



CAISSE DE PENSIONS DU PERSONNEL COMMUNAL DE LA VILLE DE LAUSANNE (CPCL)



Rapport numéro 10
du 26 avril 2010

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11 – 1014 Lausanne
Téléphone : 021 316 58 00 – fax : 021 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch

SYNTHÈSE

Avant-propos¹

Le présent audit a été effectué suite à la saisine de la Cour des comptes par le Grand Conseil. Il s'inscrit dans le cadre de la problématique et des inquiétudes qu'a soulevées la situation financière de la Caisse de pensions du personnel communal de la Ville de Lausanne (ci-après la Caisse ou la CPCL). Cet audit se situe également dans un débat bien plus large que celui de la CPCL et des préoccupations des citoyen-ne-s et des élu-e-s vaudois-es pour se placer sur le terrain politique national relatif notamment au degré de capitalisation des institutions de prévoyance de droit public (IPDP).

En effet, une analyse chronologique révèle que, jusque dans la première moitié des années nonante, la situation financière des institutions de prévoyance de droit public n'intéressait ni n'inquiétait les milieux politiques et le public. Ce manque d'intérêt est révélateur du fait que, généralement, seule la fortune et son rendement étaient mentionnés dans les comptes, ceci sans prendre en considération les engagements actuariels. L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1985, de la LPP² et de ses ordonnances d'application OPP1 et OPP2 n'a pas eu d'impact majeur sur cette réalité, car le but de cette loi visait avant tout à généraliser le caractère obligatoire de la prévoyance professionnelle à l'ensemble des salariés du pays. Cette loi consacre le principe de la capitalisation pour toutes les caisses de pensions à l'exception des IPDP du fait de leur pérennité et parce qu'elles bénéficient de la garantie d'une corporation de droit public.

La situation a radicalement changé avec l'entrée en vigueur de la LFLP³ au 1^{er} janvier 1995 car l'introduction du libre passage a entraîné des charges importantes pour toutes les caisses de pensions en primauté des prestations, IPDP comprises. À ceci s'est ajouté simultanément pour la CPCL le changement de tables de mortalité le 31 décembre 1994. C'est ainsi qu'en deux jours, cette institution a perdu 12 points de couverture de ses engagements actuariels, passant de 59.5 % à 47.1 %, consécutivement au changement de table (4 points) et l'entrée en vigueur de la LFLP (8 points). Le monde politique s'est ensuite peu à peu focalisé sur la question de la santé financière des IPDP et il a découvert, tardivement, que nombre d'entre elles présentaient un découvert technique en capitalisation important, voire très important. Il est indéniable que la CPCL, qui s'est retrouvée à partir du 2 janvier 1995 en dessous de 50 % de degré de couverture, fait partie des plus mal loties.

La mauvaise, voire très mauvaise situation financière de certaines IPDP suisses a motivé le Parlement fédéral à prendre des mesures visant à assainir la situation et, si possible, à éviter que des découverts techniques en capitalisation d'une

-
- 1 Un glossaire des termes techniques figure en annexe II (pages 96 et ss) et une liste des abréviations en annexe VI (page 106)
 - 2 LPP, loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40).
 - 3 LFLP, loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.42).

telle ampleur perdurent à l'avenir. Il est incontestable qu'en cela, l'initiative parlementaire Beck et la motion déposée le 15 novembre 2003 (transformée en postulat par la suite) intitulée « Mesures d'assainissement pour les caisses de droit public » émanant de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CCSSS-CE, réf. 03.3578 e)⁴ ont fait effet de levier. On peut estimer que ces réflexions et réactions font également suite à la recapitalisation de grandes entités privatisées à l'instar de Swisscom et de La Poste par exemple. Alors que l'exception prévue par la loi en 1985 pour les IPDP n'est assortie d'aucun cadre véritablement contraignant, nous nous trouvons aujourd'hui confrontés à un conflit d'écoles de pensée.

Pour celles et ceux qui partagent l'opinion de M. Serge Beck, que l'on trouve plutôt dans les rangs des Suisses alémaniques, il conviendrait d'obliger les IPDP à être capitalisées à 100 %. C'est la raison pour laquelle un projet du Conseil fédéral du 26 avril 2004 sollicite l'abrogation de l'article 69 alinéa 2 LPP qui permet aux IPDP de déroger au principe du bilan en caisse fermée⁵. Pour cette partie de l'opinion publique, il convient de ne pas prêter les générations futures qui, si rien n'est entrepris, devront payer pour leurs prédécesseurs. Compte tenu des prévisions actuelles, ne pas astreindre les IPDP à la capitalisation à 100 % n'est qu'une forme du « reculer pour mieux sauter ».

Pour les autres⁶, dont l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et la Conférence des gouvernements cantonaux, ainsi que de nombreux experts actuariels, le fait de supprimer la possibilité pour les IPDP bénéficiant de la dérogation relative au financement à 100 % n'a pas de sens, en particulier parce que l'occurrence du risque qu'elles disparaissent est pratiquement égale à zéro ; de plus le coût d'une telle opération représenterait quelque cent milliards de francs à la charge des collectivités publiques. Au surplus, le système financier mixte (capitalisation/répartition) n'est techniquement pas contestable.

À la date du présent rapport, le Conseil des États venait d'accepter le maintien de la dérogation au principe de la capitalisation intégrale pour les IPDP à différentes conditions ; parmi celles-ci la fixation du degré de couverture à 80 % sur quarante ans (soit 80 % en capitalisation et 20 % en répartition). Le projet de loi doit désormais être soumis au Conseil National.

4 Le texte de la motion déposée le 15 novembre 2003 par la CCSSS-CE était le suivant : « Le Conseil fédéral est chargé de présenter au Parlement un projet de loi qui permet de détecter par avance les découverts dans les caisses de pensions des pouvoirs publics et de prendre les mesures d'assainissement en temps utile. ». Elle a fait l'objet d'un rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du 12 février 2004. Le 26 novembre 2003, le Conseil fédéral (CF) a proposé de transformer cette motion en postulat, ce qui fut fait.

5 Sous la houlette du Conseiller fédéral Pascal Couchepin, le CF a présenté, le 26 novembre 2004, un projet prévoyant un passage des IPDP à la capitalisation complète sur une période de 40 ans.

6 Les adversaires de l'obligation pour les IPDP d'être capitalisées à 100 % estiment qu'un taux minimum de degré de couverture doit être fixé. Suivant les interlocuteurs, celui-ci oscille entre 75 % et 90 %.

Le contexte de la CPCL

Le degré de couverture a passé de 59.6 % le 31 décembre 1994 à 47.1 % le 1^{er} janvier 1995. Cette baisse a été induite par le changement de tables de mortalité (EVK 90 ; 4 points) et l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le libre passage (LFLP, 8 points). Les crises boursières de 2001-2002 et de 2008 ont fait chuter le degré de couverture à 39.9 %, puis à 38.8 % malgré une gestion du patrimoine conforme aux règles établies par la LPP.

À ces deux facteurs s'ajoute celui de l'inversion du rapport démographique qui subit une baisse quasi constante depuis la fin des années septante. À la CPCL, ce rapport est passé de 2.2 personnes actives pour un pensionné en 1976 à 1.52 actifs pour 1 pensionné à fin 2009. Il convient d'ajouter que les prévisions relatives au rapport démographique sont d'ailleurs inquiétantes pour le futur ; l'OFAS prévoit une aggravation de ce déséquilibre par l'importance de la génération née dans les années 1950-1960.

À ces éléments exogènes s'ajoutent des décisions endogènes qui, même si elles n'ont pas eu d'impact important sur la baisse du degré de couverture, n'ont néanmoins pas concouru à une amélioration de la situation. La principale d'entre elles a été, sans contestation possible, l'indexation automatique des rentes servies aux pensionnés. Celle-ci n'a jamais été remise en cause jusqu'à sa suspension par le Conseil d'administration de la Caisse en 2001. D'autres mesures prises doivent être considérées comme peu opportunes, mais sans grandes conséquences pour le degré de couverture⁷.

La Cour expose dans la rubrique suivante « Les questions du Grand Conseil et les réponses à ces interrogations » les rôles des différents acteurs sur la période analysée qui porte de 1985, date de l'entrée en vigueur de la LPP, à nos jours.

