

EXPOSE DE MOTIFS ET PROJET DE LOI
modifiant la loi du 18 juin 1984 sur la Caisse de pensions

1 INTRODUCTION

La loi sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (ci-après : LCP) a été modifiée à plusieurs reprises durant ces dernières années.

En 2001, les modifications ont porté sur les aspects financiers en lien avec l'introduction de la loi sur le personnel. Il s'agissait en particulier de garantir la neutralité des coûts. La répartition de la cotisation totale de 24% a été changée (9% ; 9% ; 6% au lieu 8% ; 8% ; 8%). Un plan complémentaire, basé sur le système de la primauté des cotisations, fut également introduit. Il n'a jamais été mis en vigueur.

En 2003, les dispositions relatives à l'objectif du degré de couverture de la Caisse ont été introduites. C'est ainsi qu'un degré minimum de couverture de 60% a été fixé. La loi a également fixé un objectif de degré de couverture de 75% à atteindre en 15 ans, soit par paliers annuels de 1%. On reviendra plus en détail sur ces modifications ci-après.

En 2004, des adaptations liées à la modification du droit fédéral furent introduites.

En 2005, la durée des cotisations fut rallongée, l'âge minimum de 57 ans porté à 58 ans (à l'exception des fonctionnaires de police), le supplément temporaire fut limité et des mesures en matière d'indexation furent introduites.

Enfin, en 2010, un décret fut adopté afin d'éviter que la situation de la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (ci-après : la Caisse) ne se péjore suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle politique salariale à l'Etat de Vaud.

Parallèlement à l'évolution du droit cantonal, le droit fédéral a également connu des adaptations.

La plus importante modification concernant les institutions de prévoyance de corporations du droit public a été adoptée en 2010. Elle est décrite ci-après.

On assiste ainsi à l'évolution parallèle du droit cantonal et du droit fédéral. Aussi longtemps qu'elle porte sur des aspects qui sont complémentaires ou lorsqu'il existe de la place pour du droit cantonal, il n'y a pas de problème. En revanche, lorsque tant le droit fédéral que le droit cantonal légifèrent sur les mêmes aspects, un risque de chevauchement et de contradiction existe. Afin d'éviter que les mêmes aspects soient traités de manière différente et débouchent sur des situations parallèles contradictoires, il est proposé, à la faveur de la présente, une première modification de loi cantonale. Le présent projet constitue une solution provisoire dans l'attente de modifications en profondeur des dispositions normatives cantonales. Elles devront prendre en considération deux aspects : garantir la pérennité de la CPEV et se conformer au droit fédéral. Les modifications du droit cantonal devront être présentées à bref délai dès lors que les modifications du droit fédéral entrent en vigueur au 1er

janvier 2012, un délai de 2 ans étant prévu pour s'y conformer (1er janvier 2014).

2 RAPPEL DU DISPOSITIF CANTONAL S'AGISSANT DU DEGRÉ DE COUVERTURE

Pour tenir compte de l'introduction des normes RPC 26 d'une part et se fixer un objectif d'évolution du degré de couverture de la Caisse de pensions d'autre part, le Grand Conseil a adopté en 2003 un dispositif cantonal. Ce dernier se décline en trois parties. Un degré minimum de 60% (cf. article 144k al.1) l'objectif d'un degré de couverture de 75% dans un délai de 15 ans (cf. art. 144k al. 2) et l'augmentation annuelle du degré de couverture de 1% (cf. art. 144k al. 3).

