchâteloise en pâtirait, elle qui est déjà peu concurrentielle sur le plan salarial par

rapport à d'autres cantons ou au secteur privé. Il serait donc très difficile, dans de telles conditions, de conserver ou de recruter les compétences dont nos collectivités ont besoin.

7. Situation de la commune de Val-de-Ruz

A quelques rares exceptions près, l'ensemble du personnel administratif et technique des anciennes communes et des anciens syndicats intercommunaux était affilié à prévoyance.ne, avant le 31 décembre 2012.

Le personnel enseignant du cercle scolaire est quant à lui affilié d'office à la caisse, en application de l'article 62 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995. Sur le tableau 3, on constate que l'effectif des assuré-e-s, au 1^{er} janvier 2012, s'élevait à 461, dont 144 (31,2%) pour le personnel administratif et technique. Pour ce dernier, la part des actifs représente 74,2% de l'ensemble des assuré-e-s et 73,6% des assuré-e-s.

Les prestations de libre passage, qui doivent être transférées à la nouvelle institution lorsqu'une personne sort d'une institution de prévoyance, représentent quelque 52% des capitaux totaux et 53,3% des capitaux du personnel administratif et technique. Les réserves mathématiques (ou capitaux de prévoyance) sont les sommes que prévoyance.ne doit avoir en réserve pour honorer ses engagements. Pour notre commune, elles devraient s'élever à 29,1 millions de francs au total dont 12,4 pour le personnel administratif et technique.

Tableau 3: Commune de Val-de-Ruz: répartition des effectifs, des capitaux et du découvert au 1er janvier 2012
(Source: prévoyance.ne)

	Personnel		Total
	Administratif et technique	Enseignant	
Effectifs des assurés	144	317	461
Actifs	106	236	342
Pensionnés	38	81	119
Capitaux de prévoyance (en francs)	26'638'340	34'202'320	60'840'660
Actifs (prestations de libre passage)	14'210'333	17'485'760	31'696'092
Pensionnés (réserves mathématiques)	12'428'007	16'716'560	29'144'567
Découvert des assurés (en francs)	12'337'693	15'840'992	28'178'685
Actifs	6'581'593	8'098'625	14'680'219
Pensionnés	5'756'100	7'742'367	13'498'466

Quant à la part de Val-de-Ruz au découvert de la caisse, elle s'élève à environ 28,2 millions de francs dont 12,3 (43,6%) pour le personnel administratif et technique. La part des actifs représente 53,3% de cette dernière somme.

Dans son rapport à l'appui du budget 2013, le Conseil communal avait également proposé à votre Autorité de constituer deux réserves affectées pour couvrir les parts de Val-de-Ruz, d'une part, à la constitution, dès le 1^{er} janvier 2013, de la réserve de fluctuations de valeur (3,8 millions de francs) et, d'autre part, à l'apport supplémentaire prévu pour le 1^{er} janvier 2019, à hauteur de CHF 950'000. Il avait estimé que le plan de recapitalisation, tel que proposé, engendrerait une charge structurelle supplémentaire de l'ordre de CHF 500'000 par année.

8. Appréciation du postulat de M. Tschopp

Le rappel des éléments qui précèdent nous permet désormais d'apprécier de manière plus approfondie les arguments avancés par M. Tschopp dans son postulat. Tout d'abord, on peut effectivement considérer que la part de la commune au découvert de prévoyance.ne est assimilable à une dette.

Ensuite, le Conseil communal estime lui aussi qu'il est nécessaire de tout mettre en œuvre pour relever le taux de couverture de la caisse et assurer sa stabilité dans la durée, ceci même si la législation fédérale ne l'avait pas imposé. Les autorités cantonales et la caisse ont d'ailleurs partagé la même appréciation en 2008 puisqu'elles n'ont pas attendu la révision de la loi fédérale pour mettre en œuvre un plan financé dès le 1^{er} janvier 2010 (cf. rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi instituant une Caisse de pensions unique pour la fonction publique du canton de Neuchâtel, du 18 février 2008).

Notre Conseil est également conscient des risques financiers à long terme inhérents au plan de recapitalisation proposé par le Conseil d'Etat, pour maintenir la caisse dans un système de capitalisation partielle et atteindre un degré de couverture de 80% dans le délai de quarante ans. Mais personne n'est en mesure de prédire l'avenir sur plusieurs décennies. Dans ce contexte, une seule certitude demeure : l'absence d'un plan de recapitalisation, dûment validé par l'expert et l'autorité de surveillance et entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2014, entraîne automatiquement un passage à une capitalisation complète. C'est cet effet qui constitue le risque le plus important. Dans un tel cas de figure, il faudrait résorber notre part au découvert dans un délai de cinq à sept ans par des emprunts sur des marchés financiers qui seraient sollicités au même moment par les autres collectivités publiques neuchâteloises, ce qui ne manquerait pas de dégrader la notation du canton et d'influencer les taux d'intérêts à la hausse. Ceci sans évoquer les conséquences de cette situation pour notre personnel.

