



Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale

Dossier
No 305055
CMR

Décision du 12 mars 2015

relative à l'approbation des principes du plan de répartition des fonds résiduels de la fondation dite « Caisse de pensions du personnel communal de La Chaux-de-Fonds en liquidation » dont le siège est à La Chaux-de-Fonds.

====000000000====

Faits

1. La loi instituant une caisse de pensions unique pour la fonction publique du canton de Neuchâtel du 24 juin 2008 (LCPFPub) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, sous réserve des chapitres 1^{er} et 4 en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009. La caisse de pensions instituée par cette loi résulte de la fusion de la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel (CPEN) et des Caisses de pensions du personnel communal des Villes de La Chaux-de-Fonds (CPC) et de Neuchâtel (CPVN).
2. Peu avant l'entrée en vigueur de la LCPFPub, les trois collectivités publiques concernées ainsi que la Caisse de pensions du personnel communal de La Chaux-de-Fonds adoptèrent par voie de circulation une « Convention n° 2 » relative à certaines modalités de transfert à la Caisse de pensions unique de la fonction publique du Canton de Neuchâtel. En effet, le taux de couverture initial de la CPFPub allait être inférieur à 70 % au 1^{er} janvier 2010 et, donc, la convention signée précédemment en 2008 n'était plus applicable ; elle devait donc être annulée et remplacée.
3. Le but de la Convention n° 2 était, selon son article 1^{er}, de définir les modalités d'égalisation du taux de couverture des institutions de prévoyance signataires et le taux de couverture initial de la CPFPub au 1^{er} janvier 2010.
4. En date du 29 avril 2010, le Conseil communal adressa un rapport au Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds relatif aux dernières modalités d'intégration de la Caisse de pensions du personnel communal au sein de la Caisse de pensions unique pour la fonction publique du canton de Neuchâtel. Le rapport présenta les nouvelles modalités de la Convention n° 2, fit l'état des buts de l'initiative portant sur les prestations et traita de la question du différentiel de couverture des caisses. Il releva qu'un taux de couverture d'entrée dans la caisse inférieur à 70 %, alors que ce taux de

référence était relativement généreux pour la génération actuelle, impliquait un effort d'assainissement très important pour les générations suivantes et conduisait à distribuer généreusement aux employeurs et aux assurés actuels une part accrue de la fortune de la CPC tout en sachant l'exigence d'assainissement, ce qui n'était souhaitable. Il indiqua qu'en raison de cette appréciation la nouvelle convention prévoyait, comme la précédente, pour la part excédent 70 %, une réserve de cotisations pour l'employeur et l'augmentation des prestations aux assurés et, nouvellement, pour la part comprise entre le taux d'entrée dans la nouvelle Caisse et celui de 70 %, une réserve d'une autre nature de quelque 42 millions constituée - en la forme d'une fondation - en faveur des employeurs bénéficiant de la garantie de la Ville et de leurs employés actuels et futurs.