Enfin, pour compléter le dispositif, il a été prévu que si le degré de couverture annuel minimum n'est pas atteint, le degré de couverture doit être au moins égal aux 97% du degré de couverture minimum selon l'article 144k alinéa 4. Si ce deuxième degré de couverture minimum n'est pas atteint, celui-ci est comparé avec le degré de couverture moyen des 3 derniers exercices (cf. art. 144k al. 5). Ce dispositif a été prévu afin d'éviter qu'en situation de découvert provisoire, des mesures doivent être prises alors qu'elles seraient probablement disproportionnées. En effet, il se pourrait parfaitement qu'un aspect purement conjoncturel ne permette pas d'atteindre le degré de couverture minimum durant une année. En revanche, dès lors que les autres conditions de l'article 144k ne seront plus remplies, à savoir : atteinte du degré de couverture minimum annuel et, à défaut, un degré de couverture moyen des trois derniers exercices inférieurs à 97%, des mesures d'adaptations doivent être prises comme le prévoit l'article 128 LCP. Pour rappel, on se rapportera au tableau ci-dessous pour voir l'évolution du degré de couverture de la CPEV depuis l'année 1998 jusqu'en 2010.

Evolution du degré de couverture OPP2, art. 44, al. 1



Il est intéressant de noter qu'au moment de l'adoption de la modification de la LCP en 2003, le degré de couverture de la Caisse était relativement proche de 75% (70.6% en 2004 et 74.8% en 2005). Il a continué à augmenter jusqu'en 2006, puis à baisser de manière importante en 2008, compte tenu de l'évolution des marchés financiers. En 2009, le degré de couverture a juste été atteint alors qu'il a chuté en 2010 et se situe nettement en dessous du minimum légal. Le deuxième degré de couverture minimum selon l'article 144k al. 4 LCP est de 64,99% (97% de 67%), alors que le degré de couverture

réel au 31 décembre 2010 fut de 64,88%. Le dernier degré de couverture selon l'article 144k al. 5 est de 64,50%, au lieu de 64,99%.

Il est trop tôt pour connaître les causes pour lesquelles la Caisse se trouve dans la situation aujourd'hui présentée. Seule l'expertise déjà sollicitée pourra déterminer dans quelle mesure on est en présence d'une situation conjoncturelle ou structurelle. Ce n'est que sur la base des résultats de l'expertise qu'il conviendra de déterminer quelles seront les mesures à prendre afin de permettre à la Caisse d'assurer sa pérennité.

3 RAPPEL DU DROIT FÉDÉRAL S'AGISSANT DU DEGRÉ DE COUVERTURE

Après un long processus d'élaboration qui a été initié par la motion Beck sollicitant que l'ensemble des caisses de pension de droit public disposent d'un degré de couverture de 100%, le législateur fédéral a adopté, le 17 décembre 2010, une modification importante de la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP). Cette dernière maintient la possibilité d'une capitalisation partielle selon la règle suivante : *" les institutions de prévoyance de corporations de droit public qui, au moment de l'entrée en vigueur de la modification du 17 décembre 2010, ne satisfont pas aux exigences en matière de capitalisation complète et qui bénéficient de la garantie de l'Etat conformément à l'article 72c peuvent avec l'accord de l'autorité de surveillance, déroger au principe de la capitalisation complète (capitalisation partielle) lorsqu'un plan de financement permet d'assurer à long terme leur équilibre financier"* (cf. art. 72a al. 1 LPP). A teneur de l'article 72b LPP, le droit fédéral fixe les taux de couverture initiaux : *" sont réputées initiaux les taux de couverture existants à l'entrée en vigueur de la modification du 17 décembre 2010 (cf. al 1) le calcul des taux de couvertures initiaux prend en compte l'intégralité du capital de couverture nécessaire pour verser les rentes échues"* (cf. al. 2). A forme de l'article 72e *" lorsqu'un taux de couverture initial au sens de l'article 72a al.1, let. b, n'est plus atteint, l'institution de prévoyance doit prendre les mesures prévues aux art. 65c à 65e"*. Le dispositif transitoire qui accompagne la modification du 17 décembre 2010 stipule : *" les institutions de prévoyance de corporations de droit public qui n'atteignent pas le taux de couverture minimal visé à l'art. 72a al. 1, let. c soumettent tous les cinq ans à l'autorité de surveillance un plan visant à leur permettre de l'atteindre au plus tard 40 ans après l'entrée en vigueur de la présente modification. Si le taux de couverture est inférieur à 60 % à partir du 1er janvier 2020 et à 75% à partir du 1er janvier 2030, les corporations de droit public versent à leurs institutions de prévoyance, sur la différence, les intérêts prévus à l'article 15, al. 2"* (cf. titre III dispositions transitoires lit. c). Le délai pour se conformer au droit fédéral sera vraisemblablement de deux ans dès l'entrée en vigueur de la loi. Le Conseil fédéral a fixé l'entrée en vigueur de ces modifications au 1er janvier 2012, avec un délai de deux ans pour se conformer à ce nouveau dispositif. Concrètement, cela veut dire que le droit cantonal, adapté au droit fédéral, doit entrer en vigueur au plus tard le 1er janvier 2014.

