

Delémont, le 30 avril 2013

MESSAGE RELATIF AU PROJET DE LOI SUR LA CAISSE DE PENSIONS DE LA REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement vous soumet en annexe un projet de nouvelle loi sur la Caisse de pensions de la République et Canton du Jura.

Il vous invite à l'accepter et le motive comme suit.

Sommaire

Abréviations et terminologie

- 1. Contexte**
 - 1.1. Processus**
 - 1.2. Appréciation globale**
 - 1.3. Cadre légal et financier**
 - 1.3.1. En droit fédéral**
 - 1.3.2. En droit jurassien**
- 2. Principes de la révision**
 - 2.1. Passage au système de primauté de cotisations**
 - 2.1.1. Généralités**
 - 2.1.1.1. Notions**
 - 2.1.1.2. Avantages et inconvénients**
 - 2.1.2. Motifs du changement**
 - 2.1.3. Effets du changement sur les assurés**
 - 2.1.4. Effets du changement sur le régime de prévoyance des membres de la Police cantonale**
 - 2.2. Objectif d'un taux de couverture de 80 % dans 40 ans**
 - 2.3. Cotisations**
 - 2.3.1. Cotisations ordinaires**
 - 2.3.2. Cotisations pour l'exécution du plan de financement**
 - 2.4. Recapitalisation par les employeurs affiliés**
 - 2.4.1. Contexte**
 - 2.4.2. Propositions**
 - 2.5. Mesures transitoires**
 - 2.6. Attributions du Conseil**
 - 2.7. Composition du Conseil**
- 3. Résultats des consultations**
- 4. Incidences financières**
 - 4.1. Changement de primauté**
 - 4.2. Cotisation pour l'exécution du plan de financement**
 - 4.3. Recapitalisation**
 - 4.4. Incidences pour les communes**
 - 4.5. Répartition des incidences financières**

Abréviations et terminologie

Conseil	Conseil d'administration de la CPJU
CPJU	Caisse de pensions de la République et Canton du Jura
Cst. JU	Constitution de la République et Canton du Jura (RSJU 101)
DCP	Ancien décret du 12 février 1981 sur la Caisse de pensions de la République et Canton du Jura
DFJP	Département des Finances, de la Justice et de la Police
Expertise	Recommandations du 12 mars 2012 de l'expert de la CPJU, Aon Hewitt, concernant la recapitalisation de la CPJU, en annexe
LCP	Loi sur la Caisse de pensions de la République et Canton du Jura (RSJU 173.51)
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)

Les termes utilisés afin de désigner des personnes s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes.

1. Contexte

1.1. Processus

Conformément à la LCP, le Conseil a soumis au Gouvernement des options générales quant à une révision de ce texte légal. Cette révision s'impose en particulier en regard de la situation financière de la CPJU et de la modification du droit fédéral.

Le Gouvernement a examiné les propositions du Conseil. Il a arrêté des options également générales et les a soumises à une large consultation publique durant l'année 2012. Pour plus de détails, le Gouvernement renvoie ici à son rapport du 21 août 2012. La synthèse des résultats de la consultation sera exposée ci-après et peut être qualifiée de positive. Le Gouvernement souligne que la consultation et le présent message se fondent largement sur les données chiffrées issues de l'Expertise. Au vu du moment de la réalisation de celle-ci, à savoir le 12 mars 2012, ces chiffres peuvent avoir connu depuis lors des variations. Ils doivent être pris en considération comme une évaluation globale.

Par la suite, le Gouvernement a transmis le dossier au Conseil en lui exposant certaines lignes directrices issues du résultat de cette consultation, afin qu'il procède, conformément à ses attributions légales, à la rédaction d'un avant-projet de loi.

Le Gouvernement a examiné les propositions du Conseil et adopté le présent message. Ce dernier s'inscrit dans le prolongement des éléments déjà mis en consultation l'année dernière.

Après une mise en contexte (1.), sont exposés des principes généraux de la révision de la LCP (2.). Le commentaire par article de cette révision figure dans un tableau comparatif annexé au présent message. Suit un résumé du résultat des consultations (3.), complété par un tableau détaillé annexé. Le message se termine par une évaluation des incidences financières (4.).

Le Gouvernement vise la synthèse et la "simplification" d'une matière très complexe. Pour des données plus techniques, le Gouvernement renvoie aux annexes, en particulier à l'Expertise requise par le Conseil.

1.2. Appréciation globale

La LCP est entrée en vigueur le 1^{er} février 2010. Cette révision portait sur des mesures structurelles. Le Conseil les avait estimées financièrement suffisantes à l'époque. Dans son message au Parlement relatif à la LCP, le Gouvernement réservait un examen de mesures conjoncturelles dans un délai de 24 mois.

L'objectif actuel de la LCP est un degré de couverture de 90 %. Le droit fédéral impose aux caisses de pensions de droit public un objectif minimum consistant à atteindre un degré de 80 % dans 40 ans.

Au 31 décembre 2010, le degré de couverture de la CPJU s'élevait à 65,7 % contre 67,4 % un an auparavant. Il était de 59,3 % au 31 décembre 2011. Au 31 décembre 2012, le degré de couverture est de 61,4 %, soit un découvert d'environ Fr. 290 millions pour atteindre un degré de couverture de 80 %, Fr. 450 millions pour 90 % et Fr. 610 millions pour 100 %.

Le Gouvernement considère la situation financière de la CPJU très préoccupante, voire grave, mais pas irrémédiable. Les mesures structurelles ayant été prises il y a peu, cette situation est largement imputable à l'évolution négative des marchés financiers. Pour le dire de manière synthétique, la situation récente des marchés financiers revient à se demander, en matière de prévoyance professionnelle, comment financer les prestations sans rendement de la fortune. En l'état, s'il y a certes eu récemment une certaine reprise des marchés financiers, il est hasardeux de se prononcer sur sa durée et son intensité. L'expert financier de la CPJU lui recommande de réduire la volatilité de sa fortune en adoptant une stratégie de placement moins risquée. Suivre cette recommandation limite les capacités de recapitalisation de la CPJU, donc implique des mesures d'assainissement. Dans ce contexte, le Gouvernement estime que, d'elle-même, la situation financière de la CPJU ne peut pas s'améliorer, à savoir que, sans mesures fortes, la CPJU ne sortira pas du cercle d'affaiblissement dans lequel elle est entrée.

A la suite de l'introduction des nouvelles dispositions fédérales, les caisses de pensions de droit public ont engagé un processus général d'évaluation des prestations avec pour résultats des mesures d'assainissement. Diverses institutions de prévoyance avaient été recapitalisées avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale. Les cantons du Valais et de Berne ont procédé ainsi en deux étapes. Les cantons de Vaud, Neuchâtel et Genève qui demeurent en primauté de prestations ont augmenté l'âge de retraite de deux années.

De manière à assurer l'avenir financier de la CPJU, le Gouvernement estime que des mesures s'imposent. Il s'agit de reviser totalement la LCP. Ces mesures relèvent d'un équilibre délicat entre les intérêts des membres de la CPJU, de l'Etat, donc des contribuables, et des autres employeurs affiliés.

1.3. Cadre légal et financier

Les principes d'une révision de la LCP, respectivement l'assainissement de la CPJU, s'inscrivent dans un cadre légal et financier serré que l'on résume sommairement comme suit.

