

Delémont, le 21 février 2017

MESSAGE RELATIF AU PROJET DE LOI CONCERNANT LA PREVOYANCE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement vous soumet en annexe un projet de loi concernant la prévoyance de ses membres.

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

- I. Contexte**
 - A. Décret actuel**
 - B. Projet du Gouvernement**
 - C. Variantes étudiées par la commission de gestion et des finances**
- II. Exposé du projet**
 - A. Projet en général**
 - B. Commentaire par article**
- III. Effets financiers**
 - A. Ancien régime de prévoyance**
 - B. Nouveau régime de prévoyance**

I. Contexte

Le 30 septembre 2015, le Parlement a refusé l'entrée en matière sur un projet de révision de la retraite des membres¹ du Gouvernement. Il a mandaté celui-ci afin de lui soumettre un nouveau projet sur la base des travaux menés par la commission de gestion et des finances (CGF). Dans un arrêté, il a décidé que les membres du Gouvernement élus pour la législature 2016-2020 seront affiliés au nouveau régime, sous réserve des droits acquis.

Par le présent message, le Gouvernement soumet au Parlement un nouveau projet de loi en ce sens. Il résume ci-après l'historique de ce dossier et se permet, pour plus de détails, en particulier pour une comparaison intercantonale, de renvoyer à son premier message adressé au Parlement le 11 mars 2014, ainsi qu'à ses annexes.

Le Gouvernement avait mis en consultation son précédent projet auprès des partis politiques. Dans la mesure où il s'agit en l'occurrence d'un nouveau projet qui fait suite aux options examinées par la CGF et à une décision du plenum du Parlement, le Gouvernement a renoncé à

¹ Les termes du présent message désignant des personnes s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes.

engager une nouvelle procédure de consultation qui, par ailleurs, allongerait la procédure législative.

Dans cette mise en contexte, le Gouvernement présente globalement le décret actuellement applicable (**A.**), le projet du Gouvernement écarté par le Parlement (**B.**), deux variantes examinées mais non formellement retenues par la CGF (**C.**).

Sauf indication contraire, les données du présent message valent au 1^{er} janvier 2016.

A. Décret actuel

Le décret actuel² prévoit que le ministre sortant a droit à une rente de retraite correspondant à 20% du traitement assuré (celui-ci correspondant à 177'448 francs) après quatre années complètes de fonction. Ce montant est majoré de :

- 5% par année supplémentaire passée au Gouvernement;
- 0.8% par année complète d'affiliation à un autre titre;
- 0.6% par année complète de rachat effectué par versement volontaire ou en vertu du libre passage.

Au total, la pension ne peut dépasser 60% du traitement assuré (donc 106'469 francs).

Le ministre non réélu a droit à une pension équivalant à son traitement antérieur durant les six mois qui suivent la fin de son mandat. S'il a été en fonction durant moins de quatre ans, une prestation de libre passage est versée.

Le décret prévoit une réduction en cas de cumul de prestations.

Les prestations sont financées par une cotisation du ministre dont le taux est identique à celui applicable aux employés de l'Etat. Pour l'Etat, la participation correspond à quatre fois la somme des cotisations versées par les ministres. Ces cotisations alimentent un fonds de prévoyance des anciens ministres. Un déficit du fonds est pris en charge par l'Etat. Compte tenu du nombre grandissant d'anciens ministres et des prestations versées, le fonds s'épuise : son solde s'élève à 1,6 million de francs au 31 décembre 2015, alors qu'il se montait à trois millions de francs à fin 2011.

Le décret prévoit une pension de retraite basée notamment sur les années d'activité en tant que membre du Gouvernement. L'âge n'est actuellement pas un facteur déterminant les prestations de retraite. Ce point est la principale critique qui peut être adressée au régime actuel. La fonction de ministre a changé, en ce sens que les carrières politiques ont évolué. Elle peut dorénavant être exercée plus couramment par une personne éloignée de l'âge de la retraite.

B. Projet du Gouvernement

² Décret sur la Caisse de pensions des membres du Gouvernement (RSJU 173.52).

Le projet du Gouvernement que le Parlement a écarté à l'automne 2015 constituait pour l'essentiel une reprise de la législation neuchâteloise. Le choix s'était porté sur elle car elle était la plus récente en la matière parmi les cantons romands et alors la ou l'une des moins avantageuses pour les conseillers d'Etat au niveau suisse.