C'est pourquoi le Conseil communal préfère assumer les risques inhérents au plan de recapitalisation proposé - risques qui lui semblent plus raisonnables - aux nombreuses inconnues qu'aurait un passage brutal à une capitalisation complète. Il est conforté en ce sens par le fait que le plan inclut la création d'une réserve de fluctuation de valeur et une mise en œuvre séquencée en phases de cinq ans. Enfin, le plan a été validé par l'expert agréé de la caisse, AON Hewitt, et il a reçu un préavis favorable de l'Autorité de surveillance de Suisse occidentale, conformément aux dispositions prévues par la LPP, comme en attestent les lettres qui figurent en annexe au rapport du Conseil d'Etat.

Le Conseil communal ne rejoint donc pas M. Tschopp lorsqu'il affirme que les mesures de recapitalisation proposées par prévoyance.ne sont irréalistes. Il s'interroge sur la pertinence des bases de calcul utilisées pour arriver à cette conclusion. En effet, dans les conditions actuelles, à moins de contrevenir à la garantie de sécurité des placements visée par l'article 71 de l'OPP 2 et de prendre des risques inconsidérés en plaçant sa fortune hors des limites fixées par l'OPP 2 (cf. tableau 1), prévoyance.ne n'est tout simplement pas en mesure d'atteindre un taux de rendement de sa fortune de 6%. Il y a d'ailleurs fort à parier que de tels agissements ne seraient pas cautionnés par l'expert agréé et qu'ils seraient très rapidement sanctionnés par l'autorité de surveillance.

En outre, M. Tschopp fonde son appréciation sur le seul rendement de la fortune, ce qui semble pour le moins incongru puisqu'il ne s'agit que de l'un des trois des apports de financement d'une institution de prévoyance. Par conséquent, même si le risque d'une dégradation de la situation semblable à celles de 2008 et de 2011 n'est jamais exclu, le Conseil communal estime, au contraire de M. Tschopp, que rien ne permet d'affirmer non plus le caractère inéluctable d'une nouvelle recapitalisation de prévoyance.ne.

9. Sortie de prévoyance.ne

Dans son intervention orale, lors de la séance du Conseil général du 19 décembre, M. Tschopp a laissé entendre que l'affiliation du personnel administratif et technique auprès d'une autre caisse contribuerait, si d'autres collectivités publiques emboîtaient le pas à notre commune, à l'assainissement de prévoyance.ne. Ce scénario, s'il devait se réaliser, transformerait progressivement prévoyance.ne, à coup de sorties successives suivies de liquidations partielles, en une caisse de pensions pour le seul personnel enseignant et le personnel de l'Etat. Il en résulterait toutefois une diminution des effectifs avec, pour conséquence, une répartition des risques qui fragiliserait encore davantage prévoyance.ne et que les collectivités publiques devraient malgré tout assumer.

C'est pourquoi le Conseil communal ne partage pas la vision de M. Tschopp, d'autant plus qu'elle contredit toutes les tendances que l'on a pu observer ces dernières années en Suisse : en effet, les caisses de pensions publiques ont plutôt été regroupées pour renforcer la solidarité entre les générations, pour faire face au vieillissement démographique et aux baisses d'effectifs dans le secteur public, ceci afin de créer des établissements moins exposés et plus solides sur le plan financier. Ce sont d'ailleurs des motifs semblables qui ont prévalu à la création de prévoyance.ne, notamment avec les objectifs suivants¹ :

- accroître les solidarités par le regroupement des différents effectifs constituant la fonction publique du Canton de Neuchâtel ;
- regrouper le potentiel de compétences des trois Caisses de pensions actuelles afin de créer les synergies et rationalisations nécessaires, compte tenu entre autres de la multiplication des nouvelles dispositions légales entrées en vigueur ces dernières années ;
- conserver une capacité d'investissement dans les différentes régions du Canton en veillant à une rentabilité adéquate ;

¹ Charte du projet *Une Caisse de pensions publique pour le Canton de Neuchâtel*, présentée en conférence de presse en septembre 2006

- disposer d'une taille plus importante dans les négociations avec les mandataires ;
- harmoniser les plans d'assurance ;
- obtenir une meilleure répartition des risques décès, invalidité et retraite, évitant le recours à des systèmes coûteux de réassurance.

Tout récemment, la fusion de la Caisse de prévoyance du personnel enseignant et des fonctionnaires avec la Caisse de prévoyance du personnel des établissements publics médicaux, acceptée par plus de 75% des citoyennes et des citoyens genevois le 3 mars dernier, participe de la même intention. Par ailleurs, ce n'est pas par une succession de liquidations partielles que la situation de prévoyance.ne s'en trouvera renforcée mais plutôt - si la question devait se poser un jour - par une fusion avec d'autres établissements similaires à l'échelle de la Suisse romande.