1.3.1. En droit fédéral

En cas de découvert, la LPP prévoit une cascade de mesures d'assainissement qui doivent être proportionnelles et adaptées au degré du découvert, s'inscrire dans un concept global équilibré et de nature à résorber le découvert dans un délai approprié. Si d'autres mesures ne permettent pas d'atteindre cet objectif, une cotisation d'assainissement peut être prélevée auprès des employeurs et des employés. La cotisation de l'employeur doit être au moins aussi élevée que la somme des cotisations des salariés. En

outre, une cotisation ne peut être prélevée auprès des bénéficiaires de rentes que de manière restrictive, étant précisé notamment que le montant des rentes établi lors de la naissance du droit à la rente est toujours garanti. Enfin, ultima ratio, une rémunération inférieure au taux légal peut être appliquée pour une durée limitée¹.

Par ailleurs, le droit fédéral² réduira, dès le 1^{er} janvier 2014, de manière considérable les compétences du législateur cantonal en matière de prévoyance professionnelle. Il restreindra ces compétences aux aspects concernant soit les prestations soit le financement, à savoir que le législateur cantonal ne pourra régler qu'un seul des deux. En outre, le législateur cantonal ne pourra plus que déterminer les éléments essentiels de l'organisation d'une institution de prévoyance.

Dans les faits, il apparaît que le choix du législateur jurassien ne peut guère se porter, pour la CPJU, sur une autre option que la réglementation du financement. En effet, compte tenu des enjeux financiers et de la garantie de l'Etat, on voit mal celui-ci s'en remettre en la matière aux décisions prises par une entité externe, qui plus est dont il ne peut régler que globalement l'organisation.

Enfin, ainsi que déjà esquissé, le droit fédéral impliquera que la CPJU pourra, moyennant l'accord de l'autorité de surveillance, se trouver en capitalisation partielle seulement si un plan de financement permet d'assurer à long terme son équilibre financier, étant entendu notamment que le degré de couverture devra atteindre 80 % dans 40 ans.

Compte tenu du droit fédéral, le délai pour réviser la LCP est serré puisque celle-ci doit impérativement être adaptée aux dispositions fédérales avec effet au 1^{er} janvier 2014.

1.3.2. En droit jurassien

Conformément à l'article 80 LCP, l'Etat a accordé à la CPJU la garantie permettant de déroger au principe du bilan en caisse fermée, autrement dit une garantie lui permettant d'avoir un degré de couverture inférieur à 100 %. La LCP précise que, si l'Etat doit verser des montants au titre de sa garantie, chaque employeur affilié est tenu de lui rembourser ceux-ci proportionnellement aux engagements relatifs à ses assurés.

Pour rappel, une révision de la LCP est soumise au référendum facultatif. En outre, une dépense étatique nouvelle, non liée, est soumise au référendum obligatoire dès environ Fr. 43,3 millions.

Enfin, en fonction du montant de la recapitalisation et d'éventuelles augmentations de la dette de l'Etat ou diminution de sa fortune, le mécanisme de frein à l'endettement pourra intervenir. En particulier, si la dette brute est supérieure à une fois et demie le montant budgétisé au titre des impôts cantonaux, le degré d'autofinancement minimum exigé devient plus restrictif en augmentant de 80 % à 100 %³. Par ricochet, une recapitalisation de la CPJU, respectivement son montant, pourra sensiblement toucher d'autres projets importants de l'Etat. Concrètement, si, par hypothèse, une recapitalisation de la CPJU engendrait une augmentation de Fr. 100 millions de la dette de l'Etat, un degré d'autofinancement de 100 % s'imposerait selon toute vraisemblance.

Au vu de ce qui précède, une répartition des efforts est nécessaire, non seulement légalement mais aussi afin d'augmenter les chances d'atteindre les objectifs d'assainissement. Il convient ici de souligner le fait que, si le projet de loi devait ne pas entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014, la Caisse ne remplirait pas les conditions posées par l'article 72a LPP pour pouvoir déroger au système de la capitalisation partielle. En effet, tant que la loi n'est pas adoptée, le plan de financement exigé par cette disposition ne peut pas être

¹ Sur ce paragraphe, voir l'art. 65d LPP.

² Art. 50, al. 2, 2^{nde} phrase, et 51a LPP; voir RO 2011, p. 3385.

³ Art. 123a, al. 2, Cst. JU.

arrêté, de sorte que l'autorité de surveillance ne peut autoriser la Caisse à fonctionner selon le système de la capitalisation partielle. Si l'on devait en arriver à cette situation, la Caisse serait dans l'obligation d'appliquer le système de la capitalisation intégrale, ce qui signifie qu'elle devrait atteindre un degré de couverture de 100 % dans dix ans⁴, ce qui imposerait des sacrifices bien supérieurs à ceux découlant du projet de loi. Pour s'en rendre compte, nous rappelons que le découvert de la Caisse par rapport à un objectif de 100 % est de Fr. 610 millions, alors qu'il est de Fr. 290 millions par rapport à l'objectif de 80 % visé par le projet de loi.

2. Principes de la révision

Le Gouvernement expose ici les principes qui guident la présente révision de la LCP dont le projet figure en annexe. Pour l'essentiel, ces mesures sont issues des propositions du Conseil. Dans les rares cas d'importance où le Gouvernement s'en écarte, il l'indique dans le présent message. Il rappelle que le Conseil a une composition strictement paritaire, notamment du fait qu'il comprend six membres désignés par le Gouvernement et six par l'assemblée des délégués⁵.

Le présent message se limite à la présentation des principes de la révision, compte tenu de la complexité de la matière. Pour un commentaire détaillé, le Gouvernement renvoie au tableau comparatif qui figure en annexe. Il précise toutefois un aspect que la seule lecture de ce tableau ne mettra pas immédiatement en lumière : la LCP perd de l'ampleur, à savoir en nombre d'articles. Cela tient notamment à trois raisons. Primo, ainsi qu'il a été relevé précédemment, le législateur cantonal est dorénavant contraint par le droit fédéral de ne réglementer que les prestations ou le financement, ce second choix ayant été opéré en l'occurrence pour les motifs que nous avons cités plus haut. Toutes dispositions relatives aux prestations doivent ainsi être sorties de la législation cantonale. Secundo, les dispositions de la LCP qui ne constituent dorénavant que des redites du droit fédéral, en particulier de la LPP, en ont été retirées. Tertio, plusieurs dispositions de la LCP sont abrogées, parfois sans indication particulière à ce sujet, au motif que le régime du système de primauté de cotisations ne nécessite plus une réglementation spécifique dans la législation cantonale.

Les principes retenus, qui seront exposés dans les paragraphes ci-après, sont les suivants :

- 2.1. Passage au système de primauté de cotisations;
- 2.2. Objectif d'un taux de couverture de 80 % dans 40 ans;
- 2.3. Cotisations pour l'exécution du plan de financement;
- 2.4. Recapitalisation par les employeurs affiliés;
- 2.5. Mesures transitoires;
- 2.6. Attributions du Conseil, en particulier s'agissant du taux technique, de la constitution d'une réserve de fluctuation, des intérêts crédités sur les comptes des assurés, de l'indexation des rentes;
- 2.7. Composition du Conseil.

⁴ Voir les directives du Conseil fédéral du 27 octobre 2004 concernant des mesures destinées à résorber les découverts dans la prévoyance professionnelle, ch. 226, al. 3, qui précisent que ce délai de 10 ans est un délai maximum pour atteindre la couverture intégrale.

⁵ Voir les art. 67 ss LCP qui prévoient également en particulier la désignation d'un arbitre en cas d'égalité des voix.

2.1. Passage au système de primauté de cotisations

Cet aspect est régi en particulier par les articles 10 et suivants du projet de loi annexé.