7 Il s'agit des mesures suivantes : possibilité pour toutes les femmes engagées par la Ville de Lausanne avant le 1^{er} janvier 1993 de pouvoir continuer à prendre leur retraite à 55 ans (mesure qui concernait environ mille personnes au départ) ; passage du calcul du montant de la retraite d'une moyenne des trois dernières années de service à la dernière année de service en 2003 (mesure corrigée depuis lors — elle avait été simultanément compensée par une réduction des prestations en cas d'augmentation du traitement assuré de plus de 5 %) ; mise en vigueur anticipée, au 1^{er} janvier 1993, d'une partie du libre passage vers les caisses de pensions relevant du privé (le passage à une autre IPDP le permettant déjà par le biais de la Convention Schüler) ; davantage de mises au bénéfice de l'assurance invalidité au début des années nonante qu'avant et après cette période.

Les questions du Grand Conseil et les réponses à ces interrogations

Les objectifs de la mission de contrôle visent à répondre aux questions fermées posées par le Grand Conseil dans sa lettre du 22 juin 2009 (lettres A à F ci-après). Le choix de la période à analyser a été laissé à l'appréciation de la Cour. Celle-ci a décidé de retenir la période de 1985 à nos jours, cette date correspondant à l'entrée en vigueur de la première loi régissant la prévoyance professionnelle induisant un contrôle de ce domaine, à savoir la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle, vieillesse et invalidité (LPP). Avant cette date, aucun organe de contrôle n'était désigné pour vérifier les comptes de la CPCL et aucune surveillance n'était effectuée de la part de l'Autorité de surveillance des fondations.

- A. *Examiner la manière dont l'autorité de surveillance des fondations a procédé au contrôle de la Fondation de la Caisse de pensions de la Commune de Lausanne (ci-après CPCL) et quelles ont été les conséquences des contrôles effectués ;*

Sur la base des documents consultés et de son analyse, la Cour des comptes a pu constater que l'Autorité de surveillance des fondations (ASF) a respecté globalement les obligations qui lui incombent (contrôle en légalité).

Néanmoins, au vu de la situation des découverts actuariels importants, elle aurait pu se montrer plus pressante (nonobstant le fait qu'elle n'exerce pas de contrôle en opportunité). Ce n'est qu'à partir du 19 mars 1999 que l'ASF a fait preuve de plus de fermeté. À cette occasion, l'ASF a fixé un délai échéant au 1^{er} juillet 2000 pour que les mesures préconisées par l'expert actuariel dans sa lettre du 17 mars 1999 soient mises en place.

D'autre part, l'ASF a eu connaissance de la décision de la Municipalité du 30 novembre 1984 désignant le Service de la révision de la Ville de Lausanne en qualité d'organe de contrôle (article 53 LPP). Or ledit service est subordonné hiérarchiquement à la Municipalité et au Syndic depuis 1989, situation contraire à la bonne application de l'article 34 OPP2 en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1985. Sur ce point, l'ASF a demandé, en 2004 seulement, qu'un organe de contrôle indépendant soit désigné. L'ASF a dû finalement imposer cette mesure en 2006 suite à une résistance certaine de la part du Conseil d'administration. Cette mesure ne s'est concrétisée qu'à partir de l'exercice 2007.

- B. Examiner comment les Départements subventionnant des entités et institutions dont les collaborateurs et pensionnés sont affiliés à la CPCL ont eu connaissance de la situation de la Caisse de pensions, s'ils ont émis des recommandations et pris des mesures en rapport avec la situation ;

La Cour a interpellé les responsables des deux départements cantonaux concernés par cette question, à savoir le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) et le Département des infrastructures (DINF) :

- le DFJC a répondu qu'il n'entretenait pas de correspondance particulière avec les entités subventionnées affiliées à la CPCL. Les subventions versées par les services du DFJC à des institutions culturelles sont allouées pour soutenir prioritairement leurs efforts en faveur de la création artistique ou la diffusion d'œuvres artistiques. Elles ne sont pas destinées à couvrir⁸ les charges de personnel et, dès lors, la question de l'affiliation du personnel à une caisse de prévoyance ne relève pas des attributions du Département mais des Conseils de fondation qui dirigent les institutions en question.
- le DINF a répondu avoir été informé de la situation des engagements de prévoyance des Transports publics de la région lausannoise SA et Métro Lausanne-Ouchy SA (TL/LO) au travers du rapport annuel de gestion et de l'annexe aux comptes annuels à partir de l'exercice 2001, première année d'application des recommandations comptables Swiss GAAP RPC. En revanche, il n'est pas intervenu dans la mesure où la prévoyance relève de la responsabilité des entreprises concernées, en leur qualité d'employeurs.

- C. Examiner la manière dont les autorités communales de Lausanne ont eu connaissance de la situation, quelles mesures elles ont prises, quelles informations ou recommandations elles ont transmises aux institutions affiliées et quels étaient les liens entre la Caisse de pensions et les autorités communales ;

Situation générale

Durant la période sous revue (de 1985 à ce jour), les autorités lausannoises — Conseil communal et Municipalité — ont eu connaissance de la situation financière de la CPCL comme il suit (avant cette période, de nombreux autres préavis ont été établis) :

- la Municipalité a été informée de cette situation par le biais des rapports établis par ses deux représentants au Conseil d'administration⁹, dont le-la syndic-que qui préside ledit Conseil. Selon les informations recueillies par la Cour, la Municipalité a été alertée pour la première fois sur la problématique de la situation financière de la CPCL en 1994 à la suite d'études relatives aux conséquences de l'interpellation du conseiller communal Pierre Payot visant à l'abaissement de l'âge de la retraite ;

⁸ Note de la Cour des comptes : couvrir *spécifiquement*.

⁹ Le Conseil d'administration se compose de 8 personnes, dont deux représentants de la Municipalité (employeur) ainsi que, jusqu'en 2003, du secrétaire de la Caisse (avec voix délibérante jusqu'au 1^{er} juillet 2000).

- le Conseil communal a été informé de la situation par l'entremise des rapports-préavis de la Municipalité. Cette dernière a établi, pour l'essentiel, des rapports-préavis sur la problématique de la situation financière de la CPCL en 1994, 2000, 2004 et 2008¹⁰.

À cet égard, la Cour considère qu'à des moments fort importants, en particulier jusqu'en 1994, le Conseil communal et la Municipalité n'ont pas été suffisamment alertés. Les informations remontant au Conseil communal et à la Municipalité ont trop souvent manqué de substance et de transparence, singulièrement pour la Municipalité alors que deux de ses membres siégeaient au Conseil d'administration de la CPCL.

Comptes de la CPCL

Il est utile de rappeler que, jusque et y compris pour l'année 2004, la présentation des comptes ne mettait pas en relation la fortune de la Caisse et les engagements de celle-ci, laissant croire que la situation était bonne, alors que les passifs dépassaient déjà les actifs.

Comptes de la Ville de Lausanne

Les comptes de la Ville de Lausanne présentaient eux-mêmes des imprécisions quant à l'information sur ses engagements à l'égard de la CPCL — la loi disposant en l'espèce que la corporation de droit public doit garantir le paiement des prestations dues en vertu de la LPP (article 45 OPP2).

Ainsi, malgré ces dispositions impératives, les comptes de la Ville de Lausanne n'ont mentionné une information chiffrée de ses engagements à l'égard de la CPCL que depuis 1991 (auparavant mention p.m. — pour mémoire)¹¹.

En outre, le Service de la révision de la Ville de Lausanne est l'organe de révision des comptes communaux, contrairement à ce qui se passe dans les autres communes du canton. Il en résulte que jusqu'en 2006 ce service est à la fois l'organe de contrôle de la CPCL et celui des comptes communaux sans bénéficier d'une quelconque indépendance établie formellement.

Par ailleurs, les comptes des exercices 1994 et 1995 de la Ville de Lausanne ont été soumis à son Conseil communal avec une garantie à l'égard de la CPCL à hauteur d'un peu plus de CHF 200 millions. Si la mention au 31 décembre 1994 apparaît conforme (basée sur le minimum LPP), il en va différemment dès 1995 car les engagements actuariels ont fortement augmenté par l'introduction de la LFPL au 1^{er} janvier 1995. Or, économiquement, cet engagement se montait à près de CHF 840 millions à cette date.