Il est vrai malgré tout que notre commune n'est pas obligée, de par la loi, d'affilier son personnel administratif et technique à prévoyance.ne. Ce dernier pourrait donc théoriquement être transféré dans une autre institution ou dans une assurance avec un personnel enseignant maintenu à prévoyance.ne, même si les deux catégories de personnels sont régies par la même législation.

L'article 10 de la loi instituant une Caisse de pensions unique pour la fonction publique du canton de Neuchâtel (LCPFPub), du 24 juin 2008, fixe les modalités de retrait d'un employeur affilié. Selon l'alinéa 2, un retrait concerne les actifs et les pensionnés, soit pour notre commune 144 assurés, dont 106 actifs (cf. tableau 3). En vertu de l'alinéa 3, si la commune se retirait de prévoyance.ne, elle devrait lui verser la part au découvert correspondant à 12,3 millions de francs pour le personnel concerné.

Toutefois, une sortie de prévoyance.ne ne peut être le fait du seul employeur : une telle décision doit être prise d'entente avec le personnel ou les associations qui le représentent, comme le fixe l'alinéa 1 de l'article 10 LCPFPub. Il en va de même pour l'affiliation à une nouvelle institution ou à un plan d'assurance selon l'article 11 LPP. Enfin, une sortie de prévoyance.ne ne deviendrait effective qu'au moment où l'affiliation du personnel concerné dans la nouvelle institution serait confirmée, l'affiliation étant obligatoire selon la LPP. C'est pourquoi l'article 24, alinéa 1, du règlement d'affiliation des employeurs de prévoyance.ne précise qu'une résiliation « ...n'est effective que si la nouvelle institution de prévoyance désignée par l'employeur a confirmé par écrit qu'elle prend en charge les bénéficiaires de rentes ».

Une sortie de prévoyance.ne n'est donc pas aussi simple qu'il n'y paraît de prime abord : c'est un processus qui doit être organisé et conduit, qui doit faire appel à des compétences externes et qui n'est pas gratuit. Pour le mener à bien, la commune devrait en effet recourir à un expert en prévoyance dont le mandat consisterait notamment à l'appuyer pour :

- 1) établir le processus détaillé de sortie de prévoyance.ne ;
- 2) comparer les plans d'assurance offerts par des établissements de prévoyance ;
- 3) examiner les conditions d'une reprise de notre personnel administratif et technique ;
- 4) préparer les bases techniques de négociations entre le Conseil communal et les représentant-e-s du personnel concerné ;
- 5) établir les calculs actuariels ;

- 6) estimer le coût d'ensemble de l'opération pour la commune et son impact financier à moyen et à long terme ;
- 7) accompagner la rédaction du rapport du Conseil communal au Conseil général.

De tels travaux sont complexes et durent souvent bien plus longtemps qu'on ne l'imagine. Les trois premières étapes, qui constituent la phase d'études, dépasseront largement une centaine d'heures de travail à un tarif horaire oscillant entre CHF 300 et 500, ce qui représente une somme oscillant au moins entre CHF 30'000 à 50'000.

Une opération de transfert est également délicate en ce qui concerne l'égalité de traitement entre les pensionnés et les actifs. Comme nous l'avons vu plus haut, les pensionnés bénéficient des droits acquis. C'est la raison pour laquelle ils seront maintenus dans le système de primauté des prestations, contrairement aux actifs qui passeraient vraisemblablement en primauté de cotisations dans le nouveau plan d'assurance. Afin de ne pas péjorer les actifs, notamment les personnes dans la tranche d'âge de 45 à 60 ans et surtout celles qui sont proches de la retraite, des mesures transitoires devront certainement être négociées et elles nécessiteront un financement supplémentaire. Par ailleurs, le nouvel établissement de prévoyance exigera certainement une contribution particulière pour assurer le maintien des pensionnés en primauté des prestations. Le transfert coûtera donc davantage que le remboursement de la part de la commune au découvert au bilan de prévoyance.ne, sans que la situation du personnel enseignant ne soit résolue pour autant. Enfin, il nous paraît utile de rappeler que le coût d'une sortie sera assumé pour l'essentiel par la commune, en d'autres termes par le contribuable.

Pour assurer le financement d'une sortie et limiter le recours à l'emprunt, un prélèvement conséquent à la fortune sera nécessaire. Dans ce contexte, le Conseil communal n'exclut pas la vente de biens immobiliers du patrimoine financier, une opération qui exigera également de solliciter des courtiers chargés d'estimer les prix de vente. Relevons que le Conseil communal n'exclut pas cette option avec le plan de recapitalisation de prévoyance.ne, ceci afin de réduire la charge annuelle sur les finances communales.