Le projet prévoyait notamment que les ministres n'étaient soumis ni à la LPP³ ni à la loi cantonale sur la caisse de pensions (CPJU), donc sans affiliation à la CPJU. Ce régime de retraite était fondé sur la durée du mandat au sein du Gouvernement ainsi que sur l'âge du membre sortant. Les prestations étaient en résumé les suivantes. Si un ministre quittait ses fonctions avant ses 40 ans, il ne touchait pas de rente de retraite mais seulement une indemnité ; de 40 à 50 ans, une rente limitée dans le temps qui renaissait à la retraite, et dès 50 ans, une rente viagère. Une législature était nécessaire pour toucher une rente de retraite. En dessous, une indemnité était versée. La rente de retraite allait de 30 à 60 % du dernier traitement assuré du ministre, à savoir 30 % après une législature puis une augmentation de 3 % par année de fonction.

C. Variantes étudiées par la commission de gestion et des finances

Au terme de son examen du projet du Gouvernement, la CGF a globalement posé trois principes à une révision de la prévoyance des membres du Gouvernement :

- les ministres doivent être soumis à la loi sur la CPJU, comme les employés de l'Etat. Ils doivent donc connaître les mêmes cotisations et les mêmes prestations en cas de retraite, de décès ou d'invalidité ;
- en plus de ces prestations, une indemnité, qui ne relève pas de la prévoyance professionnelle, est versée au ministre au terme du mandat ;
- il n'y a pas de prestation viagère avant la retraite.

Lors de ses discussions, la CGF s'est basée sur un coût de la retraite du ministre pour l'Etat d'au maximum environ un million de francs après dix ans de mandat. Toutefois, elle ne s'est par prononcée définitivement sur ce montant qui implique, de fait, une réduction très importante des prestations actuelles.

Plus dans le détail, elle a étudié deux variantes sans formellement les retenir. Elles sont toutes deux relativement proches, notamment en répondant à l'enveloppe financière que l'on vient de citer, avec la forte baisse des prestations qui en découle.

- La première variante prévoit en résumé que l'ensemble des prestations en faveur du ministre sont celles de la CPJU, à l'exception d'une indemnité de départ versée pendant cinq ans et correspondant annuellement à un pourcentage du traitement AVS (230'880 francs ; par exemple, 50 % de ce montant après 10 ans de mandat). Elle a un coût global d'un million de francs après dix ans de mandat du ministre.
- La seconde variante prévoit en résumé la constitution, par les cotisations de l'Etat et du ministre concerné, d'un capital de 700'000 francs après dix ans de fonction qui sert au

³ Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (RS 831.40).

versement d'une rente à la retraite, ainsi qu'un capital de 300'000 francs disponible immédiatement après dix ans de mandat, pour un coût global d'un million de francs, ces montants étant variables en fonction de la durée du mandat.

Une alternative de ces deux variantes serait de n'inclure dans le total d'un million de francs que le financement à charge de l'Etat, non les cotisations du ministre concerné qui sont incluses dans ces deux variantes.

Sur proposition de la CGF, le Parlement a renvoyé le dossier au Gouvernement afin qu'il lui fournisse un nouveau projet de loi sur la base des variantes qui viennent d'être exposées.

II. Exposé du projet

A. En général

Le Gouvernement soumet au Parlement un projet de loi répondant au mandat qu'il lui a confié. Le projet se conforme aux trois principes posés par la CGF, pour rappel :

- les ministres sont soumis à la loi sur la CPJU, comme les employés de l'Etat ;
- ils touchent en plus une indemnité salariale au terme du mandat ;
- il n'y a pas de prestation viagère avant la retraite.

En ce qui concerne le coût financier, respectivement le montant de l'indemnité, le Gouvernement se prononce comme suit, ainsi que cela ressort déjà partiellement de son précédent message au Parlement.

Le mandat de membre d'une autorité exécutive cantonale présente une nature particulière constituant une rupture dans le parcours professionnel. Il implique une certaine volatilité, notamment du fait qu'il est limité dans le temps et que la non-réélection peut l'interrompre de manière inattendue, alors que la reconversion professionnelle se révèle souvent difficile, ainsi que les faits l'ont démontré. Par ailleurs, un régime de retraite approprié constitue également une garantie d'indépendance des membres des autorités exécutives. Il évite de soumettre ceux-ci à des pressions ou à des conflits d'intérêts qui tendraient, par exemple, à leur procurer, après la fin du mandat, des ressources financières qu'un régime de retraite insuffisant ne leur fournirait pas. Il faut éviter tout autant que le régime de prévoyance soit un facteur de motivation pour l'exercice de la fonction qu'une entrave.

Le Gouvernement est favorable à une réduction des coûts et donc des prestations, ainsi que le présent message le démontre. Toutefois, cette réduction doit se révéler équilibrée et assurer une retraite qui garantit tant l'indépendance du ministre en fonction qu'une reconversion professionnelle lui assurant un revenu convenable, sans manque de financement entre la fin d'une indemnité salariale et le droit à la retraite.