10 Rapports-préavis n°40 du 26 août 1994, n°123 du 6 janvier 2000, n°2004/16 du 29 avril 2004 et n°2008/59 du 12 décembre 2008. Il convient aussi de se référer aux préavis n°159 du 10 avril 1992 (BCC, 1992 II, p.151 et ss), n°65 du 18 novembre 1994 (BCC, séance n°4/1994 du 7 mars 1995 pp. 462-470) qui traitent de certains effets de l'entrée en vigueur de la LFLP sans rapport direct avec la situation financière.

11 Au surplus, cette information n'est pas directement compréhensible pour tous les lecteurs des états financiers car elle figure jusqu'en 2002 sous une rubrique « Comptes d'ordre » figurant à la fois à l'actif et au passif du bilan communal. Une mention explicite « Engagements hors bilan » apparaît pour la première fois en 2003 seulement dans les comptes de la Ville de Lausanne.

La Cour est d'avis qu'une information appropriée dans les comptes de la Ville de Lausanne aurait pu permettre d'informer le Conseil communal, et potentiellement à celui-ci d'envisager des mesures. Il s'agit de l'ampleur du découvert de la CPCL et surtout, de par l'entrée en vigueur de la LFLP, de l'aggravation soudaine et importante entre 1994 et 1995 de la garantie de la Ville à l'égard de la CPCL.

À la fin 2008, derniers états financiers disponibles de la Ville de Lausanne, la garantie des rentes et avoirs vieillesse LPP en faveur de la CPCL présentaient un montant de CHF 674 millions, alors qu'économiquement la situation devrait se présenter ainsi :

	31 décembre 2008 en CHF
Garantie du paiement des rentes et avoirs vieillesse en faveur de la CPCL	2'377'159'000.00
Fortune de la CPCL	-963'675'379.66
	<hr/>
Garantie résiduelle de la Ville de Lausanne en faveur de la CPCL	1'413'483'620.34

Étant donné que la LFLP s'applique dès 1995 à l'ensemble de la prévoyance, la Cour est d'avis qu'il faut admettre économiquement que la garantie de la Ville de Lausanne ne vaut pas uniquement pour la prévoyance dite obligatoire¹² — qui constitue un minimum légal — mais aussi, et contrairement à la teneur de l'article 45 alinéa 2 OPP2, pour la prévoyance étendue selon le plan de prévoyance ressortant des statuts.

En effet, dans le cas où la CPCL ne pourrait pas assurer ses engagements à l'égard de ses assurés et rentiers, la Ville de Lausanne devra couvrir l'entier du paiement des prestations.

Mesures d'assainissement

Les mesures d'assainissement votées par le Conseil communal ont consisté en trois trains de mesures intervenus respectivement en 2000, 2005 et 2009 :

- le premier train de mesures, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2000, visait à ne pas aggraver le découvert et, en outre, s'y ajoutait la fixation dans les statuts du degré de couverture à 60 %. Ces mesures ont consisté à permettre la suppression de l'automatisme de l'indexation des pensions en cours, à introduire une réduction actuarielle pour le départ à la retraite anticipée, à augmenter la déduction de coordination et à réduire le supplément temporaire ; ces mesures techniques ont eu un effet global équivalant à 1 % de cotisations (cf. chiffre 10.3.1. en page 53) ;
- le deuxième train de mesures, entré en vigueur en 2005, visait à faire remonter le degré de couverture à 60 % sur un horizon de 25 ans, ceci par le

12 En ce sens, la Cour partage la même opinion que la Commission d'experts mandatée par le Conseil fédéral — Rapport de juin 2007 sur le « Financement des institutions de prévoyance de droit public ».

biais de l'augmentation des cotisations de 5.5 %¹³, ainsi que par des réductions de prestations équivalant à 2.5 % de cotisations (abaissement du taux de la rente de 1.667 % à 1.5 %, diminution de la rente en cas de départ anticipé et du pont AVS) ;

- le troisième train de mesures d'assainissement, entré en vigueur en 2009, consiste en une recapitalisation spécifique à hauteur de CHF 350 millions permettant d'atteindre immédiatement le degré de couverture de 60 % prévu par les statuts, ainsi qu'à une réduction des prestations à hauteur de l'équivalent de 0.8 % des cotisations.

Les informations et/ou les recommandations relatives à la situation de la Caisse ont été transmises par le truchement de la CPCL aux institutions affiliées (courriers et séances d'information). Ce n'est que depuis 1999 que la CPCL édite un rapport de gestion public. Auparavant, la Municipalité donnait quelques informations peu substantielles dans son rapport de gestion annuel.

Observation de la Municipalité concernant les comptes de la Ville de Lausanne

La Municipalité de Lausanne ne partage pas l'avis de la Cour concernant les informations mentionnées dans les comptes de la Ville de Lausanne. Sa prise de position figure à la fin de l'annexe V du présent rapport (pages 102 et ss).

Le schéma ci-après expose de manière synthétique le cheminement de l'information entre le Conseil d'administration de la CPCL et le Conseil communal ainsi que leurs attributions respectives¹⁴.

13 3 % à la charge des employeurs et 2.5 % à la charge des assurés, hausse introduite progressivement pour l'employeur entre 2005 et 2007, à raison de 1 point chaque année et de 2.5 % pour l'employé dès 2007.

14 Il faut aussi rappeler une spécificité du droit vaudois : pour des raisons historiques, la compétence générale et résiduelle appartient à la Municipalité et non au Conseil communal. Le Conseil communal lausannois n'a pas l'exercice de la Haute surveillance sur la Commune. La Municipalité est l'organe prépondérant des autorités communales. Sur ce sujet, il faut se référer à l'article de Henri Zwahlen, « Des pouvoirs respectifs de la Municipalité et du Conseil général ou communal en droit vaudois », tiré d'une conférence présentée le 31 août 1957 à l'assemblée annuelle de l'Union des communes vaudoises, paru in RDAF n° 4, juillet-août 1958, pp. 169 et suivantes, en particulier pp. 174 et 175, et à l'article de Étienne Grisel « Les relations entre la Municipalité et le Conseil général ou communal en droit vaudois », en particulier p. 3, ch. 1.1.1.

Conseil communal (100 membres) = organe délibérant, qui n'est pas en charge de la Haute surveillance et n'a pas le rôle d'autorité suprême sur la Commune (contrairement au Grand Conseil au niveau cantonal). Il n'a donc pas les moyens de mandater une commission d'enquête s'il a des doutes sur la gestion.
Le Conseil communal est seul compétent pour prendre les décisions statutaires.
Jusqu'au 1^{er} juillet 2000, il est seul à avoir la maîtrise en matière de financement et de plan d'assurance (conformément à l'article 51, aliéna 3 LPP).

Municipalité (7 membres dont le-la syndic-que) = Exécutif communal à fonctionnement collégial = 7 dicastères dont l'administration générale. En droit vaudois, c'est la Municipalité qui jouit de la compétence générale et résiduelle.
Courroie de transmission entre la CPCL et le Conseil Communal, en charge d'adopter les préavis (= propositions) préparées sous la signature du-de la syndic-que et du-de la secrétaire municipale pour prise de décision par le Conseil communal.
Sans lien direct avec le Conseil d'administration de la Caisse, le lien étant assumé par le-la syndic-que en vertu de son appartenance au Conseil d'administration de la Caisse qu'il préside à la suite d'une élection au sein du Conseil d'administration de la Caisse.

Syndic-que = responsable de l'ensemble de l'administration générale, y compris du Service du personnel et des assurances et du Service de la révision de la Ville (=organe de contrôle de la CPCL jusqu'à l'exercice 2006 et des comptes de la Ville de Lausanne).

ET

Président-du Conseil d'administration de la CPCL

Conseil d'administration de la CPCL= responsable de la gestion de la Caisse et dès le 1^{er} juillet 2000 de certains aspects du financement.
Jusqu'en 2003, **son secrétaire est simultanément** membre du Conseil d'administration avec voix délibérante (jusqu'au 1^{er} juillet 2000) et le chef du Service du personnel et des assurances de la Ville de Lausanne.
Organe paritaire = 4 représentants de l'employeur (pour la Ville de Lausanne, hiérarchiquement dépendants du- de la syndic-que ; dont 2 municipaux-ales) + 4 représentants des employés.

Expert actuariel agissant sur demande du Conseil d'administration à qui il délivre ses rapports (bilans techniques et mandats spéciaux).