La proposition de M. Tschopp ne concerne que le personnel administratif et technique, soit 31,2% des assurés de notre commune. Le personnel enseignant, qui représente 68,8% de nos assurés, n'est pas concerné. La commune devra assumer les mêmes charges financières pour cette dernière catégorie de personnel, toutes choses étant égales par ailleurs, avec ou sans sortie du personnel administratif et technique. Dans ces circonstances, une sortie partielle de la caisse ne représente plus qu'un intérêt financier au mieux très limité, pour ne pas dire nul, sur les charges de fonctionnement ordinaires de la commune.

Si, théoriquement et techniquement, rien n'empêche notre commune d'affilier son personnel administratif et technique auprès d'une autre institution de prévoyance, l'impact d'une telle opération doit être également apprécié sous l'angle politique. C'est pourquoi une sortie doit être replacée dans le contexte plus large de la solidarité entre les collectivités publiques neuchâteloises et être évaluée à l'aune des relations de coopération que Val-de-Ruz souhaite développer avec les autres communes et l'Etat, en application de la convention de fusion.

Les anciennes communes et les anciens syndicats intercommunaux du Val-de-Ruz ont participé à leur manière à la situation actuelle de prévoyance.ne, dans un contexte et avec des paramètres qui étaient très différents de ceux d'aujourd'hui. En revanche, Val-de-Ruz, comme garante de la continuité des institutions, se doit aujourd'hui d'en assumer les conséquences financières, ceci en solidarité avec les autres collectivités publiques. C'est d'ailleurs la même appréciation qui a prévalu dans le courrier que le comité de l'Association des communes neuchâtelaises (ACN) a adressé au chef du DJSF le 22 février 2013.

Des enjeux importants, comme celui des transports, celui de notre développement économique et régional ou du positionnement de Val-de-Ruz dans le canton, attendent notre commune dans les années à venir. Notre Conseil aura l'occasion d'y revenir devant votre Autorité. Ils exigeront une coopération et une coordination étroites avec nos partenaires communaux et cantonaux. Se désolidariser des autres collectivités publiques en sortant de la caisse à un tel moment ne serait pas la manière la plus opportune de faire avancer des dossiers cruciaux pour notre commune et le quotidien de ses habitantes et habitants.

10. Conclusion

Comme nous l'avons vu, la prévoyance professionnelle est un domaine complexe pour les employeurs et les assurés, qu'ils soient actifs et pensionnés. Il est très cadré par la législation fédérale. Et la marge de manœuvre est extrêmement étroite.

Le plan de recapitalisation de prévoyance.ne sur lequel le Grand Conseil devra prochainement se prononcer a tenu compte de tous ces paramètres dans un processus de négociation mené avec tous les partenaires sociaux. Il a reçu l'aval de l'expert agréé et de l'Autorité de surveillance de la caisse. Il prévoit une mise en œuvre et un suivi très exigeant pour le Conseil d'administration de prévoyance.ne. Toutes ces raisons amènent notre Conseil à préférer ce plan qui permet de maintenir une capitalisation partielle au risque de passer brutalement à une capitalisation complète au 1^{er} janvier 2014, même s'il est vrai que la recapitalisation de prévoyance.ne sera lourde de conséquences pour les finances communales.

Dans ce contexte, notre Conseil estime qu'une sortie du personnel administratif et technique de Val-de-Ruz n'est pas opportune ; elle l'est même d'autant moins que son coût sera principalement à charge de la commune et du contribuable. Certes, il serait possible d'en faire l'étude détaillée en recourant à un expert en matière de prévoyance. Toutefois, le Conseil communal n'entend pas solliciter de votre Autorité un crédit supplémentaire pour étudier cette question de manière plus approfondie.

Il préfère en effet concentrer ses forces pour poursuivre le redéploiement de notre commune et mettre en place une politique des ressources humaines cohérente pour le personnel administratif et technique, un personnel qui reste encore soumis aux nombreuses conditions qui prévalaient avant la fusion. Les travaux viennent de débiter avec l'appui de la cheffe des ressources humaines de la Ville de La Chaux-de-fonds.

Le Conseil communal n'exclut pas de reprendre la question d'une affiliation à prévoyance.ne mais avec les autres communes et l'Etat, si le plan de recapitalisation proposé par le Conseil d'Etat est modifié par le Grand Conseil.

Compte tenu des éléments qui précèdent, le Conseil communal vous prie de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et d'accepter le classement du postulat de M. Roby Tschopp (Les Verts), *Pour une prévoyance prudente*.

Veillez croire, Monsieur le président, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, à l'expression de notre haute considération.

Cernier, le 25 mars 2013

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président

C. Hostettler

Le chancelier

P. Godat