En l'occurrence, il est difficile de déterminer le montant d'une indemnité sur la base de l'enveloppe financière retenue par la CGF, à savoir globalement un million de francs après dix ans de mandat. En effet, le montant précis dépend notamment de la prise en compte ou non des cotisations dues

par l'Etat et par le ministre, ainsi qu'on l'a relevé ci-avant⁴. Ainsi, tant l'un que l'autre paient des cotisations à la CPJU sur le salaire du ministre. En outre, ils devront s'acquitter de cotisations sociales sur une telle indemnité versée après le mandat, de sorte que le caractère brut ou net de celle-ci doit être fixé. Pour plus de détails à ce sujet, il est renvoyé ci-après au commentaire de l'article 4, alinéa premier.

En tout état de cause, le Gouvernement estime qu'il ne lui appartient pas de proposer, dans le projet de loi qu'il soumet en annexe au Parlement, le montant de l'indemnité en faveur de ses membres en fonction. Le projet de loi laisse donc ce point ouvert (art. 4). En termes de bonne gouvernance et d'indépendance, il n'est pas souhaitable que les membres d'un organe, quel qu'il soit, déterminent leur propre rémunération. Le Gouvernement considère inopportun de déroger à ce principe.

Le Gouvernement détaille ci-après le projet de loi qui donne suite aux demandes de la CGF.

B. Commentaire par article

Articles premier et 2

Sans commentaire.

Article 3

Selon la demande de la CGF, les ministres sont affiliés à la CPJU et soumis à la législation sur la prévoyance professionnelle. L'affiliation implique que l'ensemble des dispositions de la LPP et de la loi sur la CPJU leur sont applicables, notamment en termes de cotisations et de prestations, comme à tous les magistrats et les employés de l'Etat. Cela signifie également que les règles sur le cumul en matière de prévoyance professionnelle s'appliquent au ministre. Ainsi, les prestations de la CPJU pourront être réduites du fait du versement d'une indemnité salariale au sens de l'article 4⁵.

Article 4

Alinéa premier

La norme détermine l'indemnité salariale, dont le montant est à fixer par le Parlement, ainsi qu'on l'a relevé ci-avant. En termes de coûts, s'ajouteront à ce montant des cotisations de l'Etat, notamment en faveur de la prévoyance professionnelle du ministre durant son mandat à raison d'environ 27'000 francs par année (ce montant, perçu en pourcentage du salaire, varie en fonction de l'âge du ministre, comme pour tout employé de l'Etat) ; par ailleurs, à raison d'environ 10 % du montant de l'indemnité qui, étant de nature salariale, est logiquement soumise aux cotisations

⁴ Voir le chapitre I.C.

⁵ Voir l'article 30 du règlement de prévoyance de la CPJU du 19 mars 2014.

sociales. Dans le même sens, il est précisé que l'ancien ministre s'acquittera lui aussi de sa part de cotisations sociales sur l'indemnité salariale, à raison d'environ 8 %.

Alinéa 2

La règle donne au ministre un choix quant aux modalités de versement de l'indemnité salariale.

Alinéa 3

L'alinéa clarifie le sort de l'indemnité en cas de décès d'un ancien ministre pendant la période de versement. Le solde de l'indemnité est dû et versé en une fois aux héritiers. Le Gouvernement estime cette solution adéquate dans la mesure où le ministre disposait du choix de toucher cette indemnité en une fois (al. 2).

Article 5

L'article détermine les autorités compétentes.

Pour les questions de prévoyance professionnelle, le conseil d'administration de la CPJU est et reste compétent. Cet aspect n'est pas discutable au vu de l'affiliation des ministres à la CPJU (art. 3). L'alinéa 2 prévoit expressément, à la demande du conseil d'administration, que celui-ci prélèvera un émolument, auprès de l'Etat, en application du Décret.

En ce qui concerne l'indemnité, celle-ci revêtant un caractère salarial, quoique versée après la fin du mandat, la compétence du Service des ressources humaines est donnée.

Droit transitoire (art. 6 à 9)

Le régime transitoire est globalement le suivant.

En premier lieu, les anciens ministres qui ne sont plus en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont soumis à l'ancien droit. Selon l'estimation de l'expert mandaté par la CGF, le coût nécessaire au financement des prestations versées en application du Décret est d'environ 41 millions de francs. Au vu en particulier de ce coût, des examens ont été menés quant à une modification de ce régime. Celle-ci n'est pas soutenable juridiquement, en particulier au regard des droits acquis. Cela correspond d'ailleurs à la révision des législations cantonales dans ce domaine. Partant, ce montant représente un engagement implicite de l'Etat qui, à ce titre, doit être provisionné dans les comptes de l'Etat (art. 6, al. 3). Il sera comptablement imputé sur les fonds propres de l'Etat, sans péjorer le résultat financier (art. 6, al. 4). Ce choix comptable est lié au fait que le déficit du système était planifiable et n'a pas à être reporté sur des exercices ultérieurs, au surplus soumis au mécanisme de frein à l'endettement.