Organe de contrôle – jusqu'à l'exercice 2006, charge assumée par le Service de la révision de la Ville de Lausanne qui adressait son rapport de vérification des comptes de la CPCL au Conseil d'administration de la Caisse.
Le Service de la révision de la Ville qui bénéficiait d'une autorisation de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) de contrôler le domaine de la prévoyance professionnelle depuis le 16 avril 1987 a été **mandaté par la Municipalité** le 30 novembre 1984 comme organe de contrôle de la CPCL. Or ce Service est hiérarchiquement subordonné à la Municipalité, ce qui a généré un évident problème d'indépendance.
A la demande de l'ASF, le mandat a été attribué dès 2007 à une fiduciaire indépendante suite à un appel d'offre.

Commentaires de la Municipalité de Lausanne sur le schéma ci-dessus¹⁵

La Municipalité souhaite préciser :

La désignation de membres de la Municipalité ès qualité au Conseil d'administration de la CPCL est obligatoire en application des statuts voulus par le Conseil communal jusqu'au 1^{er} juillet 2000.

¹⁵ Le Conseil d'administration de la CPCL formule un commentaire de même nature dans son courrier du 13 avril 2010.

Commentaires de la Municipalité de Lausanne (suite)

La Municipalité relève, en outre, qu'aucun mécanisme institutionnel ne permet à la CPCL de communiquer en tant que telle avec le Conseil communal (sauf par voie de simple lettre) et que la voie du préavis ne lui est pas ouverte.

D.1. Examiner la manière dont le contrôle fiduciaire de la CPCL a été effectué, quel suivi a été donné aux éventuelles recommandations des organes de contrôle et quelles instances ont eu connaissance de ces recommandations ;

Préambule

Le contrôle fiduciaire de la CPCL, qui porte, selon l'article 53 LPP, sur les contrôles des comptes, de la gestion et des placements, a été effectué pour les exercices 1985 à 2006 par le Service de la révision de la Ville de Lausanne. Dès l'exercice 2007, un organe de contrôle indépendant a été mandaté à la suite d'un appel d'offre. Les démarches relatives à ce changement ont été recommandées dès 2004, puis imposées en 2006 par l'ASF. À ce propos, la Cour estime que la désignation d'un organe de contrôle extérieur à l'administration en 2007 est très tardive, en particulier lorsque l'on sait que des démarches ont été entamées dès 2004.

Analyse des rapports de l'organe de contrôle au sens de l'article 53 LPP

Dans le cadre de ses analyses liées à la situation de découvert, la Cour s'est penchée sur les rapports de l'organe de contrôle au sens de l'article 53 LPP qui sont transmis au Conseil d'administration de la Caisse et à l'ASF. La Cour a pu constater l'existence de manquements de deux ordres, à savoir un défaut d'indépendance et des carences dans l'application matérielle de la législation et des normes professionnelles.

- a) Le manque d'indépendance se révèle par la relation de subordination hiérarchique du Service de la révision, situation non conforme à l'article 34 OPP2. S'il est vrai que les nombreux documents consultés peuvent laisser penser que le Service de la révision de la Ville de Lausanne disposait d'une certaine autonomie à l'égard de la Municipalité, il n'en demeure pas moins que ledit Service est lié aux instructions de personnes responsables de la gestion ou de l'administration de l'institution de prévoyance — le-la Syndic-que assumant la présidence du Conseil d'administration de la CPCL depuis de nombreuses décennies. Il est rappelé que le Service de la révision est également l'organe de révision de la Ville de Lausanne.
- b) S'agissant des carences dans l'application matérielle de la législation et des normes professionnelles, la Cour a relevé ce qui suit :
 - entre 1996 et 2004, la situation financière réelle ne ressort pas des comptes annuels (article 47 alinéa 2 OPP2) et aucune annexe aux comptes n'a été établie contrairement à ce que requiert l'article 47 alinéa 3 OPP2. Le Service de la révision de la Ville de Lausanne, en tant qu'organe de contrôle, a omis de faire une réserve dans son rapport sur le non respect des deux articles cités ;

- les rapports de l'organe de contrôle 1998 à 2001 auraient dû mentionner l'étendue de l'application des mesures proposées par l'expert et les décisions du Conseil d'administration de la CPCL y relatives ;
- les rapports de l'organe de contrôle sur les comptes annuels 2000 et 2001, délivrés par le Service de la révision, auraient dû évoquer la présence d'un degré de couverture inférieur au minimum fixé par les statuts.

Commentaires

Les rapports établis par l'organe de contrôle au sens de l'article 53 LPP ne nécessitent pas de faire état de recommandations. Ces rapports ont un caractère formel qui porte sur la vérification des comptes, de la gestion et des placements. En ce sens, ils ne sont pas destinés à inclure des recommandations, par exemple liées à la situation de découvert de la CPCL, mais à répercuter, au besoin, les manquements au respect de dispositions légales et statutaires.

La Cour relève toutefois que le Service de la révision de la Ville, par le biais cette fois-ci de ses rapports annuels de vérification¹⁶ adressés au Conseil d'administration, a régulièrement mentionné divers aspects traitant de la situation financière de la CPCL. Certains de ces rapports ont également repris des conclusions de l'expert en prévoyance professionnelle et rappelé au Conseil d'administration qu'il « *doit se prononcer quant à leur mise en application* » (exemple tiré du rapport de vérification de l'exercice 1997).

La documentation que la Cour a eu à disposition démontre que le Conseil d'administration fait un suivi des remarques et recommandations ressortant des rapports de vérification.

La Cour relève que l'organe de contrôle commente la situation de découvert de la CPCL dans ses rapports de vérification sans en appeler ni à un suivi ni à des mesures à prendre. Il convient de préciser que l'organe de contrôle n'a pas à aller au-delà, à tout le moins jusqu'au 31 décembre 2004, soit avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de l'article 35a OPP2. Dès cette date, les rapports de l'organe de contrôle font régulièrement état des mesures destinées à résorber le découvert.

Observations du Service de la révision de la Ville de Lausanne

Le Service de la révision ne partage pas l'avis de la Cour. Ses divergences sont formulées dans sa lettre du 20 avril 2010 reproduite en annexe VII du présent rapport (pages 107 et ss).

16 Il s'agit de rapports détaillés qui n'ont pas un caractère obligatoire et qui comprennent à la fois des analyses et des commentaires.

Prise de position de la Cour des comptes

La Cour des comptes considère que les arguments développés par le Service de la révision ne sont pas pertinents. Dès lors, la Cour maintient ses constatations.

Indépendance de l'organe de contrôle (article 34 OPP2)

Les dispositions légales ressortant de l'article 34 OPP2 sont claires : « *L'organe de contrôle ... ne doit pas être lié aux instructions ... des personnes responsables de la gestion ou de l'administration de l'institution de prévoyance ...* » ainsi que « *de l'employeur* ». Il convient de rappeler que l'ancien article 34 OPP2 ne prévoyait pas d'exception au principe de l'indépendance pour les services de contrôle communaux (cf. RS 831.44.1). Ce même principe a été maintenu par la suite.

Bien que tardivement, ce qui a été relevé par la Cour, l'autorité de surveillance a d'ailleurs requis dès 2004 le changement d'organe de contrôle, requête liée aux questions d'indépendance¹⁷.

Carences dans l'application matérielle de la législation et des normes professionnelles

La Cour considère qu'on ne saurait valablement exciper que certaines informations figurent dans un rapport n'ayant pas de caractère obligatoire pour tenter d'excuser l'absence de mention d'éléments prévus par la loi et/ou les normes professionnelles qui sont spécifiquement requis dans le rapport annuel de l'organe de contrôle établi selon les articles 53 ss LPP.

D.2. Examiner si l'expert en prévoyance professionnelle a agi conformément aux exigences de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, et si des observations, remarques ou directives ont été suivies et, dans la négative, avec quelles conséquences ;

La Cour constate que l'expert en prévoyance professionnelle (actuaire) n'a pas violé les obligations légales et professionnelles qui lui incombent. Elle relève que ces dernières sont clairement moins contraignantes et moins délimitées que celles qui concernent l'organe de contrôle faisant ainsi plus de place à l'interprétation personnelle de l'expert.

