



Rapport

Date de la séance du CE : 23 avril 2025
Direction : Direction des finances
N° d'affaire : 2024.FINPA.92
Classification : Non classifié

Loi sur les caisses de pension cantonales (LCPC) (Modification)

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Contexte	2
2.1	Système de capitalisation complète.....	2
2.2	Plan de financement	3
2.3	Passage au système de capitalisation complète	3
2.4	Mesures en cas de déficit de couverture dans le système de capitalisation complète.....	5
2.5	Pistes explorées et solutions retenues	6
2.6	Mise en œuvre d'interventions parlementaires	7
3.	Grandes lignes de la nouvelle réglementation	7
3.1	Mesures en cas de déficit de couverture dans le système de capitalisation complète.....	7
3.2	Transfert des personnes retraitées en cas de résiliation du contrat d'affiliation ou de fin de l'affiliation	8
3.3	Nomination des représentantes et représentants des employeurs à la commission administrative	8
4.	Droit comparé	8
5.	Mise en œuvre et évaluation prévue de l'exécution	8
6.	Commentaire des articles	9
6.1	Article 6, alinéa 2 (nouveau) – Transfert en cas de résiliation du contrat d'affiliation ou de l'affiliation	9
6.2	Article 24, alinéa 4 – adaptation rédactionnelle	9
6.3	Article 25a (nouveau) – Mesures en cas de déficit de couverture dans le système de capitalisation complète	9
7.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	11
8.	Répercussions financières	11
9.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	12
10.	Répercussions sur les communes	12
11.	Répercussions sur l'économie	12
12.	Résultat de la procédure de consultation	12
12.1	Remarques d'ordre général	12
12.2	Article 6 – Transfert des personnes retraitées en cas de fin d'affiliation	13
12.3	Article 24, alinéa 4 – adaptation rédactionnelle	13
12.4	Articles 25 (nouveau) et 25a – Mesures de comblement d'un déficit de couverture dans le système de capitalisation complète	13

12.5 Article 39, alinéa 3 – Nomination des représentants des
employeurs à la commission administrative13

12.6 Remarques finales14

13. Proposition14

1. Synthèse

La Caisse de pension bernoise (CPB) et la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB) fonctionnent aujourd'hui selon le système de capitalisation partielle (avec garantie de l'État). Conformément aux bases légales, elles doivent toutes deux atteindre un degré de couverture de 100 pour cent au plus tard fin 2034. Pour combler leur déficit de couverture, elles ont dû élaborer un plan de financement. Actuellement, elles ont pris une avance considérable par rapport à leurs plans initiaux, notamment grâce aux revenus supérieurs à la moyenne dégagés sur les marchés des actions ces dernières années. Le degré de couverture des deux caisses de pension n'est plus actuellement que de quelques points de pourcentage inférieur au taux cible de 100 pour cent. En cas d'évolution positive des marchés financiers, leur degré de couverture pourrait donc bientôt atteindre 100 pour cent.

Un degré de couverture de 100 pour cent ou plus implique de passer au système de capitalisation complète. Ce passage est automatique et ne nécessite aucune autre disposition au niveau cantonal. Il convient cependant de prévoir dans la loi sur les caisses de pension cantonales les mesures qui s'imposent si la couverture redevient insuffisante après le passage à la capitalisation complète. La présente révision partielle prévoit qu'en cas de nouveau découvert, les contributions d'assainissement correspondent aux pourcentages applicables si le plan de financement ne peut pas être réalisé. De plus, le projet prévoit aussi qu'elles soient supportées à parts égales par l'employeur et par le personnel.

La présente révision concrétise aussi deux motions. Désormais, les personnes nommées pour représenter l'employeur dans les commissions administratives de la CPB ou de la CACEB ne pourront plus être elles-mêmes assurées auprès de la caisse concernée. Par ailleurs, si une entreprise affiliée à la CPB ou à la CACEB en vertu de la législation quitte cette caisse, il en ira de même à l'avenir des bénéficiaires de rentes.

2. Contexte

2.1 Système de capitalisation complète

La loi sur les caisses de pension cantonales (LCPC ; RSB 153.41) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Elle a remplacé la loi du 30 juin 1993 sur la Caisse de pension bernoise (LCPB ; RSB 153.41) et la loi du 14 décembre 2004 sur la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (LACEB ; RSB 430.261). La LCPC a instauré le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations. Cette mesure est intervenue en même temps que la mise en œuvre de la révision partielle de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP ; RS 831.40), qui exigeait que les caisses de pension de droit public adoptent soit le système de capitalisation complète (comme celles relevant du droit

privé), soit le système de capitalisation partielle assorti d'une garantie de l'État. Conformément à l'article 11 LCPC, les engagements contractés par la CPB et la CACEB en vertu du droit de la prévoyance ne doivent être que partiellement couverts par la fortune de prévoyance (système de capitalisation partielle).

2.2 Plan de financement

Pour combler les déficits de couverture qu'elles accusaient au moment de l'entrée en vigueur de la LCPC, la CPB et la CACEB ont dû élaborer un plan de financement (art. 11, al. 2 LCPC). Ce plan vise à garantir que le degré de couverture cible de 100 pour cent soit atteint d'ici la fin de l'année 2034 (art. 11, al. 3 LCPC).