2.1.1. Généralités

2.1.1.1. Notions

On distingue deux plans de prévoyance ou deux modes de fonctionnement des caisses de pensions : le système de primauté des prestations et celui de primauté des cotisations. Il existe également des systèmes mixtes.

Dans le cas de la primauté des prestations, celles-ci sont fixées d'abord. Autrement dit, les rentes dépendent du revenu de l'assuré au moment du départ à la retraite (ou durant tout ou partie des années d'affiliation précédant celle-ci). Au cours de la vie professionnelle, les cotisations sont adaptées en fonction des modifications du revenu. Généralement, les prestations tiennent compte également du nombre d'années d'assurance et d'un pourcentage annuel.

On peut en déduire notamment que :

- le niveau général des prestations est fixé;
- le montant des cotisations est censé être fixé de manière à ce que les prestations soient garanties. Il peut varier notamment en fonction de l'évolution de la situation financière de l'institution de prévoyance;
- généralement, les cotisations sont fixées en pourcentage du salaire de manière uniforme pour l'ensemble des assurés;
- les prestations ne sont pas calculées sur la base des salaires perçus durant toute la vie professionnelle, mais en pourcentage d'un ou de plusieurs derniers salaires assurés.

Dans le cas de la primauté des cotisations, les cotisations sont fixées d'abord. Les rentes versées à l'assuré dépendent des cotisations de celui-ci. Pour schématiser, on peut donc voir, dans un tel système, un ensemble de comptes individuels; chaque compte évolue en fonction des cotisations et des intérêts à y verser. Un taux de conversion permet de transposer le capital en rentes.

On peut en déduire notamment que :

- le montant des diverses prestations de prévoyance est établi à partir des cotisations et du taux des intérêts versés sur chaque compte individuel. Il dépend donc de l'ensemble des salaires que l'assuré a perçus durant sa vie professionnelle, ce au travers de la totalité des cotisations payées. La primauté de cotisations ne connaît pas de cotisations de rappel;
- le montant des prestations ne peut pas être connu à l'avance. L'assuré ne peut par conséquent pas planifier avec précision son budget de pensionné.

Les systèmes mixtes sont variés. Ils mêlent avantages et inconvénients des deux systèmes. Un cas est celui où les prestations de retraite sont allouées selon le système de primauté des cotisations et les prestations liées à un risque (invalidité et décès) selon celui de primauté des prestations (par exemple, en pourcentage du dernier salaire assuré).

2.1.1.2. Avantages et inconvénients

Quelle que soit la primauté adoptée, des prestations identiques présentent le même coût. Il est admis que les deux systèmes ont des avantages et des inconvénients.

Le système de primauté de prestations a pour avantage essentiel que les prestations sont clairement définies et donc prévisibles pour l'assuré. De manière un peu imprécise, mettons que ce système permet de maintenir le niveau (relatif) des prestations en cas de variations du salaire assuré. Les risques financiers ne sont globalement pas à la charge de l'assuré.

Les difficultés de prévisibilité du financement sont l'inconvénient essentiel du système. Le financement des augmentations du salaire assuré peut également poser problème, d'autant plus vif que le salarié est proche de la retraite. Prenons l'exemple d'un employé de l'Etat en fonction depuis 25 ans qui connaît sa première promotion en devenant chef de service à 55 ans. Comme les prestations sont déterminées et fonction du (ou plutôt de plusieurs) dernier salaire assuré, l'augmentation du salaire de cette personne doit être financée soit par l'ensemble des cotisants (ce qui est fondamentalement inéquitable), soit par un rappel de cotisations mais dont les modalités sont délicates, notamment au vu du coût que ce rappel peut présenter en fin de carrière. La LCP dans sa version actuelle a introduit un tel rappel (art. 59).

Dans le même sens, la primauté de prestations peut impliquer que le montant d'une rente est calculé sur une base qui ne tient pas suffisamment compte de l'ensemble du parcours professionnel de l'assuré, à savoir des variations concrètes de salaires et de cotisations.

Le système de primauté de cotisations a pour avantage essentiel la clarté et même la sécurité du financement, tant pour l'employeur que pour l'assuré, puisque les charges sont déterminables. Ce système élimine également certaines « fausses solidarités », chaque assuré épargnant en faveur de sa propre prévoyance⁶.

L'inconvénient important du système, qui concerne l'assuré, est qu'il assume directement deux risques financiers qui incombent en principe à l'institution de prévoyance dans le système de primauté de prestations, à savoir les risques liés :

- aux intérêts et à leur taux, puisque ceux-ci sont crédités sur les comptes individuels des assurés en fonction de la performance et de la situation financière de l'institution de prévoyance;
- à l'augmentation de la durée de vie. C'est ici qu'intervient le taux de conversion, en ce sens que lorsque la longévité augmente, le taux diminue, donc les prestations se réduisent.

On lit parfois que le système de primauté de prestations est plus favorable à l'assuré. L'affirmation est discutable. C'est vrai pour les risques qui viennent d'être cités. Mais, dans les faits, ce n'est pas valable pour tous les assurés, par exemple pour celui qui a constamment eu un salaire assuré stable dans une conjoncture favorable.

⁶ C'est en ce sens qu'a été notamment motivé le passage au système de primauté de cotisations de la caisse Publica : « A l'avenir, contrairement à ce qui se passait avec la primauté des prestations, il n'y aura plus de financements indirects des prestations des employés, dont la carrière progresse fortement jusqu'à un âge avancé, par une partie des cotisations d'assurés accomplissant une carrière brève à un niveau modeste ».

2.1.2. Motifs du changement

Le Gouvernement motive le passage à la primauté de cotisations par les raisons suivantes :

- a. Telle est la recommandation de l'organe paritaire qu'est le Conseil et de son expert. Le Conseil a écarté le maintien de la primauté de prestations. A ce titre, il a indiqué notamment que, compte tenu de la situation financière de la CPJU, cette primauté ne générerait pas suffisamment d'économies à l'avenir et qu'elle ne lui donnerait pas suffisamment de moyens pour maîtriser les dépenses futures de la CPJU.
- b. Compte tenu de sa prévisibilité financière, de sa plus grande transparence, un plan en primauté de cotisations est davantage adapté à la volatilité des marchés boursiers et donne à la CPJU une meilleure maîtrise budgétaire.
- c. Il permet d'être plus réactif et donne davantage de moyens à la CPJU afin de résorber son découvert. En cas de rendements inférieurs à ceux escomptés, l'intérêt crédité sur les comptes des assurés peut être revu à la baisse. Il est ainsi plus facile de s'adapter au chemin de croissance prévu, ce qui diminue le risque de recourir à de nouvelles mesures d'assainissement.
- d. Le coût de l'assainissement de la CPJU varie selon le système de primauté⁷. En tenant compte d'une diminution du taux technique de 4 % à 3 %, les coûts sont les suivants.

En maintenant le système de primauté de prestations, le coût serait d'environ Fr. 300 millions. Il se traduirait par un degré de couverture qui passerait à environ 51 %⁸. Ce surcoût devrait être résorbé par des cotisations de l'ordre de 6 % qui s'ajouteraient aux cotisations ordinaires. Le financement global passerait ainsi à 31 % de cotisations (23 % de cotisations ordinaires, 2 % de cotisations de rappel et 6 % de cotisations supplémentaires).

En passant au système de primauté de cotisations, le coût est estimé à Fr. 51 millions. Ce montant n'inclut pas d'éventuelles mesures d'accompagnement permettant d'atténuer pour les assurés les effets du changement de primauté.