Cela étant, la Cour est d'avis que la mollesse des conclusions de l'expert dans son bilan technique établi au 31 décembre 1994 (daté de juillet 1995) a eu pour conséquence l'absence de prise de mesures suffisamment rapides. En effet, le rapport en question précise que « *la situation financière de la CPCL est préoccupante* », en vertu de quoi l'expert conseille « *aux responsables de la Caisse de suivre attentivement le degré de couverture au cours des prochaines années* » et ajoute que « *des mesures de financement ou d'assainissement deviendront indispensables en cas de nouvelles dégradations* ». Le rôle de l'expert actuariel étant central, on ne saurait reprocher aux responsables concernés (autorité de

¹⁷ Cette mesure ne s'est concrétisée qu'à partir de l'exercice 2007 (cf. lettre A page 5).

surveillance, organe de contrôle et Conseil d'administration) de ne pas avoir pris des mesures à ce moment-là.

Ce n'est que dans son bilan technique au 1^{er} janvier 1997 (daté de juin 1998) que l'expert actuariel préconise de prendre les mesures d'assainissement (soit celles acceptées par le Conseil communal en 2000) et de fixer le degré de couverture à hauteur de 55 % à 60 %, en déclarant qu'il considère qu'« *il serait préjudiciable voire dangereux pour la Caisse de différer les mesures qui s'imposent* » à ses yeux. La Cour est d'avis que l'expert actuariel aurait dû insister davantage auprès du Conseil d'administration pour une mise en place plus rapide de ses recommandations de 1997, compte tenu d'une situation déjà considérée comme « *préoccupante* » au 31 décembre 1994.

Par ailleurs, l'expert actuariel ne pouvait pas ignorer que les mesures proposées étaient insuffisantes pour atteindre l'objectif fixé de 60 % du degré de couverture.

La Cour estime également que l'expert actuariel aurait pu davantage mettre l'accent sur la nécessité de définir un degré de couverture statutaire, indicateur qui aurait permis un meilleur pilotage de la Caisse bien avant 2000. Une telle pratique était déjà mise en place dans d'autres IPDP.

Il s'avère aussi que, nonobstant l'avis exprimé par l'expert technique en 1997, le Conseil d'administration a décidé de ne pas prendre de mesures immédiates. Ceci était d'autant plus important que l'expert précise que « *la fortune disponible au 1^{er} janvier 1997 ne couvre pas la totalité des engagements des pensionnés* ».

E. Examiner si les institutions dont les salariés et pensionnés sont affiliés à la CPCL ont ou auraient provisionné des subventions qui leur sont versées en vue de recapitaliser la CPCL, et analyser si les mesures de recapitalisations de la CPCL prévues auront pour conséquence d'augmenter les subventions versées à ces institutions ;

Deux des affiliés de la CPCL ont provisionné des subventions pour la recapitalisation de la CPCL. Il s'agit des Transports publics de la région lausannoise SA — Métro Lausanne-Ouchy SA (TL/LO), et de la Compagnie du chemin de fer Lausanne-Échallens-Bercher SA (LEB).

À ce titre, on observe ce qui suit :

- de 2001 à 2008, les comptes des TL/LO ont enregistré une charge de CHF 18'046'585.– pour la constitution d'une provision, charge couverte par les subventions cantonales (22 %), communales (73 %) et fédérales (5 %). À ce montant s'ajoutent CHF 13'843'544.– provenant de la fortune de l'ex-Caisse de pensions des TL. Ce total, soit CHF 31'890'129.–, a été versé pour participer à une partie de la recapitalisation de la CPCL. L'autre partie de CHF 21'645'554.– a été couverte par un emprunt bancaire de CHF 22'000'000.– à 2.9 % d'intérêt fixe, remboursable en 15 annuités de CHF 1'800'000.– et une 16^e de CHF 545'788.–. Cette charge de CHF 1'800'000.– sera supportée annuellement, jusqu'en 2025, à raison de CHF 400'000.– par la subvention cantonale, CHF 1'320'000.– par les subventions communales et CHF 80'000.– par la subvention fédérale.

- de 2002 à 2008, le LEB a constitué une provision de CHF 3'104'978.– qui a été versée à la CPCL et qui correspondait à sa part pour la recapitalisation. Dès 2009 et pour les années suivantes, le LEB n'enregistrera plus aucune charge relative à la présente recapitalisation. Les parts de la provision constituées par les services « Service routier » et « Entreprise Accessoire » (CHF 364'362.–) ont été financées par les fonds propres de ces services qui sont bénéficiaires. Seule la part « Chemin de fer » (CHF 2'740'616.–) a été imputée à la subvention fédérale à hauteur de CHF 1'354'923.– et à la subvention cantonale pour CHF 1'385'693.– répartis sur les années 2002 à 2008.

En résumé, force est de constater que lesdites mesures de recapitalisation correspondent à une augmentation de charges pour ces deux affiliés. Ceci aggrave automatiquement les excédents de charges annuelles répartis entre les corporations de droit public (Confédération, canton, communes), en vertu de conventions particulières.

En revanche, pour les autres affiliés subventionnés — qui n'ont pas participé eux-mêmes à la recapitalisation — il n'y aura en principe pas d'incidences directes sur les subventions futures, celles-ci n'étant pas explicitement liées aux charges relatives au personnel.

F.1. Émettre, le cas échéant, des recommandations à l'attention des autorités cantonales chargées de la surveillance de la gestion de la CPCL ;

S'agissant du degré de couverture :

1. La Cour constate que l'histoire de la CPCL démontre que le degré de couverture fixé statutairement à 60 % en 2000 (et non atteint à fin 2009) était insuffisant pour pouvoir absorber de chocs importants (économiques, démographiques, financiers, légaux, etc.) entraînant une chute de nombreux points de couverture. Il est donc nécessaire qu'un degré de couverture soit fixé à un niveau approprié, comme le prévoit l'article 7 des statuts, modifié en 2009, qui définit le système financier de la CPCL. Sa nouvelle teneur, adoptée par le Conseil communal le 23 juin 2009, précise que « *Dans un délai de 25 ans, à compter du 1^{er} janvier 2011, le degré de couverture cible doit atteindre 80 %* ».

S'agissant du Conseil d'administration :

2. La Cour estime impératif que le Conseil d'administration informe la Municipalité de manière complète et transparente, étant donné son rôle prépondérant et le fait qu'il soit le seul détenteur de certains documents essentiels (comptes détaillés de la Caisse et rapports de l'expert actuariel et de l'organe de contrôle)¹⁸. Ceci constitue une condition indispensable pour permettre le pilotage approprié de la Caisse. À défaut, le Conseil communal, qui n'a pas de lien direct avec le Conseil d'administration, ne peut être renseigné comme il se doit. Bien évidemment, il appartient à la Municipalité

¹⁸ Le Conseil d'administration est chargé de transmettre ces documents à l'Autorité de surveillance des fondations.

(deux municipaux sont membres du Conseil d'administration et trois sont suppléants), de faire suivre au Conseil communal les informations reçues¹⁹.

3. La Cour des comptes regrette que le Conseil d'administration n'ait sollicité aucun rapport comportant des projections de la part de l'expert actuariel entre 1980 et 1997. Il en découle les conséquences suivantes :
 - le Conseil d'administration a manqué d'indicateurs permettant d'anticiper ou à tout le moins de corriger au plus vite les risques de dérives financières ;
 - le Conseil d'administration n'a pas suffisamment tenu compte de l'évolution du rapport démographique, qui a baissé de manière continue dans les années huitante et nonante²⁰ ;
 - le Conseil d'administration a manqué de sens de l'anticipation en ne sollicitant pas, à fin 1992, une analyse actuarielle prenant en compte les conséquences financières de la future loi fédérale sur le libre passage (LFLP), alors qu'en même temps, il a demandé et obtenu du Conseil communal une entrée en vigueur partielle anticipée dudit libre passage²¹.
4. La Cour estime que le cumul des fonctions de syndic-que et de président-e du Conseil d'administration n'est pas compatible avec l'indépendance nécessaire à ces deux activités. En effet, ce cumul est de nature à engendrer des risques liés à des conflits d'intérêts et à des liens de subordination.

S'agissant de l'organe de contrôle :

À l'avenir, le mandat de l'organe de contrôle devrait être mis en concurrence de façon périodique²².

S'agissant du fonctionnement de la CPCL :

Conformément à son statut juridique, la CPCL doit finaliser au plus vite sa complète indépendance.

19 A relever par ailleurs que depuis 1999, un rapport de gestion de la CPCL est remis chaque année au Conseil communal.

20 Le rapport démographique est en légère augmentation dès 2006.

21 Pour ce qui concerne le libre passage hors des autres institutions de prévoyance de droit public (IPDP) qui le prévoient déjà en vertu de la Convention Schüler.