Les cotisations de financement sont fixées depuis 2015 à 2,3 pour cent du salaire assuré (employeur : 1,35%, employées et employés : 0,95%) pour la CPB, et à 4,25 pour cent (employeur : 2,55%, employées et employés : 1,70%) pour la CACEB. En 2023, la part du canton de Berne employeur à ces cotisations s'élevait, en valeur absolue, à 12,4 millions de francs pour la CPB et à 28,0 millions de francs pour la CACEB. Des provisions ont été constituées pour la couvrir jusqu'à fin 2034. Elles représentaient fin 2023 un total de 150,2 millions de francs dans le cas de la CPB, et de 373,6 millions de francs dans celui de la CACEB (cf. rapport de gestion 2023 du canton de Berne, p. 67).

La CPB et la CACEB rendent régulièrement compte de l'exécution de leur plan de financement au Conseil-exécutif, qui prend connaissance de leurs rapports à ce sujet (art. 37, al. 3 LCPC). Les derniers rapports qu'il a examinés, respectivement le 29 mai et le 26 juin 2024, portaient sur la situation financière de la fin de l'année 2023.

Voici comment se présentait la situation financière des deux caisses de pension fin 2023, selon les chiffres tirés des rapports annuels 2023 de la CPB et de la CACEB :

Indicateur	CPB	CACEB
Capital de prévoyance sans les provisions techniques (en mio CHF)	16 163,7	8 650,8
Provisions techniques (en mio CHF)	270,8	470,1
Capital de prévoyance avec les provisions techniques (en mio CHF)	16 434,5	9 120,9
Fortune de prévoyance disponible (en mio CHF)	15 590,5	8 579,8
Découvert (en mio CHF)	844	541,1
Degré de couverture global (en %)	94,9	94,1
Taux d'intérêt technique (en %)	1,75	2

2.3 Passage au système de capitalisation complète

Fin 2023, le degré de couverture respectif des deux caisses de pension cantonales n'était plus que légèrement inférieurs à l'objectif visé de 100 pour cent à fin 2034 (chiffres au 31.12.2023 :

CPB 94,9% et CACEB 94,1%). Le 31 décembre 2023, le degré de couverture global de la CPB était supérieur de 5,86 pour cent, soit de 963,8 millions de francs, à celui prévu dans le plan de financement (cf. rapport annuel 2023, p. 47).

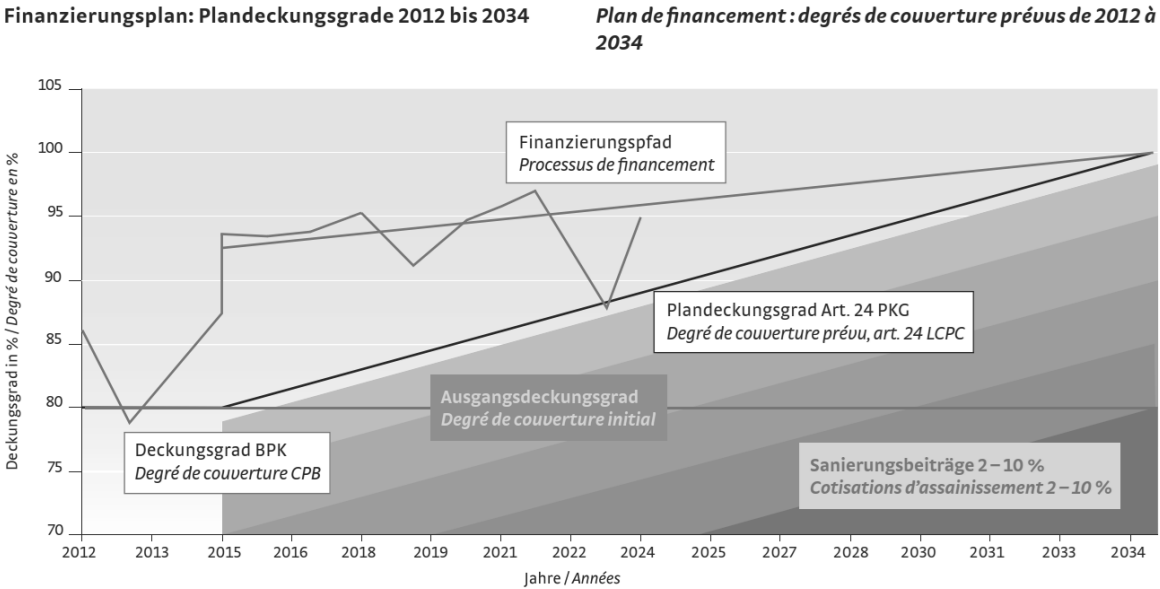


Illustration 1 : plan de financement : degré de couverture prévu de 2012 à 2034 selon rapport annuel CPB 2023, p. 38

À la CACEB, le degré de couverture global atteignait fin 2023 précisément l'objectif fixé dans le plan de financement, à savoir 94,1 pour cent (cf. rapport annuel CACEB 2023, p. 34). Il faut cependant noter qu'il se situait à 98,4 pour cent fin 2021, soit 5,4 pour cent au-dessus de la courbe de financement (cf. rapport annuel 2021, p. 34).