- e. Au vu de l'accroissement de la longévité et du chemin de croissance imposé par le droit fédéral afin d'atteindre un degré de couverture de 80 % dans 40 ans, le maintien de la primauté des prestations devrait être assorti d'une importante augmentation des cotisations et/ou d'une forte réduction de prestations. Selon les examens, ces effets se révéleraient drastiques pour les assurés.

Ainsi, d'après les estimations de la direction de la CPJU et de son expert⁹, une diminution de 10 % des prestations à l'âge terme (par exemple, un passage de 60 % à 54 % du taux de pension¹⁰) n'éviterait pas de prélever encore 3,5 à 4,0 points supplémentaires de cotisations d'assainissement.

Toujours selon ces estimations, en la cumulant avec une telle diminution des prestations de 10 %, une augmentation d'une année (respectivement de deux ans) de l'âge de la retraite permettrait de réduire le coût du changement de taux technique de Fr. 20 millions (respectivement Fr. 60 millions). Toutefois, elle ne dispenserait pas de 5,0 points (respectivement 3,9) de cotisations supplémentaires. Et elle diminuerait les prestations, selon les cas de figure, approximativement entre 8,3 % et 16,3 %.

⁷ Voir, pour les détails chiffrés, Expertise, p. 17 s.

⁸ Il convient de préciser que, dans la suite du texte, les degrés de couverture indiqués font référence à un degré de départ de 62 % sur lequel l'Expertise s'est fondée.

⁹ Voir, en annexe, Direction de la CPJU, note au DFJP, 23 avril 2012; Expert de la CPJU, Répartition du financement, 4 juin 2012.

¹⁰ Art. 26 LCP.

- f. La mesure s'inscrit également dans le sens d'éliminer certaines "fausses solidarités", démarche déjà initiée lors de l'adoption de la LCP, notamment par l'introduction d'un rappel de cotisations. Au niveau suisse, il faut constater une tendance à passer à la primauté de cotisations, certes non généralisée. Par exemple, la primauté des cotisations s'applique à la caisse fédérale de pensions Publica depuis le 1^{er} juillet 2008. Les caisses publiques romandes, qui ne sont toutefois pas bien classées au niveau suisse en termes de degré de couverture, conservent certes en majorité la primauté de prestations. Le canton de Fribourg connaît un système hybride. Le canton du Valais est passé à la primauté de cotisations au 1^{er} janvier 2012.
- g. Enfin, le changement du système de primauté a rencontré un accueil en majorité favorable auprès des entités consultées.

2.1.3. Effets du changement sur les assurés

Le changement de primauté n'a pas d'effets sur les rentiers.

En ce qui concerne les assurés, leur prestation de libre passage sera transformée en un compte-épargne au jour du changement de primauté. D'une manière générale, la projection de ce compte-épargne au moment de la retraite conduit à des prestations inférieures au régime actuel. Cette affirmation n'est pas absolue. Elle est en principe valable pour les assurés de plus de 40 ans. En outre, dans un régime de primauté de cotisations, si le taux d'intérêt crédité sur les comptes-épargne est égal au taux technique, certaines prestations peuvent être supérieures au régime actuel. Ces réserves sont toutefois assez théoriques compte tenu de la situation financière de la CPJU à ce jour.

Le principe est donc que le passage à la primauté de cotisations implique une réduction des prestations des assurés. L'intensité des effets varie en fonction de plusieurs critères (taux d'intérêts, durée d'assurance, salaire, etc.). Selon les projections, au mieux, le changement peut conduire à une amélioration de prestations de + 7 % (hypothèse d'un assuré de 22 ans, cotisant 40 ans, salaire d'employé et taux d'intérêts à 4 %). Mais la tendance est sans conteste à la baisse des prestations, parfois drastique. Ainsi, avec un taux d'intérêts à 1 %, les prestations de retraite de ce même assuré connaissent un écart de - 38 %, à savoir une diminution de Fr. 28'200 à Fr. 17'600.

Des détails chiffrés figurent en annexe¹¹.

Ces conséquences peuvent être en partie compensées par le fait que, par exemple, un assuré pourrait travailler plus longtemps, ainsi après 62 ans ; son compte-épargne serait majoré d'années supplémentaires de cotisations. Tous les assurés n'en ont toutefois pas la possibilité, en particulier les membres de la Police cantonale¹².

Cela étant, de l'avis du Gouvernement, ces effets négatifs doivent être, du moins partiellement, compensés en faveur de certains assurés. Les mesures transitoires que le Gouvernement propose d'instaurer à ce titre seront abordées ci-après¹³.

¹¹ Voir, ci-joint, Conseil de la CPJU, Comparatif des primautés, 14 mars 2012. Ainsi qu'elle le mentionne, l'annexe n'inclut aucune mesure d'accompagnement.

¹² Art. 74, al. 2, de la loi sur le personnel de l'Etat (RSJU 173.11).

¹³ Voir ci-après ch. 2.5.

2.1.4. Effets du changement sur le régime de prévoyance des membres de la Police cantonale

Cet aspect est régi en particulier par l'article 45 du projet de loi annexé.

Le régime de prévoyance des membres de la Police cantonale nécessite un traitement spécifique pour le changement de primauté. Dans le système actuel, des cotisations supplémentaires sont perçues auprès de chaque membre du corps de la police et de l'Etat dans l'optique d'alimenter un fonds spécifique (le fonds de réserve de la Police cantonale). Les montants ainsi perçus permettent de financer :

- les prestations en faveur des rentiers dès 60 ans (âge terme pour ce personnel) à un niveau qui ne diffère pas de celui connu par les autres employés d'Etat
- une rente pont AVS dès 60 ans jusqu'au jour où l'assuré peut bénéficier d'une rente anticipée de l'AVS.

Ce fonds fonctionne ainsi selon le système dit de répartition (les liquidités émanant du personnel actif sont utilisées pour le versement de prestations). Le déficit est garanti par l'Etat.

Dans un régime de primauté de cotisations, il devient primordial d'identifier de manière transparente et pour chaque assuré concerné le financement complémentaire nécessaire à l'anticipation de la retraite dès 60 ans. Concrètement, dès 2014, sur le total des cotisations supplémentaires actuelles de 3 %, la part de 2 % est attribuée personnellement à chaque assuré actif sur son compte-épargne. Le pourcent de cotisation restant sera affecté au financement de la rente pont AVS en répartition, sans garantie de l'Etat.

L'avoir pour lequel chaque assuré actif a contribué jusqu'à fin 2013 doit être géré de manière uniforme par rapport aux versements à venir. La solution la plus efficace revient à gérer un seul compte-épargne en y versant la prestation de libre passage complémentaire actuelle. La somme de ces prestations complémentaires équivalait à fin 2012 à un montant approximatif de 2 millions de francs. Or, comme le fonds actuel est en système de répartition, le passage d'un tel système à un système de capitalisation conduit à doter globalement les comptes-épargne des policiers d'un montant supplémentaire de 2 millions de francs.

Dans la mesure où l'Etat garantit jusqu'au moment du changement de système le déficit de ce fonds, il doit verser ce montant à la Caisse afin de financer cette opération.

2.2. Objectif d'un taux de couverture de 80 % dans 40 ans

Cet aspect est régi en particulier par l'article 18 du projet de loi annexé.