22 La Cour prend acte par ailleurs que le mandat de l'expert en prévoyance professionnelle fera l'objet d'une mise au concours régulière dès 2011 (décision du Conseil d'administration de la CPCL du 8 février 2008).

F.2. Indiquer le montant issu des institutions subventionnées par le Canton et les communes (TL par exemple) qui servira à recapitaliser la CPCL jusqu'en 2012.

Deux organismes affiliés sont concernés par cette question, les TL/LO et le LEB²³. Pour le LEB, la provision accumulée jusqu'au 31 décembre 2008 a été suffisante pour couvrir la part de cet employeur à la recapitalisation de la CPCL. Concernant les TL/LO, une partie de la recapitalisation a été financée par un emprunt de CHF 22 millions. La charge future équivaut à 3 annuités de CHF 1.8 million (pour les années 2010, 2011 et 2012) soit CHF 5.4 millions qui seront couverts par la subvention cantonale à hauteur de CHF 1.2 million, par les subventions communales pour CHF 3.96 millions et par la subvention fédérale à concurrence de CHF 240'000.–.

En plus de la recapitalisation de CHF 350 millions en 2009, les employeurs participent à l'assainissement de la CPCL au moyen d'une cotisation supplémentaire de 2 %. Le tableau figurant en annexe III indique le montant de la charge supplémentaire par organisme affilié pour les années 2010 à 2012. Il est à relever que les employés contribuent également avec une cotisation supplémentaire de 1.5 %.

Conclusions de la Cour des comptes

Après la mise en œuvre de trois trains de mesures d'assainissement successifs en 2000, 2005 et 2009, la Cour des comptes constate que la CPCL a retenu un degré de couverture cible de 80 % dans la nouvelle version de l'article 7 de ses statuts adoptés le 29 juin 2009 par le Conseil communal.

Ce niveau devrait être atteint à terme (comme le prévoit d'ailleurs le projet fédéral actuellement à l'examen) et impose à la CPCL de pratiquer un suivi permanent de sa situation financière et des principaux paramètres prospectifs, en particulier le rapport démographique, ce qui n'a pas été régulièrement le cas dans le passé.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 26 avril 2010 a adopté le présent rapport public en présence de M^{me} Anne Weill-Lévy, présidente et rapportrice, MM. Stefano Granieri (rapporteur suppléant) et Jacques Guyaz, membres de la Cour.

23 Voir également les réponses à la question E ci-dessus.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE	2
TABLE DES MATIERES	18
CHAPITRE I	
NATURE DE L'AUDIT	21
1. Définition de la mission de contrôle	21
1.1 Origine de la détermination des questions d'audit	21
1.2 Domaines audités	21
1.3 Type et étendue de l'audit	21
2. Objectifs de la mission de contrôle et questions d'audit	22
3. Déroulement de la mission de contrôle	23
4. Bases de référence de la mission de contrôle	23
CHAPITRE II	
CONTEXTE RELATIF À LA PREVOYANCE EN SUISSE	25
5. Prévoyance sociale en Suisse	25
5.1. Système des 3 piliers	25
5.2. Financement	26
6. Prévoyance professionnelle en Suisse	29
6.1. En général	29
6.2. Institutions de prévoyance afférentes à la prévoyance professionnelle	29
6.3. Surveillance des institutions de prévoyance	30
CHAPITRE III	
CONTEXTE RELATIF À LA CPCL	32
7. Historique de la CPCL	32
7.1. Aperçu historique de la situation financière avant 1985	34
7.2. Aperçu de l'évolution en terme d'indépendance de la CPCL	35

8.	Composantes et intervenants à prendre en compte	36
8.1.	Du point de vue légal	37
8.2.	Du point de vue actuariel	37
8.3.	Du point de vue de l'organe de contrôle	39
8.4.	Du point de vue politique	39
8.5.	Du point de vue économique-financier	44
9.	Description de la politique de placement	44
CHAPITRE IV		
RESULTATS DETAILLES DE LA MISSION D'AUDIT		48
10.	Degré de couverture	48
10.1.	Notion du degré de couverture	48
10.2.	Éléments clés ayant un impact sur le degré de couverture	50
10.3.	Évolution du degré de couverture	52
11.	Rôle du Conseil d'administration	64
11.1.	Rôle du Conseil d'administration auprès des autorités politiques	64
11.2.	Rôle du Conseil d'administration suite aux mesures préconisées par l'expert en prévoyance professionnelle	65
11.3.	Précision des rôles	67
12.	Rôle de l'expert de prévoyance	68
12.1.	Normes légales et professionnelles	68
12.2.	Analyse du rôle de l'expert de prévoyance pour la CPCL	70
13.	Rôle de l'organe de contrôle	75
13.1.	Normes légales et professionnelles	75
13.2.	Analyse du rôle de l'organe de contrôle de la CPCL	76
14.	Rôle de l'Autorité de surveillance	82
14.1.	Normes légales et professionnelles	82
14.2.	Analyse du rôle de l'ASF pour la CPCL	83
15.	Organismes affiliés	87
16.	Départements cantonaux	90
16.1.	Départements de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC)	90
16.2.	Départements des infrastructures (DINF)	90

CHAPITRE V	
CONCLUSIONS DE LA COUR	92
17. Observations des audités	92
18. Conclusion générale de la Cour	92
19. Remerciements	93
ANNEXES	94
I. La Cour des comptes en bref	95
II. Glossaire	96
III. Cotisations d'assainissement à la CPCL 2010-2012	100
IV. Recapitalisation de la CPCL, situation à fin décembre 2009	101
V. Garantie de la Ville de Lausanne en faveur de la CPCL – Capitalisation partielle des engagements de prévoyance	102
VI. Liste des abréviations	106
VII. Lettre du Service de la révision de la Ville de Lausanne du 20 avril 2010	107
VIII. Lettre de l’Autorité de surveillance des fondations du 7 avril 2010	110

CHAPITRE I NATURE DE L'AUDIT

1. Définition de la mission de contrôle

La mission d'audit a été formalisée par le Grand Conseil, seule autorité habilitée à saisir la Cour des comptes avec effet obligatoire. Ladite mission s'inscrit dans le contexte des interrogations sur les causes de l'insuffisance du degré de couverture de la Caisse de pensions du personnel communal de la Ville de Lausanne (ci-après : la Caisse ou la CPCL), des mesures prises pour pallier cette situation et les conséquences financières pour le Canton.

1.1 Origine de la détermination des questions d'audit

Dans ses séances des 9 et 16 juin 2009, le Grand Conseil a traité la requête déposée par Monsieur le Député Olivier Feller « *visant à confier à la Cour des comptes un mandat concernant la Caisse de pensions du personnel communal de Lausanne* ». À l'issue des débats, le Parlement a saisi la Cour des comptes sur la base de l'article 25 LCComptes (RSV 614.05) afin qu'elle conduise un audit auprès de la Caisse. Dans un courrier daté du 22 juin 2009, le Grand Conseil a précisé le contenu des questions retenues. Il a fixé un délai échéant le 30 avril 2010 pour le dépôt du rapport.

1.2 Domaines audités

L'audit conduit par la Cour tend à examiner les conditions de la gestion de la Caisse en général, ainsi qu'à déterminer, dans le cadre de questions fermées, si les contrôles en lien avec la situation de découvert ont été effectués avec la diligence requise par ceux qui en ont la charge, à savoir : l'Autorité cantonale de surveillance des fondations (ASF), l'expert en prévoyance professionnelle (actuaire ou expert technique) et l'organe de contrôle. Leur champ de contrôle est limité au respect du principe de légalité. Ces questions s'étendent également aux conditions appliquées à la gouvernance de la CPCL ainsi qu'aux entités indépendantes qui y affilient leur personnel.

1.3 Type et étendue de l'audit

Cette mission de contrôle est un audit de conformité et de gestion. La Cour ne s'est pas penchée sur les décisions prises par les services administratifs de la Caisse au sujet des prestations servies par celle-ci.