Évolution 2015–2034
en pour cent

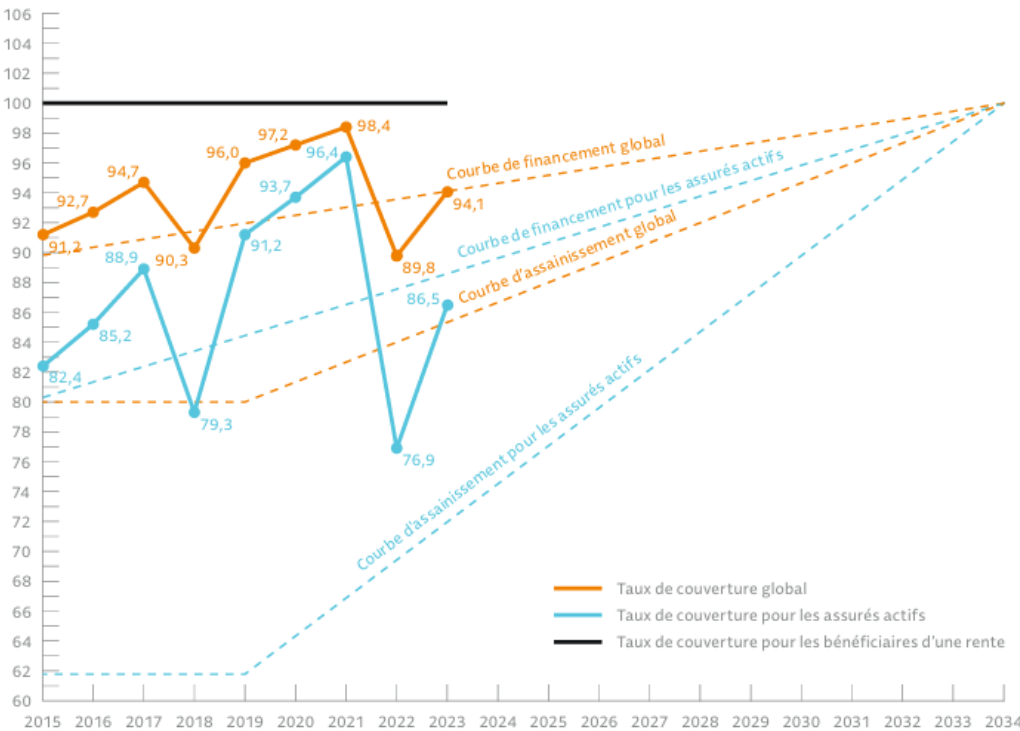


Illustration 2 : taux de couverture et courbes de financement et d'assainissement selon rapport annuel CACEB 2023, p. 34

En cas d'évolution positive des marchés financiers, leur degré de couverture pourrait donc bientôt atteindre 100 pour cent.

Les prescriptions légales concernant le passage de la capitalisation partielle à la capitalisation complète étant floues aux échelons tant fédéral que cantonal, la Direction des finances a demandé un avis de droit externe à ce sujet en février 2022¹. Celui-ci observe qu'en vertu de l'article 72f, alinéa 1 LPP (et de l'art. 13, al. 1 LCPC qui a la même teneur), la CPB et la CACEB passent au système de la capitalisation complète dès qu'elles en remplissent les exigences. Cela signifie qu'avec un degré de couverture de 100 pour cent suivant les comptes annuels révisés, le système de la capitalisation complète s'applique automatiquement à la date du bilan. En conséquence, aucune cotisation de financement ne peut plus être prélevée à partir de cette date. Les conclusions de cet avis de droit ne rencontrent aucune opposition de la part de la CPB et de la CACEB². La garantie de l'État disparaît lorsque la CPB ou la CACEB remplit les exigences de la capitalisation complète et dispose de suffisamment de réserves de fluctuation de valeur.

2.4 Mesures en cas de déficit de couverture dans le système de capitalisation complète

Comme les caisses de pensions ne disposent pas de réserves de fluctuations suffisantes au moment du passage au système de capitalisation complète et que le niveau de leurs revenus dépend toujours largement de l'évolution des cours boursiers, il est fort probable qu'elles soient contraintes d'adopter de nouvelles mesures d'assainissement en cas de découvert.

En cas de découvert, l'institution de prévoyance doit informer l'autorité de surveillance, l'employeur, les assurées et assurés ainsi que les bénéficiaires de rente du degré et des causes du découvert ainsi que des mesures prises (art. 65c, al. 2 LPP). Les mesures destinées à résorber un découvert doivent se fonder sur une base *réglementaire* et tenir compte de la situation particulière de l'institution de prévoyance, notamment des structures de sa fortune et de ses engagements, telles que plans de prévoyance et structure et évolution probable de l'effectif de ses destinataires de prestations, à savoir les personnes assurées et les bénéficiaires de rentes (art. 65d, al. 2 LPP).