5. Les taux de couverture effectifs de la CPEN et de la CPC furent respectivement de 60.9 % et de 79.9 %.
6. Par décision du 5 mai 2010, le Département de l'économie, Service de surveillance des fondations, a constaté la dissolution de la CPC et a prononcé sa mise en liquidation.
7. Par communication aux assurés datée du 23 novembre 2010, la CPC informa ceux-ci que la reprise des effectifs d'assurés par la nouvelle Caisse selon la LCPFPub s'était effectuée au 1^{er} janvier 2010 sur la base du degré de couverture de 60.9 % correspondant au degré atteint par la CPEN au 31 décembre 2009 alors que le degré de couverture de la CPC à la même date s'élevait à 79.9 %, dégageant un différentiel de couverture de CHF 87'193'152.16 qui allait être, pour partie, réparti entre les assurés et pour partie mis en provision. Elle précisa que le montant correspondant entre 79.9 % et 70 % de degré de couverture représentant CHF 45'419'152.16 allait être alloué à raison, d'une part, de 50 % en faveur des assurés à raison de 40 % pour les pensionnés et de 60 % pour les assurés actifs augmentant respectivement les rentes et prestations de libre passage et, d'autre part, de 50 % en faveur des employeurs en réserve pour financement futur, le montant attribué étant calculé en proportion des cotisations versées entre 1997 et 2009.
8. Elle a également précisé, quant à la part entre 70 % et 60.9 % de degré de couverture représentant CHF 41'774'000.-, que ce montant avait été repris en tant que provision dans le bilan de la Caisse prévoyance.ne et était destiné au financement d'une part plus élevée de contributions à la Caisse et/ou à la compensation de réduction de prestations de la Caisse, l'utilisation du montant étant clairement définie dans un règlement spécifique intitulé « règlement pour les passifs de nature actuarielle ».
9. Par décision du 24 novembre 2010, le Département de l'économie, Service de surveillance du Canton de Neuchâtel, Autorité de surveillance des fondations, 1) approuva le transfert des engagements de la CPC en liquidation, conformément à la loi instituant une Caisse de pensions unique pour la fonction publique du canton de Neuchâtel du 24 juin 2008 et à la Convention n° 2 relative à certaines modalités de transfert à la Caisse de pensions unique de la fonction publique du canton de Neuchâtel de décembre 2009 ; 2) approuva les principes du plan de répartition adoptés par le Conseil d'administration en date du 18 février 2008 conformément aux documents transmis ; 3-4) chargea le liquidateur de diverses tâches de publicité ; 5-6) chargea le liquidateur des opérations de transfert, de bouclage des comptes et d'établissement d'un plan de répartition définitif des fonds libres ; 7) invita le liquidateur à informer l'autorité de surveillance quand les opérations de liquidation seraient terminées et à lui transmettre les pièces justificatives y relatives ; 8) dit qu'aucun montant de fortune libre ne pourra être distribué avant réception de l'autorisation rendue par l'autorité de surveillance des fondations ; 9) décida de publier en date du 26 novembre 2010 un extrait du dispositif de la décision ; 10) dit que la présente décision était rendue sans frais.

10. De nombreux recours ont été déposés à l'encontre de cette décision.
11. Dans un arrêt 4 mars 2013, le Tribunal administratif fédéral a prononcé : 1) le recours est admis et la décision du 24 novembre 2010 du Département de l'économie, Service de surveillance et des relations du travail, office juridique et de surveillance du canton de Neuchâtel, Autorité de surveillance des fondations, est annulée. Le dossier est renvoyé à l'actuelle autorité inférieure, soit l'autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale à Lausanne (ci-après : l'As-So) pour nouvelle décision au sens du considérant 10.
12. Par décision du 2 octobre 2013, l'As-So constatait que le liquidateur désigné par le canton de Neuchâtel n'était plus en mesure d'assurer son mandat. Elle prenait dès lors acte que KPMG SA, à Neuchâtel était désignée comme liquidateur par le Conseil communal de la Chaux-de-Fonds. Le mandat donné au nouveau liquidateur est : mettre en œuvre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 4 mars 2013 et rendre comptes des travaux à l'autorité de surveillance LPP tous les trois mois.
13. En date du 13 janvier 2015, le liquidateur adressait à l'As-So les documents suivants :
 - rapport final du liquidateur sur le plan d'utilisation des fonds résiduels du 20 novembre 2014,
 - rapport de l'expert en prévoyance professionnelle du 10 octobre 2014,
 - règlement sur l'utilisation des fonds résiduels du 20 novembre 2014,
 - lettre-type sur l'information individuelle aux assurés du 26 novembre 2014,
 - lettre-type sur l'information individuelle aux employeurs du 26 novembre 2014,
 - liste anonymisée des attributions individuelles communiquées aux destinataires par lettre du 26 novembre 2014,ainsi que les correspondances suivantes :
 - lettre de Me Yvan Zender du 7 janvier 2015,
 - réponse du 13 janvier 2015,
 - lettre de M. Philippe Rouault du 8 janvier 2015,
 - réponse du 13 janvier 2015,
 - lettre de Me Eric Maugué du 9 janvier 2015,
 - réponse du 13 janvier 2015.