2. Objectifs de la mission de contrôle et questions d'audit

Les objectifs de la mission de contrôle visent à répondre aux questions fermées posées par le Grand Conseil dans sa lettre du 22 juin 2009. Le choix de la période à analyser a été laissé à l'appréciation de la Cour. Celle-ci a décidé de retenir la période de 1985 à nos jours, cette date correspondant à l'entrée en vigueur de la loi régissant la prévoyance professionnelle induisant un contrôle de ce domaine, à savoir la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle, vieillesse et invalidité (LPP). Avant cette date, aucun organe de contrôle n'était désigné pour vérifier les comptes de la CPCL et aucune surveillance n'était effectuée de la part de l'Autorité de surveillance des fondations.

Les questions sont les suivantes :

- A. Examiner la manière dont l'autorité de surveillance des fondations a procédé au contrôle de la Fondation de la Caisse de pensions de la Commune de Lausanne (ci-après CPCL) et quelles ont été les conséquences des contrôles effectués ;
- B. Examiner comment les Départements subventionnant des entités et institutions dont les collaborateurs et pensionnés sont affiliés à la CPCL ont eu connaissance de la situation de la Caisse de pensions, s'ils ont émis des recommandations et pris des mesures en rapport avec la situation ;
- C. Examiner la manière dont les autorités communales de Lausanne ont eu connaissance de la situation, quelles mesures elles ont prises, quelles informations ou recommandations elles ont transmises aux institutions affiliées et quels étaient les liens entre la Caisse de pensions et les autorités communales ;
- D.1. Examiner la manière dont le contrôle fiduciaire de la CPCL a été effectué, quel suivi a été donné aux éventuelles recommandations des organes de contrôle et quelles instances ont eu connaissance de ces recommandations ;
- D.2. Examiner si l'expert en prévoyance professionnelle a agi conformément aux exigences de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, et si des observations, remarques ou directives ont été suivies et, dans la négative, avec quelles conséquences ;
- E. Examiner si les institutions dont les salariés et pensionnés sont affiliés à la CPCL ont ou auraient provisionné des subventions qui leur sont versées en vue de recapitaliser la CPCL et analyser si les mesures de recapitalisations de la CPCL prévues auront pour conséquence d'augmenter les subventions versées à ces institutions ;
- F.1. Émettre, le cas échéant, des recommandations à l'attention des autorités cantonales chargées de la surveillance de la gestion de la CPCL ;
- F.2. Indiquer le montant issu des institutions subventionnées par le Canton et les communes (TL par exemple) qui servira à recapitaliser la CPCL jusqu'en 2012.

3. Déroulement de la mission de contrôle

Le courrier détaillant la mission d'audit a été adressé par le Grand Conseil à la Cour le 22 juin 2009. Sachant que plusieurs des cinq membres de la Cour des comptes ont soit travaillé au sein de l'administration lausannoise, soit rempli des fonctions de magistrat au sein de l'exécutif de la Ville de Lausanne, la Cour a demandé un avis sur la question de la récusation desdits magistrats au Professeur Pascal Mahon, constitutionnaliste. Au vu de ses conclusions, quatre des membres de la Cour sont aptes à siéger et seule Madame Éliane Rey était directement concernée par cette situation. Ainsi, conformément à la doctrine et à la jurisprudence, MM. Granieri, Guyaz et Rochat n'avaient pas à se récuser. Cela étant, malgré l'avis du Professeur Mahon et la durée (29 ans) qui sépare la cessation de ses fonctions de Municipal de l'exécution de l'audit, M. Rochat a tenu à se récuser. La Cour a accepté cette position.

À réception des questions retenues par le Parlement, la Cour a procédé à une analyse préliminaire rapportée à ces questions et à leur environnement. La rédaction de ce document a donné lieu à une première récolte d'informations (entretiens et documents). L'étude préliminaire a été finalisée dans un texte daté du 28 octobre 2009 par les magistrat-e-s en charge de l'audit. Il a été adopté en séance plénière le 29 octobre 2009.

Dès cet instant, le travail de fond a débuté. Il a nécessité le recours à des spécialistes, notamment dans le domaine actuariel, ce dernier — très pointu — étant une des pierres angulaires de l'audit relatif à la CPCL. En outre, la Cour a fait analyser certains aspects critiques sur le plan juridique et sur les tâches de l'organe de contrôle. Les magistrat-e-s en charge de l'audit ont eu plusieurs entretiens avec ces spécialistes, afin de clarifier certains points et de poser des questions précises. Enfin, la Cour a également procédé à l'audition d'un ancien et d'une ancienne syndic-que, du syndic actuel, ainsi qu'à celle du Secrétaire de la Caisse qui a officié de 1982 à 2003 (puis à temps partiel jusqu'au 30 juin 2006), et du Directeur de la Caisse qui a pris ses fonctions le 1^{er} juillet 2006.

Une fois ces étapes réalisées, la Cour a procédé à la rédaction du rapport. Celui-ci vise à rendre compte de la situation à tout un chacun, sachant combien le domaine de la prévoyance professionnelle est complexe et difficile à aborder.

4. Bases de référence de la mission de contrôle

Les bases légales et de référence utilisées pour la mission d'audit sont essentiellement :

- la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101 ; article 113 et ancien article 34 quater de l'ancienne Constitution fédérale, issue de la votation du 3 décembre 1972) ;
- la Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance accidents (LAA, RS 832.20) et ses ordonnances d'application ;
- la Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985 (LPP, RS 831.40) ;

- l'Ordonnance du 29 juin 1983 sur la surveillance et l'enregistrement des institutions de prévoyance professionnelle (OPP 1, RS 831.435.1) ;
- la Loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995 (LFLP, RS 831.42) ;
- l'Ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985 (OPP2, RS 831.411.1) ;
- les statuts de la CPCL du 4 avril 2000 qui remplacent ceux du 11 mars 1975 modifiés les 17 juin 1980, 27 novembre 1984, 15 septembre 1992 et 7 mars 1995 ;
- le règlement d'application des statuts de la CPCL (fondé sur l'article 12 desdits statuts) du 8 décembre 2006 qui remplace ceux du 30 septembre 2004 et du 5 avril 2000 ;
- le règlement vaudois de la surveillance des fondations du 30 avril 2008, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2008 (RSV 211.71.1) qui remplace celui du 25 janvier 1991 ;
- la loi vaudoise sur la prévoyance professionnelle de certaines catégories de personnel (LLPP) du 12 septembre 1984 (RSV 172.45) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985 ;
- les principes et directives régissant la profession d'actuaire émises conjointement par la Chambre des actuaires-conseils (CAC) et l'Association suisse des actuaires (ASA) dans leurs versions de 1972, 1990 et 2000 ;
- les normes comptables et en particulier, à partir du 1^{er} janvier 2005, les recommandations comptables Swiss GAAP RPC 26 dans sa version du 1^{er} janvier 2004 (article 47 alinéa 2 OPP2) relative à la « présentation des comptes des institutions de prévoyance professionnelle ».

La Cour a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à son Code de déontologie et directives relatives à la qualité des audits. Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

CHAPITRE II CONTEXTE RELATIF À LA PRÉVOYANCE EN SUISSE

5. Prévoyance sociale en Suisse

5.1 Système des 3 piliers

Dans notre pays, la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité repose sur une construction à 3 volets qui se complètent. Son principe a été ancré le 3 décembre 1972²⁴ dans la Constitution fédérale suite à une votation populaire.

1 ^{er} pilier	2 ^e pilier	3 ^e pilier
<p>Objet La prévoyance universelle est de rang étatique. Fondée sur le principe de la SOLIDARITE à la charge conjointe de l'employeur et de l'employé.</p>	<p>Objet Il s'agit de la prévoyance professionnelle, qui est à la charge conjointe de l'employeur (pour la moitié au moins des coûts) et de l'employé.</p>	<p>Objet Il s'agit de la prévoyance professionnelle individuelle à la seule charge du bénéficiaire.</p>
<p>Obligatoire pour tous</p>	<p>Obligatoire pour les salariés dont le salaire dépasse le seuil d'entrée (pour le minimum LPP).</p>	<p>Facultatif pour les salariés Deux branches d'alternatives : avec et sans défiscalisation (Piliers A et B).</p>
<p>Bases légales Article 112 Cst féd. + lois fédérales en matière d'AVS, d'AI, d'APG, d'assurance-chômage et de prestations complémentaires.</p>	<p>Bases légales Article 113 Cst féd. Elle existait sur une forme volontaire jusqu'à l'entrée en vigueur de la LPP le 1^{er} janvier 1985.</p>	<p>Bases légales Ordonnance du 13 novembre 1985 sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance.</p>
<p>But Elle vise à garantir un revenu correspondant au minimum vital aux bénéficiaires.</p>	<p>But Elle vise à maintenir de façon appropriée le niveau de vie antérieur du bénéficiaire et de ses proches, en association avec le revenu du 1^{er} pilier.</p>	<p>But Améliorer ses revenus (parfois pour combler les manques de ses revenus dans le cadre des 1^{er} et 2^{ème} piliers).</p>
<p>Financement Les personnes actives paient pour les bénéficiaires de rente (système par répartition). Le système est donc fondé sur la solidarité entre les actifs et les pensionnés.</p>	<p>Financement Par capitalisation, c'est-à-dire que chaque bénéficiaire potentiel de prestations constitue avec son employeur et pendant le temps qu'il exerce une activité lucrative le capital nécessaire au financement des prestations auxquelles il aura droit à sa retraite.</p>	<p>Financement Par capitalisation.</p>

24 Cf. notamment au « Message du CF à l'AF à l'appui d'un projet portant révision de la Cst féd dans le domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité et le rapport sur l'initiative populaire pour une véritable retraite populaire (FF 1971 II p. 1625). Sur la genèse du système des 3 piliers, cf. aussi au FF 1963 II 500.