S'il s'agit d'une institution de droit public, les dispositions concernant soit les prestations, soit le financement peuvent être édictées par la corporation de droit public concernée (art. 50, al. 2, ph. 2 LPP). Dans le canton de Berne, il a été décidé d'édicter les dispositions relatives au financement dans la législation cantonale. Les dispositions sur les mesures d'assainissement étant des mesures de financement, elles doivent aussi être inscrites dans la LCPC, puisque celle-ci n'en comporte pas actuellement. Certes, l'actuel article 14 LCPC dispose que l'employeur et les personnes assurées versent des cotisations d'épargne pour financer les prestations de vieillesse, des primes de risque pour financer les prestations d'invalidité et de décès, et des cotisations pour l'exécution du plan de financement. L'article 24 fixe en outre des mesures d'assainissement si les objectifs du plan de financement ne sont pas atteints, notamment le prélèvement de cotisations pour financer les caisses de pension cantonales. Mais la LCPC ne fournit aucune indication sur la marche à suivre si un assainissement s'impose (c.-à-d. en cas de déficit de couverture) dans le cadre du système de capitalisation complète. Elle ne précise pas qui (employeur ou personnes assurées) doit verser des cotisations d'assainissement sur les salaires

¹ Avis de droit du 28 avril 2022 concernant le passage de la CPB et de la CACEB du système de capitalisation partielle au système de capitalisation complète (en allemand), établi par Erich Peter LL.M Taxation, avocat.

² Voir l'ACE 1009/2022 du 21 septembre 2022.

assurés, dans quelle mesure et à quel moment (après l'adoption d'éventuelles autres mesures) ou à partir de quel degré de déficit de couverture. Il va de soi que cette question concerne aussi l'intégration aux mesures d'assainissement des entreprises affiliées. Conformément à l'article 65d LPP, il convient de réglementer les mesures en conséquence.

2.5 Pistes explorées et solutions retenues

2.5.1 Révision totale

Le but à long terme est de supprimer de la LCPC toutes les dispositions concernant la capitalisation partielle et de réorganiser toute la loi en fonction du système de capitalisation complète - ce qui nécessite une révision totale du texte. Comme la LCPC s'applique à la CPB et à la CA-CEB, il faudrait que les deux caisses de pension passent en même temps au système de capitalisation complète au moment de l'entrée en vigueur de la révision totale. Or ce scénario a peu de chances de se produire. Il est probable qu'elles n'atteindront pas en même temps un degré de couverture de 100 pour cent, si bien que la loi ne peut pas être réorganisée dans le cadre d'une seule révision, à moins que les dispositions concernant la capitalisation partielle soient conservées dans la LCPC sous forme de dispositions transitoires. Mais cela rendrait l'acte extrêmement confus, de sorte qu'il serait difficile à comprendre et à lire pour l'appliquer.

2.5.2 Révision partielle

Une révision partielle est indiquée si la systématique ne subit aucun changement majeur ou que les articles modifiés sont peu nombreux. Elle permet donc d'intégrer les mesures en cas de découvert dans le système de capitalisation complète, de même que les modifications nécessaires pour mettre en œuvre les deux motions. Par contre, elle ne permet pas de modifier la LCPC de telle sorte qu'elle se fonde dorénavant sur le principe de capitalisation complète.

2.5.3 Révisions échelonnées

La solution retenue consiste donc, dans une première étape, à procéder à une révision partielle pour ajouter à la LCPC les dispositions nécessaires en cas de découvert dans le système de capitalisation complète. Cela permet d'une part de garantir que le personnel et l'employeur sachent clairement quelles mesures peuvent être adoptées en pareil cas et, d'autre part, de mettre les deux motions en œuvre. Aucune autre prescription n'est impérativement nécessaire dans un premier temps.

Une révision totale sera élaborée dans une seconde étape pour entièrement remodeler la LCPC en fonction du système de capitalisation complète. Toutes les dispositions concernant la capitalisation partielle seront alors supprimées. Cette révision totale n'entrera en vigueur que lorsque les caisses de pension auront toutes deux atteint un degré de couverture de 100 pour cent. Une norme sera prévue dans la LCPC pour déléguer au Conseil-exécutif le droit de fixer lui-même la date d'entrée en vigueur par voie d'arrêté.

2.6 Mise en œuvre d'interventions parlementaires

2.6.1 Motion 108-2018 – Compléter la loi sur les caisses de pension cantonales

La motion 108-2018 de la Commission des finances (CFin) charge le Conseil-exécutif de présenter au Grand Conseil une modification de la loi sur les caisses de pension cantonales en vertu de laquelle, lorsqu'une unité administrative quitte la Caisse de pension bernoise (CPB) ou la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB) et que les assurées et assurés actifs n'y sont plus affiliés, les bénéficiaires de rentes la quittent aussi.

2.6.2 Motion 073-2021 – Des règles claires pour l'élection des représentantes et représentants de l'employeur aux organes des caisses de pension cantonales

La motion 073-2021 Freudiger charge le Conseil-exécutif de modifier la base légale pour la nomination des représentantes et représentants de l'employeur au sein des commissions administratives des deux caisses de pension cantonales de telle sorte que les personnes assurées par la CPB ou la CACEB ne puissent plus y représenter l'employeur.

3. Grandes lignes de la nouvelle réglementation

3.1 Mesures en cas de déficit de couverture dans le système de capitalisation complète

Ces mesures se fondent sur les dispositions des articles 24 et 25 LCPC relatives aux mesures à adopter en cas de défaut d'exécution du plan de financement. Les cotisations correspondantes ont été fixées lors de l'entrée en vigueur de la LCPC, le 1^{er} janvier 2015.