4 ANALYSE

Comme on le voit, le droit cantonal fixe un degré de couverture final plus bas que le degré de couverture prévu par le droit fédéral. En revanche, il est plus ambitieux s'agissant du délai dans lequel ce degré de couverture maximum doit être atteint. Aujourd'hui, on peut constater que le rythme d'augmentation de 1 point de % par an est relativement important. Si on songe à la situation actuelle dans laquelle se trouve la Caisse, à savoir avec un degré de couverture de 64.88% et qu'elle est astreinte à atteindre un degré de couverture de 75% en 2018, on s'aperçoit qu'elle devrait augmenter son degré de couverture d'environ 1.3 point % en moyenne par année pour respecter l'objectif prévu par le droit cantonal. Cet effort est relativement important et nécessiterait sans doute des mesures non seulement impopulaires, mais également difficilement supportables pour les assurés en place.

Au surplus, rien ne justifie, compte tenu de la pérennité des effectifs des administrations publiques, qu'une caisse de droit public soit soumise à des dispositions cantonales plus contraignantes que celles prévues par le droit fédéral au regard de la primauté de ce dernier. Le droit fédéral prévoit un degré de couverture de 80%, à atteindre dans un délai de 40 ans, à savoir au 1er janvier 2052. Le Conseil d'Etat considère qu'il importe de disposer d'un peu de temps pour préparer l'adaptation du droit cantonal au droit fédéral et éviter la pression résultant de l'objectif fixé par le droit cantonal.

Néanmoins, une telle approche ne saurait déboucher sur un laisser aller et considérer que la situation de la Caisse peut continuer à se péjorer. Pour cette raison, comme rappelé ci-dessus, le Conseil d'Etat attend l'expertise précitée pour examiner les mesures qu'il conviendrait de prendre le cas échéant pour assurer la pérennité de la Caisse. En outre, le Conseil d'Etat propose qu'un degré de couverture minimum continue à être fixé, sans qu'il soit pris en application des dispositions du droit fédéral. Il est proposé que ce degré de couverture minimum, dans l'attente du nouveau degré de couverture prévu par le droit fédéral, soit fixé dans une disposition cantonale transitoire. On peut envisager les variantes suivantes.

Un degré de couverture qui reprend le dernier degré de couverture audité, soit au 31 décembre 2010, 64.88%.

On pourrait concevoir un degré de couverture, qui reprend le degré de couverture minimum cantonal actuel, soit 60%.

Le Conseil d'Etat considère que le degré de couverture minimum au 31 décembre 2010 n'est pas à retenir dans la mesure où il représente davantage une situation à un moment donné plutôt qu'un minimum à respecter. De plus, fixer ce degré de couverture là ne répondrait pas à la nécessité de disposer d'un peu de temps pour préparer l'adaptation du droit cantonal au droit fédéral. Pour cette raison, le Conseil d'Etat considère que le degré de couverture minimum prévu actuellement par le droit cantonal doit être confirmé. Il s'agit de 60%. On relèvera à ce propos qu'en vertu du nouveau droit fédéral, une fois qu'il sera en vigueur, la Caisse aura l'obligation de maintenir les taux de couverture initiaux (le taux de couverture global d'une part et le taux de couverture des assurés actifs d'autre part) qui auront été fixés. Cette obligation, appelée aussi mécanisme du cliquet ou de la crémaillère, aura pour conséquence que le degré de couverture global soit s'améliore, soit reste stable en fonction du rapport entre les prestations servies par la caisse et les cotisations reçues. En cas de péjoration d'un des degrés de couverture en dessous de sa valeur initiale, des mesures d'assainissement au sens du droit fédéral devront être prises, à l'instar de ce qui prévaut pour les institutions de prévoyance de droit privé.