En droit

Le considérant 10 de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 4 mars 2013 précise :

10.1 Le recours doit être ainsi admis et la décision du 24 octobre 2010 du Département de l'économie, Service de surveillance et des relations du travail, office juridique et de surveillance des fondations du canton de Neuchâtel, Autorité de surveillance des fondations, est annulée. Le dossier est retourné à l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale, qui a remplacé l'autorité de surveillance neuchâteloise, afin qu'elle invite les parties à adopter de nouvelles modalités de transfert en adaptant le taux de couverture des assurés actifs et rentiers de CPC et le taux de financement de prévoyance des assurés de la CPC atteint par la ville de La Chaux-de-Fonds afin qu'ils n'aient pas à participer à des mesures d'assainissement jusqu'au taux de couverture de 79.9 % de la nouvelle entité compte tenu des assurés actifs et retraités existant au 31 décembre 2009 passant à la nouvelle entité au 1^{er} janvier 2010. Des mesures d'assainissements, pour le cas où un taux

de couverture inférieur à celui à leur entrée dans la nouvelle caisse se concrétiserait, sont réservées.

10.2 Il sied de relever qu'il n'appartient pas au Tribunal de céans de se prononcer sur l'opportunité des choix d'ordre politique et économique effectués par le législateur cantonal même si d'autres conceptions politiques ou d'autres solutions économiques peuvent être préférées ou être préférables pour résoudre un même problème. Toutefois, la solution choisie, même accompagnée d'une clause de garantie des prétentions des assurés par l'Etat, doit être compatible avec le droit de la prévoyance professionnelle dont notamment le principe d'égalité de traitement qui suppose de distinguer ce qui nécessite de l'être et de ne pas effectuer de distinctions non justifiées par l'ensemble des circonstances [...] et celui selon lequel la fortune de prévoyance professionnelle - à l'exception de cotisations de l'employeur spécifiées au bilan - suit les assurés [...]. Le principe s'appliquant tant aux fonds liés par les plans de couverture, ce qui va de soi, qu'aux fonds libres.

10.3 Selon l'art. 61 al. 1 PA, l'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire ou exceptionnellement la renvoie avec des instructions impératives à l'autorité inférieure. Comme il l'a été évoqué plus haut (consid. 10.2) le Tribunal de céans se doit d'observer à ce stade de la procédure une grande réserve dans l'examen du choix des mesures d'ordre politique qui peuvent être suivies dans la résolution des modalités de la fusion des caisses de prévoyance concernées. S'il est indéniable qu'un assainissement des trois caisses de pensions avant la fusion en question aurait été souhaitable et aurait constitué assurément le mode de procéder le plus adéquat afin de garantir l'égalité de traitement entre les assurés, force est d'admettre que cette modalité constitue pour les collectivités publiques concernées une charge financière très importante et que dès lors d'autres modalités doivent être trouvées afin de préserver les droits des assurés. Lors de cet examen, il conviendra en particulier de tenir compte du fait que les assurés de la CPC ne devraient pas être exposés sans raison à des mesures d'assainissement, auxquelles ils n'auraient pas été confrontés si leur caisse avait fusionné avec une institution offrant des prestations comparables, voire présentant le même taux de couverture. L'autorité inférieure avalisera dès lors des modalités de fusion préservant aux assurés concernés la couverture acquise de leurs prestations au 31 décembre 2009 et également préservera le financement de celle-ci par l'employeur effectué au 31 décembre 2009, ce qui impliquera pour les assurés et l'employeur concernés un report d'assainissement jusqu'à la résorption du taux de couverture de 19 % excédentaire par rapport à celui de référence au 1^{er} décembre 2010. Pour ce faire des modalités comptables s'inspirant des caisses de prévoyance communes sont envisageables.

Sur cette base, le liquidateur a élaboré un nouveau plan de répartition qui suit les indications du Tribunal administratif fédéral. Il s'est adjoint le concours de Aon Hewitt à Neuchâtel comme expert-actuaire pour élaborer le plan.