La CPB et la CACEB peuvent prélever les cotisations d'assainissement suivantes auprès des employeurs :

- a **jusqu'à 10 pour cent** du salaire assuré lorsque le degré de couverture au début de l'assainissement est inférieur de **plus de 20** points de pourcentage au degré de couverture imposé ;
- b **jusqu'à 8 pour cent** du salaire assuré lorsque le degré de couverture au début de l'assainissement est inférieur **de 15 à 20** points de pourcentage au degré de couverture imposé ;
- c **jusqu'à 6 pour cent** du salaire assuré lorsque le degré de couverture au début de l'assainissement est inférieur **de 10 à 15** points de pourcentage au degré de couverture imposé ;
- d **jusqu'à 4 pour cent** du salaire assuré lorsque le degré de couverture au début de l'assainissement est inférieur **de 5 à 10** points de pourcentage au degré de couverture imposé ;
- e **jusqu'à 2 pour cent** du salaire assuré lorsque le degré de couverture au début de l'assainissement est inférieur **de 1 à 5** points de pourcentage au degré de couverture imposé.

Les employeurs prennent à leur charge 50 pour cent des mesures d'assainissement. Si les avoirs d'épargne sont rémunérés à un taux inférieur au minimum fixé par la législation fédérale,

la différence de rémunération est réputée participation des personnes salariées aux mesures d'assainissement. Le plafond des cotisations d'assainissement a été fixé lors de l'édiction de la LCPC en fonction des bases actuarielles, d'une part, et compte tenu de la charge maximale totale qu'il est acceptable de faire peser sur le personnel et l'employeur, d'autre part. Ces cotisations maximales calculées à l'époque dans cette approche globale constituent également la charge d'assainissement la plus élevée qu'il est possible d'appliquer dans le cas d'une caisse financée selon le système de capitalisation complète.

3.2 Transfert des personnes retraitées en cas de résiliation du contrat d'affiliation ou de fin de l'affiliation

Les dispositions déjà applicables aux entreprises affiliées en vertu de l'article 6 LCPC doivent également valoir pour les employeurs dont la loi prévoit l'affiliation. Si ces derniers quittent la caisse, les bénéficiaires de rente doivent la quitter aussi en même temps que les personnes assurées. Avec le départ concomitant des bénéficiaires de rentes, les caisses (et indirectement le canton en tant qu'employeur) n'ont plus à supporter de risques inutilement.

3.3 Nomination des représentantes et représentants des employeurs à la commission administrative

Les personnes assurées à la CPB ou à la CACEB ne pourront plus désormais représenter leur employeur à la commission administrative de leur caisse de pension. Cela évitera tout conflit entre leurs propres intérêts et ceux de leur employeur. Néanmoins, l'employeur peut toujours être représenté par des personnes travaillant dans des entreprises rattachées ou pour des tiers.

4. Droit comparé

Les institutions de prévoyance professionnelle des collectivités de droit public qui satisfont aux conditions de capitalisation complète doivent définir dans un règlement les mesures qu'elles souhaitent adopter en cas de déficit de couverture. En règle générale, ces mesures sont fixées dans la loi sur les caisses de pension cantonales (p. ex. cantons de Bâle-Campagne, Nidwald, Schwyz, Soleure, Saint-Gall, Schaffhouse et Appenzell Rhodes-Extérieures). Seuls quelques rares cantons ont choisi d'autres voies ou types d'actes (Argovie : décret sur les caisses de pension ; Zurich : règlement de prévoyance). Sachant que la LCPC prévoit déjà des mesures d'assainissement en cas de non-respect des objectifs du plan de financement, il est logique qu'elle réglemente aussi les mesures à adopter en cas de déficit de couverture.

5. Mise en œuvre et évaluation prévue de l'exécution

Comme on ne peut prévoir ni la date du passage à la capitalisation complète, ni celle d'un éventuel découvert subséquent, aucune évaluation des nouvelles dispositions n'est prévue pour l'instant. Toutefois, s'il devait apparaître en cas de déficit de financement que les plans d'assainissement ne peuvent pas être mis en œuvre avec les valeurs maximales prévues, il conviendrait de réexaminer celles-ci. De même, il faudrait les revoir si elles se révélaient trop élevées.

6. Commentaire des articles

6.1 Article 6, alinéa 2 (nouveau) – Transfert en cas de résiliation du contrat d'affiliation ou de l'affiliation

Un contrat d'affiliation ne peut être résilié que si les bénéficiaires de rentes et les personnes assurées de l'employeur affilié contractuellement quittent la CPB ou la CACEB. Cette réglementation s'applique désormais aussi aux employeurs affiliés en vertu de la loi. En ce qui concerne la CPB, il s'agit notamment du canton, de l'Université, de la Haute école spécialisée bernoise et de la Haute école pédagogique germanophone (art. 4, al. 1 LCPC). Pour ce qui est de la CACEB, ce sont le canton et les communes dans la mesure où elles sont responsables de la scolarité obligatoire (art. 5, al. 1 LCPC). Ces employeurs ne peuvent quitter la CPB ou la CACEB en résiliant leur contrat d'affiliation : pour la quitter, il faudrait les biffer de l'article correspondant de la LCPC lors d'une révision de la loi. Remarque : sont réservées les dispositions du droit fédéral relatives à la résiliation du contrat d'affiliation pour cause d'insolvabilité de l'employeur.