Le droit fédéral impose un degré de couverture minimal de 80 % dans 40 ans. Dès lors, cette mesure ne peut pas être discutée et n'appelle pas de commentaire du Gouvernement. Le droit fédéral prévoit également un palier à 60 % en 2020 et à 75 % en 2030 que le projet de loi annexé reprend expressément. Il est utile de préciser que la couverture doit être intégrale pour les engagements pris envers les rentiers¹⁴.

Une variante pourrait consister à fixer un objectif plus élevé pour la CPJU, par exemple à maintenir l'objectif de 90 % que prévoit actuellement la LCP¹⁵. Le Gouvernement retient le principe d'y renoncer et de s'en tenir au droit fédéral. L'Expertise le recommande. Un autre expert de la CPJU constatait d'ailleurs qu'aucun modèle ne lui permet d'atteindre l'objectif de 90 % dans une période de 20 ans.

¹⁴ Sur ce paragraphe, voir l'art. 72a LPP.

¹⁵ Art. 80, al. 4, LCP.

S'agissant de la progressivité des paliers au fil des ans, des intérêts s'opposent. D'une part, une amélioration rapide du degré de couverture est souhaitable, notamment car elle replace prestement la CPJU dans un cercle financier favorable. D'autre part, elle concentre l'effort, en fonction des mesures, sur certaines catégories d'âge d'assurés - ce qui est contestable - et une recapitalisation est imputée sur une courte période à l'Etat et aux autres employeurs affiliés. Cela étant, le Gouvernement propose de s'en tenir aux paliers prévus par le droit fédéral.

Le droit fédéral impose également un degré de couverture initial en dessous duquel la CPJU ne pourra plus descendre. Le Conseil proposait en 2012 de le fixer à 56 % sur la base des propositions de son expert¹⁶. Ce degré dépend des décisions que le Parlement arrêtera dans le cadre de la présente révision de la LCP. Il sera déterminé au moyen d'un plan de financement que l'autorité de surveillance de la CPJU devra approuver.

A noter que, si à l'avenir ce degré initial devait ne pas être respecté, il n'incomberait pas à l'Etat de l'assumer par le biais de la garantie qu'il fournit à la CPJU mais des mesures d'assainissement au sens de la LPP devraient être prises, par exemple des cotisations d'assainissement à charge des employeurs et des assurés¹⁷. Précisons toutefois que le non-respect des paliers de 60 % en 2020 et de 75 % en 2030 aurait comme conséquence, de par le droit fédéral, le paiement d'un intérêt par l'Etat en faveur de la Caisse¹⁸.

2.3. Cotisations

Le projet de révision de la LCP apporte deux changements significatifs en matière de cotisations.

2.3.1. Cotisations ordinaires

Cet aspect est régi en particulier par les articles 13 et suivant du projet de loi annexé.

Le passage au régime de primauté de cotisations présente en principe un échelonnement des cotisations (des assurés et des employeurs) en fonction de l'âge de l'assuré, à savoir que plus celui-ci augmente, plus le taux de cotisation croît¹⁹. Le Gouvernement a retenu le principe que les cotisations ordinaires des assurés varient peu en fonction de l'âge de ceux-ci. Il s'agissait en particulier d'une demande syndicale. Ce principe a notamment pour avantages de ne pas léser une tranche d'âge particulière et de conserver un certain salaire net pour les employés. Le projet de LCP échelonne ainsi le taux de cotisations des assurés entre 8,8 % (dès 22 ans) et 10,4 % (dès 42 ans). Les cotisations des employeurs varient elles en fonction de l'âge des assurés, entre 7,3 % (dès 22 ans) et 17,6 % (dès 57 ans).

2.3.2. Cotisations pour l'exécution du plan de financement

Cet aspect est régi en particulier par l'article 32 du projet de loi annexé.

Comme indiqué précédemment, il est retenu qu'il y a lieu de porter le degré de couverture de la CPJU à 80 % dans 40 ans, et le Conseil devra, selon toute vraisemblance, diminuer le taux technique à 3 %. Ces deux aspects impliquent d'importants besoins de financement. Le changement du système de primauté

¹⁶ Expertise, p. 17.

¹⁷ Voir notamment art. 72c et 72e LPP.

¹⁸ Let. c, al. 2, de la disposition transitoire de la modification de la LPP du 17 décembre 2010.

¹⁹ Voir les art. 16 LPP et 17 LFLP.

présente des effets sensibles sur les prestations des assurés, même si des mesures accompagnant ce changement sont prises. Toutefois, à lui seul, ce changement de primauté ne constitue pas une mesure suffisante pour assainir la situation financière de la CPJU.

Le Conseil a proposé d'autres mesures tendant à résorber le découvert de la CPJU. L'une d'elles, qui est de la compétence du législateur cantonal, consiste à prélever des cotisations temporaires auprès des employeurs affiliés et des assurés.

Il est proposé que celles-ci s'élèvent à 1 %, réparties par moitié entre assurés et employeurs affiliés, soit chacun 0,5 %. Par rapport au dossier mis en consultation, le Gouvernement propose donc de majorer ce taux initialement proposé à 0,6 %. Cette modification est notamment fondée sur les motifs suivants. Tout d'abord, le Conseil l'avait proposée d'emblée, estimant qu'elle était adaptée au besoin de financement. Ensuite, les avis exprimés lors de la consultation sont partagés à ce sujet, entre 0,6 % et 1 %. Enfin et surtout, cette modification permet de renforcer le chemin de croissance que doit suivre la Caisse, en considérant l'ensemble des circonstances financières, en particulier les mesures transitoires.

Ces cotisations sont limitées dans le temps. L'expert agréé examinera les conditions qui justifient leur suppression, notamment sur la base des articles 19 et suivants du projet de loi. Cet examen sera soumis à l'autorité de surveillance LPP pour validation.

Hormis la fixation du taux, cette mesure typique, retenue pour le refinancement de plusieurs caisses publiques de prévoyance professionnelle, n'appelle pas de commentaire particulier du Gouvernement.

2.4. Recapitalisation par les employeurs affiliés

Cet aspect est régi en particulier par les articles 42 et suivants du projet de loi annexé.

2.4.1. Contexte

L'article 80, alinéas 1 à 3, LCP a le contenu suivant :

«¹ L'Etat accorde à la Caisse la garantie permettant de déroger au principe du bilan en caisse fermée, conformément aux dispositions de la LPP.

² Cette garantie s'étend à l'ensemble des prestations.

³ Toutefois, si l'Etat doit verser des montants au titre de sa garantie, chaque employeur affilié est tenu de lui rembourser ceux-ci proportionnellement aux engagements relatifs à ses assurés. »

La direction de la CPJU a établi une répartition en pourcent entre les employeurs au 31 décembre 2011. Cette répartition figure en annexe du présent message. Il en ressort en particulier une participation de l'Etat à raison de 53,9 % et de l'Hôpital du Jura de 19,3 %. Les autres employeurs affiliés sont impliqués pour des taux de 3,1 % (fondation pour l'aide et les soins à domicile) et moins.

Plusieurs collectivités publiques ont été récemment confrontées à la recapitalisation d'institutions publiques de prévoyance. Elles ont employé diverses méthodes. Souvent, l'assainissement d'une telle institution n'a pas été considéré comme une dépense nouvelle, partant soumise au référendum obligatoire compte tenu de son montant. Par exemple, au vu des mesures qu'imposent la LPP aux institutions de prévoyance en sous-couverture, en particulier de l'exigence d'un degré de couverture de 80 % dans 40 ans selon un rythme

imposé, des cotisations à ce titre ont été considérées comme des dépenses liées²⁰. Plusieurs collectivités ont opté pour la méthode consistant à prélever le montant de la recapitalisation directement sur la fortune de la collectivité publique, ce montant étant placé par l'institution de prévoyance auprès de ladite collectivité²¹. Cette méthode a l'avantage de ne pas grever les budgets et les comptes de la collectivité publique dans le futur. Seuls les intérêts de la somme empruntée figurent en charges financières de la collectivité publique. Pour l'institution de prévoyance, cette méthode présente deux avantages. Premièrement, elle lui offre un placement sûr, en particulier lors de turbulences des marchés financiers²². Secondement, elle lui évite de devoir placer un volume important de liquidités lors d'une seule période.