Le 12 février 2014, le projet de plan d'utilisation a été présenté au Conseil communal de La Chaux-de-Fonds et à un groupe de personnes à même de représenter l'opinion des recourants au premier plan de répartition (M. Thierry Clément, Mes Eric Mangué et Ivan Zender).

Le projet de plan a également été présenté à l'As-So en date du 12 mars 2014. Une séance d'information réunissant des représentants des recourants et des représentants de la Ville de La Chaux-de-Fonds a eu lieu le 15 mai 2014. Des lettres d'informations ont été adressées aux assurés ex-CPC en janvier et en septembre 2014. Le plan a été présenté lors de la l'assemblée générale du SSP le 25 septembre 2014.

Dans son rapport final de liquidation, le liquidateur précise que les principes généraux sont :

- la répartition globale entre assurés (actifs et bénéficiaires de rentes) et employeurs doit être aussi proche que possible de la parité (50 % pour les employeurs et 50 % pour tous les assurés actifs et bénéficiaires), mais la part provisionnée pour les employeurs doit au moins atteindre 50 % du montant total.

- la répartition de la cotisation de recapitalisation entre les assurés actifs et les employeurs est proportionnelle à la répartition moyenne de la cotisation ordinaire passée. Sur la base des cotisations payées au cours des années qui ont précédé la liquidation de la CPC, une répartition de 60 % à la charge des employeurs et 40 % à la charge des assurés a été prise en compte.
- l'application des deux principes ci-dessus et le mode de répartition doit permettre de constituer une provision pour adaptation future des pensions en faveur des bénéficiaires de rentes avec le solde du montant à répartir.

Les Fonds résiduels disponibles pour le plan d'utilisation au 1^{er} janvier 2014 s'élevaient à CHF 91'934'000. L'utilisation peut être présentée comme suit :

Pour les assurés actifs ex-CPC :

- la restitution des cotisations d'assainissement et de recapitalisation payées à prévoyance.ne pour la période 2010-2013. Cette mesure vise à compenser :
 - les cotisations d'assainissement en 2010 et 2011 de 0.2 % des salaires cotisants,
 - les cotisations supplémentaires de recapitalisation en 2013 de 0.3 % des salaires cotisants (seulement les assurés de plus de 40 ans),
 - les cotisations de recapitalisation de 2010 à 2013, à hauteur de 1.64 %.
- la couverture des cotisations de recapitalisation pour la période 2014 à 2038. Cette mesure vise à compenser les cotisations de recapitalisation comprises dans le financement global à compter de 2014, soit 2.08 % des salaires cotisants. Cette participation est fixe en francs pour toute la durée de la compensation de cotisations.
- le versement d'une rente compensatoire (complément de rente) au moment du passage en retraite. Cette mesure vise à atténuer les incidences de l'élévation de l'âge de la retraite ordinaire.

Pour les bénéficiaires de rentes ex-CPC :

- une indexation annuelle de la rente. Cette mesure vise à compenser la limitation de l'indexation des rentes prévue dans les mesures de recapitalisation de prévoyance.ne. Elle se concrétisera par un versement forfaitaire unique de compensation pour les années 2010 à 2014 et par une revalorisation au 1^{er} janvier de chaque année depuis 2015 basée sur l'indice des prix à la consommation, mais d'au moins 0.5 %, ceci jusqu'à l'épuisement constituée par cet effet.

Pour les employeurs ex-CPC :

- une compensation de la part employeur et aux contributions de recapitalisation.

La répartition des fonds résiduels au sein des différentes provisions au 1^{er} janvier 2014 selon le rapport de l'expert se présente comme suit (chiffres arrondis) :

Assurés actifs :

- restitution des cotisations supplémentaires 2010 à 2013 : CHF 6'758'000.- ;
- couverture des cotisations de recapitalisation 2014 à 2038 : CHF 18'008'000.- ;
- rente compensation pour l'élévation de l'âge de la retraite : CHF 6'425'000.-.

Bénéficiaires de rentes :

- indexation des rentes : CHF 14'776'000.-.

Employeurs :

- provision pour préservation du financement pour employeurs : CHF 45'967'000.-.

Le rapport du liquidateur précise la répartition de cette répartition entre les employeurs.

Les fonds résiduels sont confiés à prévoyance.ne qui se charge de leur utilisation conformément au règlement d'utilisation des fonds résiduels. La répartition initiale des fonds résiduels entre les différentes provisions a été déterminée au 1^{er} janvier 2014 en collaboration avec l'expert. A compter du 1^{er} janvier 2014, les provisions sont créditées d'un taux correspondant au taux minimum LPP défini par le Conseil fédéral afin que ces fonds n'aient aucun risque de placement à supporter.

Le règlement sur l'utilisation des fonds résiduels précise la mise en œuvre du plan de répartition décrit ci-dessus.

Par lettre du 9 janvier 2015, Me Maugué, au nom du Syndicat des services publics, s'est déterminé sur le plan de répartition. Il conclut que ledit plan prévoit un retour à l'employeur qui est proscrit par le droit de la prévoyance et donc que la solution préconisée par le projet de plan de répartition n'est pas satisfaisante. Il précise : « à titre tout à fait subsidiaire, les représentants de mon mandant font valoir que même si par impossible l'on devait s'inscrire dans la logique voulue par le plan proposé, la clé de répartition en faveur des assurés n'est pas satisfaisante. En effet, cette clé devrait en tout état de cause tenir compte de l'effort d'assainissement actuellement demandé dans le cadre de « prévoyance.ne » et celui-ci se répartit à raison de 45 % à la charge des employeurs et de 55 % à la charge des salariés ».

L'As-So relève que le Tribunal administratif fédéral précise que le dossier est renvoyé à l'autorité inférieure pour nouvelle décision au sens du consid. 10. Le considérant 10.3 mentionne expressément que l'autorité inférieure avalisera dès lors des modalités de fusion préservant aux assurés concernés la couverture acquise de leurs prestations au 31 décembre 2009 et également préservera le financement de celle-ci par l'employeur effectué au 31 décembre 2009, ce qui impliquera pour les assurés et l'employeur concernés un report d'assainissement jusqu'à la résorption du taux de couverture de 19 % excédentaire par rapport à celui de référence au 1^{er} décembre 2010.

Ainsi que le relève le Tribunal administratif fédéral, la situation ne représente pas un retour à l'employeur de fonds [libres], mais bien le remplacement des deux parties (employeurs et employés) dans la situation d'avant fusion eu égard à la différence des taux de couverture entre les deux institutions. L'As-So ne peut donc retenir cet argument.

Sur la base des considérants du Tribunal administratif fédéral, c'est une répartition sur le financement historique qui aurait dû être retenue. Celui-ci était, entre 1987 et 2009, de 60 % pour les employeurs et de 40 % pour les employés en moyenne. Abonder dans le sens des déterminations du Syndicat des services publics et retenir une répartition fondée sur l'effort de refinancement reviendrait à ne pas respecter l'arrêt du Tribunal administratif fédéral qui précise que le financement du taux de couverture au 31 décembre 2009 par l'employeur doit être préservé. L'As-So ne retient dès lors pas cet argument.

Monsieur Philippe Rouault complétait, par lettre du 8 janvier 2015, le courrier de Me Maugué. Il estimait que les remboursements de cotisations d'assainissement qu'il avait payées étaient mal comptabilisés car non calculées individuellement. Il estimait également que les compensations pour augmentation de l'âge de la retraite n'étaient pas calculées correctement.

L'As-So constate que le liquidateur a renseigné Monsieur Philippe Rouault en date du 13 janvier 2015 en détaillant le calcul le concernant pour la restitution des cotisations d'assainissement et de recapitalisation et en exposant les motifs qui ont conduit à la proposition concernant les compensations pour l'augmentation de l'âge de la retraite.

Me Zender, au nom de ses mandants, expose que « l'intégralité des fonds de l'ex-CPC doit bénéficier aux assurés (actifs et rentiers) et à eux seuls. Il est contraire à la LPP d'attribuer aux employeurs de l'ex-CPC la moitié des fonds résiduels. La (seule) mention d'un report d'assainissement « pour les assurés et l'employeur », au consid. 10.3, est sans pertinence ».

Il conclut subsidiairement que si les employeurs de l'ex-CPC avaient droit à des fonds résiduels, il conviendrait de retenir une clé de répartition de 45 % pour les employeurs et 55 % pour les employés.

L'As-So renvoie aux arguments développés plus haut à l'encontre des arguments de Me Maugué. En outre, elle rappelle qu'elle doit rendre sa décision dans le sens du consid. 10. On ne peut donc nier la pertinence pleine et entière du consid. 10.3, et considérer que les employeurs doivent être inclus dans le plan de répartition des fonds résiduels.

L'As-So estime que les arguments présentés par Mes Maugué et Zender, ainsi que par Monsieur Rouault ne remettent pas en cause le bien-fondé du plan qui a été présenté par le liquidateur.

Fondée sur ce qui précède,

L'AUTORITÉ DE SURVEILLANCE LPP ET DES FONDATIONS DE SUISSE OCCIDENTALE

décide

- I. **d'approuver** les principes du plan de répartition des fonds résiduels retenus par le liquidateur dans son rapport du 20 novembre 2014, conformément aux documents transmis ;
- II. **de constater** que ce plan respecte les principes posés par le Tribunal administratif fédéral à son considérant 10.3 de l'arrêt du 4 mars 2013.
- III. **de charger** le liquidateur d'indiquer à toutes les personnes concernées par la présente décision avant le délai prévu au chiffre V que cette dernière peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif fédéral dans un délai de 30 jours dès la publication dans la Feuille Officielle Suisse du Commerce en indiquant la date de publication, et de transmettre une copie de cette information à l'autorité de surveillance ;
- IV. **d'inviter** le liquidateur à appliquer le règlement d'utilisation des fonds résiduels une fois la présente décision définitive et exécutoire ;
- V. **de publier** en date du 19 mars 2015 un extrait du dispositif de la présente décision en tant qu'il concerne la liquidation totale de la CPC, dans la Feuille Officielle Suisse du Commerce aux frais de la fondation ;
- VI. **d'arrêter** à CHF 6'000.– (six mille francs) l'émolument relatif à la présente décision à la charge de la fondation, conformément à l'article 11 du règlement sur la surveillance LPP et des fondations du 10 novembre 2011. Cet émolument comprend la présente décision et la décision de clôture de la liquidation, payable dans un délai de 30 jours au moyen du bulletin de versement en annexe.

La présente décision est notifiée sous pli recommandé :

- au liquidateur, KPMG SA, Rue du Seyon 1, Case postale 2672, 2001 Neuchâtel.

La présente décision est communiquée sous pli simple :

- à l'Office de taxation des personnes morales et de révision, Rue du Docteur-Coullery 5, 2300 La Chaux-de-Fonds ;
- au Fonds de garantie LPP, Case postale 1023, 3001 Berne 14.

La présente décision est communiquée sous pli recommandé :

- à Me Ivan Zender, Avenue Léopold-Robert 88, Case postale 221, 2301 La Chaux-de-Fonds ;
- à Me Eric Mangué, Rue Verdaine 12, Case postale 3647, 1211 Genève 3 ;
- à M. Philippe Rouault, Vauladray 230, 2416 Les Brenets.

Fait à Lausanne, le 12 mars 2015.

**AUTORITE DE SURVEILLANCE LPP ET
DES FONDATIONS DE SUISSE
OCCIDENTALE**


CHRISTINE-LISE MAURER
DIRECTRICE ADJOINTE

La présente décision peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif fédéral, case postale, 9023 St-Gall, dans un délai de 30 jours dès sa notification.
Le recours doit être déposé par écrit en deux exemplaires au moins. Il doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve éventuels et porter la signature du recourant ou de son mandataire. La décision attaquée doit être jointe.