6.2 Article 24, alinéa 4 – adaptation rédactionnelle

Cette adaptation vise à éviter tout malentendu. Le montant des cotisations d'assainissement versées par *les employeurs* est calculé au taux prévu dans le plan d'assainissement en vertu de l'article 24, alinéa 3. Si la cotisation est fixée par exemple à 4 pour cent conformément à la lettre d de cet alinéa, cela signifie que l'employeur paie 4 pour cent du salaire assuré de toutes ses personnes assurées en activité. C'est ce même pourcentage qui détermine aussi la part d'une personne assurée active. Dans notre exemple, une personne assurée active devrait donc acquitter une cotisation d'assainissement de 4 pour cent de son salaire assuré. Le pourcentage fixé dans le plan d'assainissement en vertu de l'article 24, alinéa 3, lettre d n'est donc pas divisé par deux. La somme des cotisations d'assainissement versées par l'ensemble des personnes assurées actives correspond à la part supportée par les employeurs. La consigne suivante reste applicable : les avoirs d'épargne rémunérés à un taux inférieur au taux minimal fixé par la législation fédérale sont réputés constituer une participation des personnes salariées aux mesures d'assainissement.

6.3 Article 25a (nouveau) – Mesures en cas de déficit de couverture dans le système de capitalisation complète

6.3.1 Plan d'assainissement

En cas de déficit de couverture dans le système de capitalisation complète, la procédure est la même que dans le cas où les objectifs du plan de financement ne sont pas atteints dans le système de capitalisation partielle. La CPB et la CACEB élaborent un plan d'assainissement et soumettent une proposition d'assainissement motivée au Conseil-exécutif (cf. art. 37, al. 2, lit. c). Le Conseil-exécutif peut s'écarter de la proposition de la CPB ou de la CACEB, mais il doit respecter les pourcentages prévus en vertu de l'article 25a ainsi que les consignes strictes du droit fédéral (cf. art. 65d LPP).

6.3.2 Mesures

La couverture est insuffisante lorsqu'à la date de clôture du bilan, la fortune de prévoyance disponible ne couvre pas le capital de prévoyance actuariel nécessaire qui a été calculé par l'experte ou l'expert en matière de prévoyance professionnelle. Conformément aux directives D-01/2017 de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) intitulées « Mesures destinées à résorber les découverts dans la prévoyance professionnelle », les mesures disponibles en cas de déficit de couverture sont en particulier les suivantes :

- a) réduction temporaire des prestations futures (p. ex. rémunération moindre ou nulle),
- b) restriction du retrait anticipé pour l'encouragement à la propriété du logement,
- c) apport de l'employeur,
- d) versement supplémentaire d'une fondation au sens de l'article 89a, alinéa 7 CCS ;
- e) libération d'une réserve de cotisations employeur,
- f) cotisations d'assainissement patronales et salariales,
- g) cotisations de bénéficiaires de rentes (art. 65d, al. 3, lit. b LPP),
- h) taux inférieur au taux minimum LPP pour l'avoir de vieillesse LPP.

Les directives D-01/2017 énoncent aussi les exigences minimales pour les mesures d'assainissement :

- Les mesures d'assainissement doivent être conformes à la loi et reposer sur un règlement. Elles ne doivent ni porter atteinte aux droits acquis, ni avoir aucun effet rétroactif illicite.
- Les mesures doivent être adaptées à l'ampleur du découvert. On distingue à cet égard deux types de découvert : limité ou considérable. Un découvert est « limité » si l'institution de prévoyance peut l'éliminer sans mesures d'assainissement selon l'article 65d, al. 3 LPP dans un délai de cinq ans à compter du constat initial de découvert. Dans tous les autres cas, le découvert est « considérable ».
- Les mesures doivent prendre en compte les événements futurs prévisibles (changement de propriétaire de l'entreprise, externalisation d'unités de production, ventes partielles de l'entreprise, suppression générale de postes de travail, etc.).
- Les mesures doivent être adaptées aux contraintes de durée. Compte tenu du risque de dégradation supplémentaire de la situation financière de l'institution de prévoyance, il faut fixer la plus courte durée d'assainissement possible dans le plan d'assainissement. C'est la raison pour laquelle la durée d'assainissement ne doit en principe pas dépasser cinq à sept ans, dix au grand maximum, après le constat du découvert.
- Les mesures doivent permettre de couvrir les besoins prévisibles en matière de liquidités. L'ordre de succession des mesures d'assainissement prévues à l'article 65d LPP ainsi que les principes de proportionnalité et d'adéquation doivent être respectés.

Un grand nombre de mesures d'assainissement ont déjà été concrétisées dans la LPP et dans les ordonnances y relatives (p. ex. rémunération inférieure au taux minimal, art. 65d, al. 4 LPP). Mais il faut encore réglementer en particulier les contributions d'assainissement du personnel et de l'employeur. La LPP indique seulement que la cotisation de l'employeur doit être au moins aussi élevée que la somme des cotisations des salariées et salariés (cf. art. 65d, al. 3, lit. a LPP). Or, les taux maximum des cotisations d'assainissement sont essentiels. Le projet de révision partielle reprend ceux qui s'appliquent dans le cas où les consignes figurant dans le plan de financement ne sont pas respectées. Par exemple, les cotisations d'assainissement peuvent aller jusqu'à 4 pour cent du salaire assuré lorsque le degré de couverture est de 93 pour cent. Les charges d'assainissement sont supportées à part égales par l'employeur et le personnel (cf. ch. 6.2 ci-dessus).