Les articles suivants de la LCP doivent être modifiés : article 117 alinéa 3, 144k et 144r. L'article 117 nécessite une modification formelle pour remplacer le terme "évolue" par " est fixé ". Les alinéas 2 à 6 de l'article 144k, doivent être abrogés, l'alinéa premier étant adapté. Enfin, l'article 144r nécessite une modification à son alinéa 2.

5 CONCLUSION

Néant.

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI

Projet de loi modifiant celle du 18 juin 1984 sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud

du 31 août 2011

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat de Vaud

décète

Article premier

¹ La loi du 18 juin 1984 sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud est modifiée comme il suit:

Art. 117 Financement

a) Degré de couverture

¹ Le degré de couverture est défini conformément à la LPP et à ses dispositions d'application (art. 44 OPP2).

² Le degré de couverture est calculé au 1er janvier de chaque année sur la base de la fortune au 31 décembre de l'exercice précédent.

³ Le degré de couverture minimum de la Caisse évolue conformément à l'article 144k.

Art. 117 Financement

a) Degré de couverture

¹ *sans changement*

² *sans changement*

³ Le degré de couverture minimum de la Caisse est fixé conformément à l'article 144k.

Texte actuel

Art. 144 k Dispositions transitoires de la loi du 24 novembre 2003

a) Evolution du degré de couverture minimum

¹ A l'entrée en vigueur de la loi du 24 novembre 2003, le degré de couverture minimum est de 60%.

² Dans un délai de 15 ans dès l'entrée en vigueur de la loi du 24 novembre 2003, le degré de couverture doit atteindre 75%.

³ Le degré de couverture minimum augmente par paliers annuels de 1%.

⁴ Lorsque le degré de couverture minimum tel que fixé à l'alinéa 3 n'est pas atteint, le degré de couverture, calculé selon l'article 117, doit être au moins égal aux 97% du degré de couverture minimum.

⁵ Si tel n'est pas le cas, on calcule le degré de couverture moyen des trois derniers exercices qui doit être au moins égal aux 97% du degré de couverture minimum.

⁶ Si le degré de couverture n'atteint pas l'un des minima prévus aux alinéas 4 et 5, l'article 128 s'applique.

Art. 144 r Participation des pensionnés aux mesures structurelles

¹ En cas d'application de l'article 34, alinéa 4, le pourcentage de l'indexation décidé par le Conseil d'administration est diminué de 0,75 point.

² La mesure prévue à l'alinéa premier s'applique jusqu'à ce que le degré de couverture de 75 % soit durablement atteint, mais au plus tard jusqu'à l'expiration du délai fixé à l'article 144k, alinéa 2.

Projet

Art. 144 k Dispositions transitoires de la loi du 24 novembre 2003

a) Evolution du degré de couverture minimum

¹ Jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions cantonales prises en application de la modification du 17 décembre 2010 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, le degré de couverture minimum de la Caisse est fixé à 60%.

² *abrogé*

³ *abrogé*

⁴ *abrogé*

⁵ *abrogé*

⁶ *abrogé*

Art. 144 r

f) Participation des pensionnés aux mesures structurelles

¹ *sans changement*

² La mesure prévue à l'alinéa premier s'applique jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions cantonales prises en application de la modification du 17 décembre 2010 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.

Texte actuel

Projet

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, al. 1, lettre a (de la constitution et en fixera par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 31 août 2011.

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean