



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Office fédéral des assurances sociales
Domaine Prévoyance Vieillesse et
Invalidité
Effingerstrasse 20
3003 Berne

Réf. : MFP/15000405

Lausanne, le 3 octobre 2007

Procédure de consultation relative au financement des institutions de prévoyance de droit public

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a examiné le projet de modification de la LPP relatif au financement des institutions de prévoyance de droit public, que vous lui avez soumis en consultation. Il vous fait part ci-après de ses remarques et vous remet en annexe les réponses aux deux questionnaires accompagnant la consultation.

1. Introduction

Le projet de loi soumis à consultation fait suite à la motion devenue initiative parlementaire de M. Serge Beck (ci-après l'initiative Beck). Il a été précédé par la publication par le département fédéral de l'intérieur (OFAS), le 23 mars 2007, du rapport de la commission d'experts (ci-après le rapport des experts).

Au mois de mars, cette première publication ouvrait la voie à l'introduction du système préconisé par le rapport des experts laissant aux Institutions de prévoyance et de droit public (IPDP) la possibilité d'adopter un système dit de « maintien d'un objectif de couverture différencié ». Ce système constituait déjà une nouvelle variante très stricte et contraignante du système de financement mixte pratiqué actuellement.

On rappellera ici qu'environ 40% des IPDP ont actuellement un taux de couverture inférieur à 100%.

La nouvelle législation mise en consultation le 27 juin 2007, quant à elle, combine les exigences du rapport des experts avec une exigence nouvelle pour les IPDP qui consiste à devoir se mettre en situation de capitalisation complète dans un délai de 30 ans depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

La corporation publique garante du plan peut selon le projet de loi retirer sa garantie à la fin de ce délai ou dès qu'un degré de capitalisation de 100% aura été atteint.

Ce projet de loi impose finalement l'abandon du système de financement mixte à la fin de ce délai de 30 ans.

Le Conseil d'Etat prend position, ci-après, sur ce projet en des termes généraux, tout en mettant d'emblée en garde contre les conséquences possibles de son adoption par les chambres fédérales. Par ailleurs, il réserve ses critiques plus détaillées, formulées ci-après dans le questionnaire auquel il a souhaité répondre.

2. Prise de position générale

- A) Le Conseil d'Etat soutient sans réserve le projet cohérent que contient le rapport des experts et admet le bien fondé des mesures contraignantes qu'il contient, à savoir, essentiellement :
- l'obligation du maintien de l'objectif de couverture différencié ;
 - la précision de la garantie de la corporation de droit public ;
 - l'institution obligatoire d'une réserve de fluctuations de valeur (RFV) et d'une réserve de pérennité ;
 - l'interdiction pour une institution appliquant déjà le système financier de la capitalisation intégrale de revenir à un système de capitalisation partielle ;
 - l'indépendance économique, financière et administrative des IPDP ;
 - la liberté du maintien d'un système de financement mixte tant et aussi longtemps que les résultats accumulés par l'IPDP elle-même (y compris une réserve de fluctuations suffisante) ne lui permettent pas de renoncer à la garantie fournie par la corporation de droit public ;
 - l'indépendance et le renforcement des autorités de surveillance.
- B) Toutefois, le Conseil d'Etat se déclare attaché au maintien d'une possibilité de pratiquer le système de financement mixte actuellement autorisé par le droit fédéral et la pratique des autorités de surveillance. Ce système tient compte de la pérennité des corporations publiques.
- C) En effet, il considère que l'abandon pur et simple du système de financement mixte des IPDP, exigé par le projet de loi mis en consultation, même après un délai de 30 ans, ne résulte pas d'une nécessité correctement fondée en des termes économiques, mais ressort bien plus d'une perception erronée du système de financement mixte en vigueur à l'heure actuelle. L'abandon du système de financement mixte exigé par le projet de loi résulte aussi d'une conviction également insuffisamment étayée, selon laquelle la simple recapitalisation des IPDP à hauteur de 100 % de degré de couverture suffit à elle seule à résoudre l'ensemble des problèmes posés aux corporations de droit public en matière de prévoyance et en ce qui concerne l'équilibre à long terme des institutions concernées ;

Il y a lieu de relever que le maintien du système mixte et l'obligation de capitalisation intégrale dans un délai de 30 ans sont incompatibles. En effet, le maintien du système mixte signifie qu'une part des prestations est financée selon le principe de la répartition ce qui implique de facto une capitalisation partielle

- D) Il y a lieu de relever également qu'il est incohérent de suggérer que les IPDP puissent à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi instituer une RFV et ne pas obliger la corporation de droit public à maintenir sa garantie jusqu'à ce que l'IPDP entièrement capitalisée en dispose également.
- E) La pertinence de mesures obligeant toutes les corporations publiques à se plier à un tel refinancement dans le délai imposé est douteuse, des mesures dont l'OFAS constatait lui-même en mars de cette année qu'il ferait peser sur certaines d'entre elles une charge insupportable. En effet, selon le rapport, le coût pour l'ensemble des IPDP s'élève à CHF 16 mias, montant auquel il convient d'ajouter environ CHF 14 mias pour remplir l'obligation de disposer d'une RFV.

A titre d'exemple, l'estimation d'une recapitalisation intégrale immédiate sur la base de la situation au 31 décembre 2006 de la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud, nécessiterait un apport de CHF 2,3 mias compte tenu du manco par rapport à un degré de couverture de 100%. L'apport serait de CHF 3,9 mias, compte tenu de la RFV.

- F) Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève encore que les conséquences macro-économiques d'un refinancement massif des IPDP n'ont pas été sérieusement examinées. Or, à l'évidence, un afflux massif de capitaux placés sur les marchés des obligations, des actions, de l'immobilier ne saurait demeurer sans conséquences ni pour l'économie en général, ni pour les corporations publiques, assurés, pensionnés et/ou contribuables par lesquels ces nouveaux capitaux seraient fournis.

3. Conclusion

Les éléments contenus dans le rapport des experts forment un tout cohérent visant à permettre la poursuite d'un système de financement mixte fondé sur la pérennité des corporations de droit public. Par contre, l'abandon dans les 30 ans du système de financement mixte est porteur de conséquences considérables en terme d'effets financiers, que l'on peut qualifier de colossaux puisqu'ils sont évalués à CHF 238 millions par an pour les trois institutions vaudoises que sont la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud, la Caisse intercommunale de pensions et la Caisse de pensions de la commune de Lausanne. Cela entraînerait un programme d'assainissement important, alors qu'aucun argument véritablement pertinent n'est avancé. L'on peut observer que les caisses romandes, s'appuyant de bonne foi sur les conseils des experts, ont choisi le système financier mixte, qui a fait ses preuves, contre lequel il n'existe aucune raison de le bouleverser alors que les propositions préparées par le groupe d'experts permettront d'en corriger les défauts tout en évitant une remise en cause complète qui placerait les cantons concernés devant des difficultés financières inextricables.

En définitive, le Conseil d'Etat suggère au Conseil fédéral de renoncer au texte soumis à consultation pour s'en tenir à la version dite du rapport des experts, sans adjonction exogène.

En vous remerciant de l'avoir consulté, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'assurance de sa considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pascal Broulis

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexes

- Réponses aux questions du Conseil fédéral sur le projet mis en consultation et réponses aux questions complémentaires de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national