2.4.2. Propositions

Sans une importante embellie des marchés financiers, sur laquelle il est difficile de tabler, une recapitalisation de la CPJU ne paraît guère évitable compte tenu de son actuel degré de couverture. Le Gouvernement est conscient qu'elle devra se faire au détriment d'autres projets de l'Etat et qu'elle touchera également de manière significative les finances des autres employeurs affiliés.

Le Gouvernement a admis le principe d'une recapitalisation, en précisant expressément deux conditions.

- a. Les autres employeurs affiliés doivent participer effectivement à la recapitalisation proportionnellement à l'Etat, ainsi que leur impose la législation.

Dans l'intérêt de la CPJU, l'Expertise privilégie un apport unique de la part de l'Etat. Mais elle ouvre la porte à ce que le solde soit versé à la CPJU par les autres employeurs affiliés sous la forme d'une contribution annuelle permettant à terme la recapitalisation. Cette proposition réduit le degré de couverture initial de la CPJU aux environs de 54,5 % selon l'Expertise.

Le projet annexé de révision de la LCP retient le principe d'un apport initial de chaque employeur affilié mais avec deux modalités de paiement à leur disposition : d'une part, un versement dans les six mois dès l'entrée en vigueur de la loi; d'autre part, la conclusion d'un contrat de prêt avec la Caisse prévoyant un échelonnement du paiement.

- b. Le Gouvernement propose d'arrêter le montant de la recapitalisation à Fr. 74 millions, montant réparti au prorata des engagements relatifs aux assurés de chaque employeur affilié.

Le Gouvernement a écarté une recapitalisation plus importante de la CPJU. Primo, les finances cantonales ne peuvent guère la permettre, en particulier compte tenu du mécanisme de frein à l'endettement. Secundo, solliciter davantage l'Etat implique une répercussion financière proportionnelle sur les employeurs affiliés. Tertio, l'Expertise admet ce plan de financement.

Proportionnellement aux autres employeurs affiliés, la part incombant à l'Etat s'élève à environ Fr. 40 millions sur les Fr. 74 millions. Cette participation de l'Etat constitue, de l'avis du Gouvernement, une dépense liée, notamment compte tenu de l'absence de marge de manœuvre que le droit fédéral laisse aux cantons pour le refinancement de leurs caisses de pensions. La Confédération et plusieurs

²⁰ Ainsi, dans le canton de Fribourg, Message du 8 février 2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, p. 13.

²¹ Cette méthode a été retenue notamment par la Confédération dans le cadre de la caisse « Publica » et par les cantons d'Argovie, Grisons, Lucerne et Valais. Voir, par exemple dans le canton du Valais, Message du 31 août 2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décision concernant la deuxième phase de la recapitalisation complémentaire de CPVAL, p. 5.

²² Voir notamment Message valaisan précité, p. 5.

cantons qui ont refinancé leurs caisses publiques de prévoyance professionnelle ont exprimé ce même avis.

Le montant de la recapitalisation par l'Etat sera prélevé directement sur ses fonds propres, ce montant étant placé par la CPJU auprès de l'Etat, sur la base d'un prêt dont la durée maximale sera de 30 ans. Celui-ci versera durant cette période à la CPJU des intérêts correspondant au taux technique mais au maximum au taux de 3 % par an. Des variantes prévoyant un autre taux ont été étudiées et écartées : elles contraindraient la CPJU à trouver des modes de financement de ce manque, par exemple par le rendement d'autres placements ou, à défaut de celui-ci, en devant prendre des mesures d'assainissement supplémentaires. Enfin, il faut souligner que le marché hors obligataire présente peu d'offres de prêt sur une durée plus longue que 15 ans. Le marché obligataire n'est pas ouvert compte tenu du volume financier ici en cause. Par conséquent, un taux de 3 % pour un prêt s'étendant sur une durée de 30 ans ne présente rien d'excessif par rapport aux offres disponibles sur le marché.

2.5. Mesures transitoires

Cet aspect est régi en particulier par les articles 36, 39 et 40 du projet de loi annexé.

Ainsi que relevé²³, les effets du changement du système de primauté sont importants sur les prestations des assurés. De l'avis du Gouvernement, ils doivent être compensés par des mesures accompagnant ce changement.

Plusieurs scénarios ont été étudiés. Le Gouvernement avait mis en consultation deux d'entre eux : d'une part, un maintien des droits acquis durant cinq ans; d'autre part, une mesure proposée par le Conseil et consistant à garantir à tous les assurés (quel que soit leur âge) une rente assurée de 60 %²⁴ du dernier salaire assuré (en compensant des effets de l'inflation et de la longévité), pour autant que la CPJU soit à même de verser un taux d'intérêts de 4 % sur le compte-épargne des assurés.

Compte tenu des résultats de la consultation menée l'année dernière et de discussions avec différents partenaires, le Gouvernement retient ici une mesure d'accompagnement alternative.

Sans entrer dans les détails du texte légal et de son commentaire, les principes suivants s'appliquent au régime transitoire retenu dans le projet de LCP annexé :

- a. Les personnes **dès 62 ans révolus** ne subissent en principe pas de réduction de prestations du fait de la révision. Plus précisément :
 - Les droits acquis garantis lors de la révision de la LCP de 2010 sont maintenus, de sorte que les personnes, affiliées à la CPJU avant le 1^{er} février 2010 et qui la quittent avant le 1^{er} février 2015, restent soumises à l'ancien droit. Au demeurant, il est précisé que ce régime transitoire peut également s'appliquer à des personnes n'ayant pas 62 ans révolus;
 - Les assurés de plus de 62 ans et qui sont encore en activité lors de l'entrée en vigueur de la révision obtiendront au moins la même rente assurée que celle découlant du plan en primauté de prestations au 31 décembre 2013.
- b. Les assurés **n'ayant pas 62 ans révolus**, à savoir ceux nés entre 1952 et 1963, se voient créditer sur leur compte-épargne un montant compensatoire. Ce montant sert à garantir une partie de la rente de retraite. La méthode consiste à ce que la rente projetée à 62 ans dans le nouveau régime de primauté de cotisations soit égale à celle calculée au 31 décembre 2013 sous le régime actuel. Cette

²³ Voir ci-avant ch. 2.1.3.

²⁴ Pour autant, évidemment, que l'assuré dispose de ce taux de rente dans la primauté actuelle.

compensation est dégressive, à savoir que le montant versé à ce titre diminue plus l'assuré est jeune. Elle s'échelonne de 100 % pour un assuré né en 1952 à 10 % pour un assuré né en 1963. Il faut préciser qu'en ce qui concerne les membres de la Police cantonale dont l'âge de la retraite est de 60 ans, ces mêmes taux s'échelonnent du cas d'un assuré né en 1954 jusqu'à celui d'un assuré né en 1965. Pour plus de détails, le Gouvernement renvoie aux dispositions transitoires du projet de LCP annexé.