6.3.3 Article 39, alinéa 3 (nouveau) – Nomination de représentantes et représentants de l'employeur à la commission administrative

La commission administrative de la CPB est composée de dix membres. Cinq représentent les intérêts de l'employeur, et les cinq autres ceux du personnel. La commission administrative de la CACEB comprend quant à elle huit membres. Quatre représentent les intérêts de l'employeur, et les quatre autres ceux du personnel.

Dorénavant, les personnes nommées pour représenter les employeurs à la commission administrative de la CPB ou de la CACEB ne peuvent plus être elles-mêmes assurées à la caisse de pension concernée. Cette réglementation vise à éviter les conflits d'intérêt qui auparavant pouvaient découler d'une double fonction (p. ex. représentant de l'employeur et employé du canton).

Il reste cependant possible de nommer des personnes assurées à la CPB pour représenter l'employeur à la commission administrative de la CACEB, et inversement. Les membres du personnel d'une entreprise affiliée (p. ex. Groupe de l'Ile-Insel Gruppe AG) peuvent toujours représenter l'employeur, même s'ils sont assurés par la caisse de pension concernée. L'actuel article 27, alinéa 3 prévoit déjà que les employeurs affiliés contractuellement soient pris en considération de manière équitable dans la commission administrative. Le projet de révision ne change rien à ce principe. Par ailleurs, il reste possible de faire appel à des personnes qui ne sont assurées ni à la CPB, ni à la CACEB (représentation externe).

En tant que membres de l'organe suprême, les représentantes et représentants de l'employeur ont l'obligation de respecter le devoir de diligence fiduciaire. Ces personnes sont tenues, dans l'accomplissement de leurs tâches, de servir les intérêts des assurées et assurés de l'institution de prévoyance (art. 51b, al. 2 LPP), même si elles représentent des employeurs. À cette fin, elles veillent à ce que leur situation personnelle et professionnelle n'entraîne aucun conflit d'intérêts. Elles ne sont pas liées par des instructions vis-à-vis du Conseil-exécutif. En effet, si celui-ci avait le droit de leur donner des instructions, cela viderait de leur sens les tâches intransmissibles et inaliénables de l'organe suprême prévues à l'article 51a, alinéa 2 LPP (p. ex. définition du taux d'intérêt technique). Cela ne serait pas compatible avec le droit fédéral et permettrait au Conseil-exécutif d'intervenir dans les affaires opérationnelles de la caisse de pension sans avoir à répondre des conséquences négatives que cela pourrait causer. Selon les dispositions de la LPP, les seuls responsables de la caisse de pension sont les membres de son administration et de sa direction, ainsi que l'experte ou l'expert en matière de prévoyance (art. 52, al. 1 LPP).

7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

La présente révision partielle de la LCPC n'a pas de lien direct avec le programme gouvernemental de législature 2023-2026 ou d'autres planifications importantes.

8. Répercussions financières

La présente révision n'aura des répercussions financières que lorsque la CPB ou la CACEB seront passées à la capitalisation complète et que leur degré de couverture retombera au-dessous de la barre des 100 pour cent. Le montant des cotisations d'assainissement dépend du degré

du découvert. Globalement, ce montant (c.-à-d. la somme des cotisations d'assainissement versées par l'employeur et par les personnes assurées actives) représente au maximum 20 pour cent du salaire assuré. Les employeurs prennent à leur charge 50 pour cent des mesures d'assainissement.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

La modification de la LCPC n'entraîne pas de baisse ni de hausse des besoins en personnel qui ne puisse être absorbée avec les effectifs existants.

10. Répercussions sur les communes

Le présent projet se répercute sur les communes dans la mesure où elles sont responsables de la scolarité obligatoire.

11. Répercussions sur l'économie

L'évaluation faite sur la base de la check-list d'analyse d'impact de la réglementation montre que le projet n'a pas d'impact significatif sur les charges administratives ou financières des sociétés ou sur l'économie.

12. Résultat de la procédure de consultation

Le présent projet de modification de loi a fait l'objet d'une procédure de consultation du 20 septembre au 20 décembre 2024. Au total, 33 réponses ont été reçues, dont plus d'un tiers sans prise de position sur le fond.

Voici l'image qui se dégage des prises de positions reçues.

12.1 Remarques d'ordre général

Dans leur grande majorité, les avis sont favorables au projet ou ne se prononcent pas sur le fond, comme indiqué ci-dessus.

Seuls le **SSP, Formation Berne, Les Vert·e·s, le PS, Employés berne** et l'**APEB** s'opposent au projet de révision partielle et souhaitent qu'il soit abandonné. Leur principal argument est que cette révision ne dégage aucune plus-value et qu'ils craignent qu'elle pénalise le personnel. **Les Verts** déplorent en outre que la situation financière soit appréciée presque exclusivement sur la base du degré de couverture, alors que le rapport entre les personnes assurées actives et celles qui sont retraitées ainsi que la stratégie de placement de la Caisse de pension sont à leurs yeux des critères tout aussi importants.

Le Conseil-exécutif maintient le projet au principal motif que sans lui, aucune contribution d'assainissement ne pourrait être prélevée si la couverture venait à être insuffisante dans le système de capitalisation complète. L'actuelle LCPC ne règle pas cette éventualité, qui doit absolument être régie par une base légale avant le passage à la capitalisation complète.

Par ailleurs, cette révision partielle est impérative, puisque le Conseil-exécutif est tenu de mettre en œuvre les motions adoptées. Enfin, le Conseil-exécutif signale que toute autre adaptation de la LCPC sur le fond sera examinée dans le cadre de la révision totale à laquelle il est prévu de procéder dès que les deux caisses de pension auront atteint une couverture de 100 pour cent.