En deuxième lieu, la prévoyance d'un ministre en fonction avant le début de la législature en cours reste régie par le Décret. Comme pour les anciens ministres et au vu de la durée du mandat, cela est justifié par la garantie des droits acquis qui ressort expressément de l'arrêté du Parlement du

30 septembre 2015. Il découle en outre de la jurisprudence du Tribunal fédéral⁶ en matière de prévoyance professionnelle, que les prestations en cours bénéficient de la garantie des droits acquis, non les expectatives de prestations. Cependant, toujours selon le Tribunal fédéral, lorsqu'on change de système de prévoyance, le principe de la bonne foi veut que les personnes qui sont proches de la retraite bénéficient d'une certaine garantie quant au maintien de l'ancien système. Le Tribunal fédéral a jugé qu'une période de transition de cinq ans était conforme au respect du principe de la bonne foi. Dans la mesure où le nouveau régime constitue un profond changement par rapport à l'actuel, cette jurisprudence commande qu'un ministre déjà en fonction lors des précédentes législatures bénéficie du régime du Décret sous lequel il a accompli la majeure partie de ses années de mandat.

Le fonds de réserve qui découle du Décret est supprimé et le solde est acquis à l'Etat (art. 9 du projet de loi). Il est actuellement géré en pratique par la CPJU. Dans les faits, l'Etat est tenu d'assumer financièrement les retraites des ministres, déjà car un éventuel déficit de ce fonds est imputé aux comptes étatiques (art. 7, al. 3, du Décret).

L'abandon du fonds implique que les cotisations (de l'Etat et du ministre) et les prestations versées sur la base du Décret relèveront directement des comptes de l'Etat (art. 6, al. 2, et art. 7, al. 2 et 3, du projet de loi).

En troisième lieu, le ministre en fonction seulement depuis la législature 2016-2020 est soumis à la nouvelle loi dès son entrée en fonction. Cela correspond à l'arrêté du Parlement du 30 septembre 2015. Dès lors, il est affilié à la CPJU, de sorte que les cotisations du ministre ainsi que les montants qu'il a apportés au fonds de réserve (avoirs de libre passage, rachats, etc.) sont versés sur son compte-épargne en conformité de la législation sur la prévoyance professionnelle (art. 8, al. 2).

En ce qui concerne les cotisations de l'Etat, le Décret prévoit qu'elles sont le quadruple de celles des ministres. La nouvelle loi affine le ministre à la CPJU. L'Etat doit dès lors les cotisations à ce titre comme tout employeur affilié aux conditions de l'article 14, alinéa 1, de la loi sur la CPJU. Le projet de loi prévoit en ce sens que cette part des cotisations acquittées par l'Etat depuis le début de la législature alimente le compte-épargne du ministre (art. 8, al. 3). Le solde de ce quadruple des cotisations est logiquement acquis à l'Etat au vu de la dissolution du fonds (art. 9).

⁶ ATF 9C 78/2007.

Articles 10 à 12

Sans commentaire.

III. Effets financiers

A. Ancien régime de prévoyance

Selon l'estimation de l'expert mandaté par la CGF, le coût nécessaire au financement des prestations versées en application du Décret est d'environ 41 millions de francs jusqu'à l'extinction complète du droit aux prestations prévue pour 2066. Le Gouvernement a relevé ci-avant que la garantie des droits acquis fait obstacle à une modification de ce régime.

B. Nouveau régime de prévoyance

La CGF avait déjà examiné par le détail, avec l'appui de l'expert, les coûts induits par diverses propositions. Le coût du nouveau régime de prévoyance proposé ici dépend du montant de l'indemnité qui sera arrêté par le Parlement (art. 4). Pour la comparaison, le Décret présente un coût annuel moyen pour l'Etat de 203'900 francs par ministre ; la proposition du Gouvernement, que le Parlement a rejetée à l'automne 2015, de 164'100 francs. Les deux variantes de la CGF citées ci-avant, avec une enveloppe de 1 million de francs après dix ans de mandat, ont, elles, un coût annuel moyen pour l'Etat de 83'500, respectivement 77'500 francs. En termes de prestations, le projet de loi implique donc une diminution importante. Comme l'a souhaité la CGF, aucune rente viagère de retraite n'est versée. Pour plus de détails sur ces conséquences financières, des informations complémentaires pourront être fournies par l'expert mandaté par la CGF.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement vous invite à accepter le projet de loi.

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

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Nathalie Barthoulot
Présidente

Jean-Christophe Kübler
Chancelier d'Etat

Annexes : - projet de loi ;
- message du Gouvernement du 11 mars 2014 et ses annexes.