Le coût de ce régime transitoire est de l'ordre de Fr. 100 millions (excepté le premier tiret de la lettre a ci-dessus qui relève de la dernière révision de la LCP) prélevés initialement sur la fortune de la CPJU.

On trouvera en annexe des exemples d'application de ce régime transitoire établis par la CPJU²⁵.

La mesure déploie donc des effets jusqu'à 12 ans de la retraite. Elle tient compte des intérêts en présence, notamment de la situation financière de la CPJU et des assurés.

Le Gouvernement estime cette solution équilibrée.

2.6. Attributions du Conseil

Les éléments qui justifient que des mesures fortes soient prises afin d'améliorer la situation financière de la CPJU ont été exposés dans le présent message. Sur la base des propositions du Conseil, le Gouvernement a mis en consultation plusieurs de ces mesures l'année dernière. Les cotisations à percevoir auprès des employeurs affiliés et des assurés afin de garantir le plan de financement, ainsi que la recapitalisation, sont deux mesures de la compétence du législateur cantonal. D'autres mesures cependant relèveront dès le 1^{er} janvier 2014 de la compétence du Conseil, organe suprême et paritaire de la CPJU. Elles ne figurent donc pas dans le projet de loi annexé. Comme elles sont proposées par le Conseil, admises par le Gouvernement, nécessaires afin de mener à bien le plan de financement de la CPJU et globalement bien reçues dans la procédure de consultation menée l'année dernière, elles sont ici rappelées sommairement.

Il est opportun de mentionner que le Conseil pourrait renoncer à l'une ou à l'autre de ces mesures, mais alors les autres mesures devraient être amplifiées. Il ressort de l'Expertise que ces mesures s'imposent pour atteindre l'objectif du degré de couverture de 80 % dans 40 ans²⁶.

- a. Le Conseil se propose d'abaisser le taux technique de 4 % à 3 %²⁷. Le Gouvernement soutient cette mesure compte tenu des rendements sur les marchés financiers.

Le sujet fait l'objet d'une analyse détaillée de l'expert de la CPJU. Le Gouvernement se permet ici d'y renvoyer²⁸. Il note en particulier que même le scénario le plus optimiste de l'expert conduit à un taux technique inférieur à 3 % à partir de 2017. Toutefois, compte tenu d'une comparaison intercantonale, des placements d'actifs de la CPJU et des difficultés de prévisibilité dans ce domaine, le taux de 3 % paraît pour l'heure approprié.

Cet abaissement à 3 %, se justifie également en regard de son coût. Dans le cadre d'un système en primauté de cotisations, une telle diminution engendre pour la CPJU un coût de Fr. 51 millions.

²⁵ CPJU, Dispositions transitoires de la nouvelle loi sur la Caisse de pensions (art. 36, 39 et 40 LCP), 20 février 2013.

²⁶ Voir notamment Expertise, p. 18.

²⁷ Art. 79 LCP.

²⁸ Expertise, p. 5 s.

- b. Une autre mesure retenue par le Conseil consiste en une réduction du taux des intérêts crédités sur le compte-épargne des assurés en primauté de cotisations. Ce taux devrait correspondre au taux technique, donc être de 3 %. Le Conseil a retenu le principe que ce taux soit inférieur à celui du taux technique, a priori inférieur de l'ordre de 1 %. En tous les cas, la fixation de ce taux est de la compétence du Conseil, en ce sens qu'il l'adapte en fonction des conditions des marchés financiers. Il est ainsi difficile d'arrêter en l'état un taux fixe.
- c. La mesure suivante concerne les rentiers. Rappelons que le droit fédéral est restrictif s'agissant de mesures d'assainissement touchant aux rentes²⁹. Le Conseil a retenu le principe que, au vu de la situation financière de la CPJU et aussi longtemps qu'une cotisation supplémentaire de financement est prélevée auprès des cotisants, les rentes ne soient pas indexées. La mesure peut apparaître socialement discutable. Il ne semble toutefois guère équitable qu'une génération d'assurés qui bénéficient de prestations, à ce jour plus favorables (voire particulièrement favorables, par exemple s'agissant de la retraite anticipée), ne soit aucunement impliquée dans les mesures d'assainissement de la CPJU. Il est possible que d'aucuns élèvent même la critique selon laquelle un tel effet de l'assainissement à l'égard des rentiers est plus symbolique que suffisant. Le cadre posé actuellement par la LPP en est la cause.
- d. Sur proposition de son expert, le Conseil souhaite la constitution d'une réserve de fluctuation à hauteur de 10 % de la fortune de la CPJU, à savoir de Fr. 90 millions³⁰. Le Gouvernement partage ce point de vue, en particulier en regard du résultat de la consultation de l'année dernière.

Le recours à cette réserve est répandu. Il sert en particulier à compenser les éventuelles baisses de cours des placements. Il évite que les institutions de prévoyance, à la suite de mouvements à court terme sur les marchés financiers, soient obligées de prendre des mesures d'assainissement. Dans le cas de la CPJU, cette espèce de « coussin de sécurité » permet notamment au Conseil d'éviter de devoir mettre en œuvre sans délai de nouvelles mesures d'assainissement face à des fluctuations purement conjoncturelles. Ainsi, cette mesure permet d'éviter que les options retenues dans le cadre de la révision à venir de la LCP doivent être modulées, voire chamboulées dans l'urgence par de nouvelles révisions, du fait de baisses à court terme du cours des placements.

2.7. Composition du Conseil

Cet aspect est régi en particulier par les articles 22 et suivants du projet de loi annexé.

Le Gouvernement a jugé judicieux que le Conseil se penche sur la question d'une réduction du nombre de ses membres et de leur professionnalisation à compter du 1^{er} janvier 2014, cela du fait que le nouveau droit fédéral confiera des attributions particulièrement étendues et sensibles au conseil d'administration. Dans des délais particulièrement serrés, le Conseil n'a pas formé de proposition précise à ce sujet. Indépendamment des incidences financières à apprécier, le Conseil estime que la question de base liée à la représentativité est avant tout de la compétence des employeurs affiliés et des représentants des assurés.

Dans le projet de loi annexé, le Gouvernement propose que le nombre de membres du Conseil soit réduit et que celui-ci tende donc à davantage de professionnalisation. Il retient qu'au lieu d'actuellement 12, le nombre de membres se situe dans une fourchette de 6 à 10, bien entendu avec une composition paritaire. Le Gouvernement veille à une représentation appropriée des employeurs affiliés autre que l'Etat.

²⁹ Art. 65d, al. 3, let. b, LPP.

³⁰ Expertise, p. 14, qui motive la mesure par le détail.

3. Résultats des consultations

Le Gouvernement a lancé deux consultations sur ce dossier.

La première consultation de l'année dernière porte sur les principes de la révision. Les résultats peuvent être qualifiés de positifs. La moyenne des réponses au questionnaire soumis aux entités consultées est favorable à plus de 60 %. Un tableau résumant ces résultats est accessible en ligne, sur le site Internet de l'Etat. Il va de soi qu'une même réponse peut être fondée sur des arguments opposés, par exemple que deux entités soient opposées à une recapitalisation à hauteur de Fr. 74 millions, l'une parce que le montant lui paraît trop élevé, l'autre trop faible.

Les entités consultées ont été invitées à proposer d'autres mesures d'assainissement de la CPJU que celles retenues par le Gouvernement. D'autres mesures n'ont pas connu plus d'une dizaine d'occurrences dans les réponses, alors que les documents de consultation ont été envoyés à plus de 150 entités. Font en particulier exception des critiques élevées par 17 entités consultées au sujet de la gestion de la CPJU et du fait que le dossier ne mentionnait pas de mesures à ce sujet.