12.2 Article 6 – Transfert des personnes retraitées en cas de fin d'affiliation

Les prises de position ne remettent pas cette réglementation en cause. Le **Centre**, l'**UDC**, le **PLR**, les **Libéraux-Radicaux** et l'**Union du commerce et de l'industrie** estiment en résumé que le transfert des personnes retraitées est une mesure cohérente et logique, qui améliore la flexibilité. Ils ajoutent qu'elle minimise les risques financiers pour le canton et pour les personnes qui resteront assurées auprès de la caisse de pension concernée. Selon l'**Union du commerce et de l'industrie**, le parlement envoie en outre un signal clair de ce qu'il attend, même si cette règle constitue du « droit souple ».

12.3 Article 24, alinéa 4 – adaptation rédactionnelle

Cette adaptation rédactionnelle est majoritairement acceptée, soit tacitement soit expressément.

Seuls le **SSP**, **Formation Bern**, **Les Vert·e·s** et l'**APEB** demandent que le financement des mesures d'assainissement soit réparti à raison de 60 pour cent pour les employeurs et 40 pour cent pour les employées et employés, et ce, au moins jusqu'en 2034. En cas de nécessité d'assainissement dans le système de capitalisation complète, le **PS** propose quant à lui d'en répartir le financement jusqu'en 2034 à concurrence de 70 pour cent à la charge des employeurs et de 30 pour cent à la charge des employées et employés.

Le Conseil-exécutif n'accède pas à ces demandes dans le cadre de la présente révision partielle, qui ne fait qu'apporter une simple adaptation rédactionnelle à l'article 24, alinéa 4, afin d'éviter toute ambiguïté linguistique. L'adaptation de cette disposition sur le fond sera examinée, et réalisée si nécessaire, à l'occasion de la révision totale de la LCPC, à laquelle il sera procédé dès que les caisses de pension auront atteint une couverture de 100 pour cent.

12.4 Articles 25 (nouveau) et 25a – Mesures de comblement d'un déficit de couverture dans le système de capitalisation complète

Il est renvoyé aux explications au point 12.1 ci-avant. À cela s'ajoute que le titre de l'article est formulé de manière plus concrète : « Mesures en cas de déficit de couverture dans le système de capitalisation complète » devient « Mesure de comblement d'un déficit de couverture dans le système de capitalisation complète ».

12.5 Article 39, alinéa 3 – Nomination des représentants des employeurs à la commission administrative

Cette disposition, qui énonce que les personnes nommées pour représenter les employeurs affiliés en vertu de la présente loi ne peuvent pas être elles-mêmes assurées à la caisse de pension concernée, rencontre une large adhésion.

Seul le Conseil communal de la **Ville de Berne** n'est pas d'accord avec l'alinéa 3 de l'article 39 tel qu'il est proposé. Il estime que cette réglementation est contraire au régime instauré par la LPP, qu'elle n'est pas nécessaire et qu'elle restreint inutilement les compétences du Conseil-exécutif. La proposition de la Ville de Berne, qui souhaite que cette disposition soit purement et simplement biffée, n'est pas retenue, car cette réglementation met en œuvre la motion 073-2021 Freudiger (Langenthal, SVP) et repose par conséquent sur un mandat parlementaire exprès.

12.6 Remarques finales

Les Vert·e·s, le **PLR.Les Libéraux-Radicaux**, le **PS** et l'**APEB** expriment des souhaits d'ordre général quant à la réglementation de la caisse de pension.

Les Vert·e·s, le **PS** et l'**APEB** souhaiteraient que les fourchettes hautes des cotisations d'épargne de la CPB et de la CACEB soient mises au même niveau.

Les Vert·e·s et le **PS** réclament en outre l'annulation de la baisse des taux de conversion, de sorte que ces taux restent de 5,1. Ils souhaitent également que des solutions plus souples soient créées pour les personnes dont le degré d'occupation est faible ou variable. Enfin, ils demandent l'instauration d'une disposition permettant aux personnes engagées pour une courte durée de percevoir l'intégralité de l'avoir de libre-passage et souhaitent que la présente révision partielle soit mise à profit pour accroître l'attrait du canton de Berne sur le marché du travail (p. ex. en reprenant les conditions de la Caisse de pension de la Confédération).

L'**APEB** estime de son côté qu'il serait opportun de rendre l'épargne obligatoire dès l'âge de 18 ou 20 ans, de manière que l'objectif de rentes soit également assuré pour les plus jeunes générations.

Le **PLR.Les Libéraux-Radicaux** souhaite que les cotisations d'assainissement ne réduisent pas excessivement la capacité d'action, que la représentation de l'employeur soit mieux prise en compte et que la compétitivité et la flexibilité soient davantage promues. En outre, il estime que la réglementation de l'article 39 LCPC devrait être différenciée en fonction des différents conflits d'intérêt.

Le Conseil-exécutif prend acte de ces revendications, mais n'en tient pas compte dans le cadre de la présente révision partielle, car toute autre adaptation sur le fond ne sera examinée qu'à l'occasion de la révision totale de la loi et mise en œuvre à ce moment-là si cela se révèle nécessaire.

13. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la modification de la LCPC.