En outre, lors de cette consultation, des entités consultées, en particulier des syndicats, ont requis l'ouverture de négociations afin de discuter l'ensemble des mesures. A cette fin, des rencontres ont été organisées entre la coordination des syndicats de la fonction publique et des représentants du Gouvernement en novembre et décembre 2012.

La proposition syndicale principale qui est ressortie de ces discussions consistait à examiner un système mixte fondant une primauté de prestations pour les salaires jusqu'à une certaine somme (classe 10 de l'échelle de traitements des employés de l'Etat, par hypothèse) de tous les assurés et une primauté de cotisations pour les salaires, au-delà de cette somme, de tous les assurés. Le Gouvernement est défavorable à cette proposition pour plusieurs motifs. Par exemple, elle lui paraît socialement discutable, en particulier dans une bonne conjoncture boursière; elle est extrêmement complexe à mettre en œuvre pour la CPJU et par ricochet peu transparente pour les assurés; elle lui paraît singulière et ne semble pas connue d'une institution publique de prévoyance professionnelle. Pour ces motifs et compte tenu du calendrier serré de la révision, le Gouvernement n'a pas souhaité davantage d'études sur cette proposition.

La seconde consultation, menée tout récemment cette année, porte sur des questions plus précises. Les résultats peuvent également être qualifiés de positifs. Ils sont également accessibles en ligne. Plusieurs remarques formulées ont impliqué des modifications du projet de loi et du présent message. Des changements fondamentaux ne sont pas à signaler. Mentionnons toutefois deux modifications significatives.

D'une part, l'article 32 a été précisé. En particulier, la limitation dans le temps des cotisations supplémentaires a été intégrée plus clairement dans le texte légal. Le Conseil, paritaire, détermine la durée de ces cotisations avec l'expert agréé et l'autorité de surveillance. Cela répond à la demande de plusieurs entités consultées.

D'autre part, certaines situations particulières d'application des dispositions transitoires auraient pu conduire à une forme de surindemnisation pour un temps limité, à savoir qu'un pensionné aurait pu toucher une rente supérieure, du fait du régime transitoire, à celle du droit actuel. Cet aspect, critiqué en procédure de consultation, a été corrigé. Une telle surindemnisation est exclue.

4. Incidences financières

Les incidences financières du projet de loi, en particulier pour l'Etat, peuvent être présentées de la manière suivante.

4.1. Changement de primauté

Le régime de primauté des cotisations implique une augmentation de capital de prévoyance plus forte en fonction de l'âge de l'assuré. Comme précédemment mentionné, tout en maintenant le niveau de financement global actuel, le Gouvernement propose d'éviter de faire supporter aux assurés une trop forte progression du niveau de cotisation. Les charges sociales pour l'employeur évolueront par conséquent en fonction de l'âge moyen de l'assuré. Un nombre important de retraites est prévisible ces prochaines années. Ainsi, l'âge moyen des assurés va baisser.

Le rappel de cotisations est propre au régime de primauté des prestations et est donc ici abandonné. Il représente un montant global annuel pour les employeurs affiliés de Fr. 1,5 millions selon les comptes 2012 de la CPJU.

4.2. Cotisation pour l'exécution du plan de financement

Cette cotisation supplémentaire de 0,5 % à charge des employeurs représente un montant estimé à Fr. 1,45 millions. Cette nouvelle charge sera donc dans l'ordre de grandeur du régime de rappel de cotisations qui se termine. L'autre moitié de cette cotisation est supportée par les assurés.

4.3. Recapitalisation

La recapitalisation va générer deux incidences: l'une unique et l'autre périodique.

La charge unique a pour fondement que la recapitalisation implique une diminution de la fortune de l'employeur affilié. Ainsi, la participation de l'Etat s'élevant à environ Fr. 40 millions générera une réduction du capital propre de l'Etat de Fr. 216,4 millions à Fr. 174,4 millions. Cette perte sera comptabilisée sur un seul exercice.

La charge périodique signifie que, si l'employeur affilié s'acquitte de sa participation sous forme d'un prêt, il versera des charges d'intérêt. Pour l'Etat, le taux retenu de 3 % impliquera des charges supplémentaires annuelles de Fr. 1,2 millions par rapport au prêt simultané d'environ 40 millions. Ce coût pourra varier par la suite en fonction des liquidités à disposition pour les remboursements. Si le degré d'autofinancement ne dépasse pas les 100 %, l'Etat devra emprunter chaque année pour honorer sa créance. Enfin, en intégrant les liquidités nécessaires à la recapitalisation du fonds spécial relatif au corps de la police, la dette brute reconnue par le frein à l'endettement augmentera d'environ Fr. 42 millions³¹.

Lors de la consultation, diverses institutions paraétatiques ont relevé les difficultés que la part de recapitalisation mise à leur charge présentait pour leurs finances. Il est complexe de déterminer de manière générale les effets concrets de cette recapitalisation, en particulier quant à savoir si, dans le cadre de leur subventionnement, ces institutions devraient bénéficier d'un apport supplémentaire de la part de l'Etat. Le

³¹ Voir ci-avant ch. 1.3.2.

Gouvernement est conscient de cette problématique. Dans le cadre de l'examen des budgets et des contrats de prestations de ces entités, il traitera de celle-ci au cas par cas.

4.4. Incidences pour les communes

Outre les communes qui sont également employeurs affiliés, l'ensemble des communes jurassiennes sont touchées par les charges salariales soumises à la répartition entre l'Etat et les communes, en particulier dans le domaine de l'enseignement. Comme constaté précédemment, l'effort principal des employeurs affiliés concerne la recapitalisation. Il n'est pas envisagé de soumettre celle-ci à répartition des charges.

4.5. Répartition des incidences financières

Ce dernier paragraphe expose une forme de répartition des efforts de la révision de la LCP entre les assurés, les employeurs affiliés et les rentiers sur les seize prochaines années (du 1.1.2014 au 01.01.2030). Cette échéance correspond à l'objectif de 75 % de degré de couverture. Ce palier s'avère déterminant à atteindre en vue de respecter le degré de couverture de 80 % en 2052.

L'expert de la CPJU estime, sur la base des mesures qui sont retenues dans le projet de LCP et de celles que le Conseil se propose de prendre, que la répartition des efforts en vue de réaliser le plan de financement se présente comme suit :

	En points de degré de couverture	Part de l'effort
Employeurs	7.75	41 %
Assurés actifs	7.15	38 %
Rentiers	4.1	21 %

La participation des rentiers est liée au fait que le Conseil retient qu'ils ne bénéficieront pas d'une indexation des rentes de 0.5 %, soit le taux d'inflation retenu dans les hypothèses de travail.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement invite le Parlement à adopter le projet de loi qui est joint au présent message.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, nos salutations distinguées.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Michel Probst
Président



Sigismond Jacquod
Chancelier d'Etat

Annexes :

1. Projet de LCP;
2. Commentaire par article de la révision de la LCP sous forme de tableau comparatif;
3. Expertise;
4. Direction de la CPJU, note au DFJP, 23 avril 2012;
5. Expert de la CPJU, Répartition du financement, 4 juin 2012;
6. Conseil, Comparatif des primautés, 14 mars 2012;
7. Direction de la CPJU, Répartition au sens de l'article 80, alinéa 3, LCP, 5 juin 2012;
8. CPJU, Dispositions transitoires de la nouvelle loi sur la Caisse de pensions (art. 36, 39 et 40 LCP), 20 février 2013.