La *prévoyance professionnelle (ou LPP, 2^e pilier)* est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 1985. Son but consiste à permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides de maintenir de manière appropriée leur niveau de vie antérieur. La rente AVS ajoutée à celle de la LPP couvre, pour une personne seule, en principe, les 60 % du salaire que recevait l'assuré avant la survenance de l'événement qui a mis fin à son activité professionnelle. Ce pourcentage est limité à un plafond raisonnable (FF 1976 I 125).

Il s'agit d'une loi-cadre visant à l'obtention pour le destinataire d'un minimum fixé par la loi fédérale précitée. Cette dernière traite également de l'organisation et du financement de la prévoyance professionnelle. Elle a subi une révision importante entrée en vigueur en trois étapes successives (1^{er} avril 2004, 1^{er} janvier 2005 et 1^{er} janvier 2006).

5.2 Financement

5.2.1 Systèmes financiers : répartition versus capitalisation et systèmes mixtes

Un système financier est une méthode de planification des recettes en relation avec les dépenses attendues.

Il existe deux systèmes extrêmes de financement des prestations sous formes de rente : le système par répartition où les cotisations des personnes en activité sont redistribuées de suite aux pensionnés et le système par capitalisation où l'assuré constitue un capital destiné à sa propre retraite.

La réserve mathématique correspond au capital permettant de verser une rente jusqu'à son extinction. Cette notion est valable dans le cadre du système financier par capitalisation et dans les systèmes financiers mixtes.

Ces systèmes financiers qui régissent la prévoyance sociale doivent permettre de couvrir à long terme les dépenses — soit les rentes payées aux pensionnés.

Il existe deux systèmes extrêmes de financement des prestations sous forme de rente. Ceux-ci sont très différents. Le premier système, dit de répartition des dépenses, fixe le montant des cotisations de manière à couvrir les rentes en cours durant l'année. Il n'y a donc pas de formation de réserves. C'est le fonctionnement de l'AVS/AI, de l'assurance-maladie, de l'assurance chômage et des prestations complémentaires. Dans ce système de financement, les cotisations versées par les personnes en activité sont redistribuées de suite aux pensionnés. Ce système a pour avantage d'éviter les conséquences liées à l'inflation, puisqu'il n'y a pas de réserves constituées. Ceci facilite l'indexation des prestations. En revanche, il est très sensible au rapport démographique (nombre d'actifs par pensionné). Ceci est particulièrement problématique lorsque, comme actuellement, l'évolution démographique va vers un vieillissement de la population.

Dans le deuxième système, dit de capitalisation, l'assuré constitue un capital destiné à lui permettre — au moment de la survenance de son droit à la

retraite — de recevoir sa rente à hauteur du capital accumulé. Ce système est celui qui a été adopté par la LPP. C'est aussi le système adopté pour l'assurance-vie et pour l'épargne privée. Ce système présente l'avantage de ne pas être sensible au rapport démographique, puisqu'il permet de financer les prestations au moyen des contributions versées par et pour l'assuré lui-même. En revanche, il devient problématique lorsque le taux d'inflation est important, car le coût de la capitalisation de l'adaptation des salaires et des rentes au coût de la vie est très important, comme ce fut le cas dans les années 1960-1970.

Enfin, pour les Caisses publiques qui bénéficient de la pérennité et de la garantie financière d'une collectivité publique (Confédération, canton, commune), il existe une infinité de systèmes financiers mixtes — gérés avec une part en répartition et une part en capitalisation — dont le plus connu est celui qui est appliqué dans le cadre de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance accidents (LAA) qui est celui de la *répartition des capitaux de couverture*²⁵. Dans ce système, les contributions des cotisants doivent être suffisantes pour couvrir la valeur actuelle (valeur capitalisée) des prestations périodiques futures qui naissent durant l'année concernée.

Le système financier de la CPCL n'a été introduit formellement que le 1^{er} juillet 2000 dans les statuts régissant la Caisse. Il correspond à un système financier mixte qui vise à ce que 60 % des engagements actuariels soient couverts et financés en capitalisation par la fortune nette de prévoyance et 40 % en répartition.

5.2.2 Différentes sources de financement

Les sources de financement de la prévoyance sociale sont :

- les cotisations des assurés et de leurs employeurs qui constituent la plupart du temps la source principale du financement, selon des modalités et un aménagement qui peuvent être très différents d'une institution de prévoyance à l'autre ;
- les revenus issus de la fortune de l'institution de prévoyance (revenus des placements) ;
- les éventuels subsides versés par les pouvoirs publics.

25 Le système de la répartition des capitaux de couverture est appliqué dans le cadre du financement des rentes d'invalidité et de survivants découlant de l'assurance-accidents en vertu de l'article 90 LAA.

5.2.3 Primauté des prestations *versus* primauté des cotisations

La primauté des prestations et celle des cotisations sont deux méthodes différentes destinées à déterminer le montant des rentes à servir aux pensionnés.

La primauté des prestations assure le montant de la rente, la cotisation étant calculée pour arriver audit montant. Pour la primauté des cotisations, le montant des prestations est fixé individuellement pour chaque assuré en convertissant le capital accumulé au jour de la retraite en rente de retraite viagère (taux de conversion).

Dans le système de la primauté des prestations, les prestations de prévoyance à atteindre sont définies en premier lieu en fonction d'une certaine base de calcul (p. ex. en % du dernier salaire assuré ou de la moyenne des n derniers salaires assurés) effectué par l'actuaire. Autrement dit, le montant de la rente est fixé et la cotisation est calculée pour arriver audit montant. Ce système a pour avantage essentiel de maintenir le niveau relatif des prestations en cas de variations du salaire assuré. Il a aussi le mérite de la clarté pour l'assuré. Il a notamment pour inconvénient le financement des augmentations du salaire assuré, en particulier lorsqu'elles surviennent en fin de carrière.

Dans celui de la primauté des cotisations, les cotisations sont fixées d'abord. Les prestations (calculées par l'actuaire qui se fonde sur le plan de financement), reposent sur la somme des cotisations versées par l'assuré durant sa période d'activité (exprimée le plus souvent en % du salaire cotisant). Le montant des prestations est fixé pour chaque assuré individuellement en convertissant le capital accumulé au jour de la retraite en rente de retraite viagère (taux de conversion). La cotisation peut varier selon l'âge de l'assuré. Ce système présente l'avantage d'offrir une sécurité financière importante aux employés et employeurs qui connaissent à l'avance leurs charges de financement actuelles et à venir de manière précise. En revanche, les périodes de forte inflation diminuent le pouvoir d'achat des pensionnés.

La CPCL fonctionne sur le système de la primauté des prestations. Le taux de cotisations est passé de 7 % paritaire en 1935 à respectivement 19 % pour l'employeur et 10.5 % pour l'employé en Caisse A²⁶, y compris les cotisations d'assainissement (2 % et 1.5 %). Il est à noter que, depuis 2005, le taux de cotisation global de la CPCL est parmi les plus élevés de Suisse.

26 Ce taux de cotisation est plus élevé en Caisse B (37.5 % du salaire assuré).

6. Prévoyance professionnelle en Suisse

6.1 En général

La question de la prévoyance professionnelle a fait l'objet de plusieurs initiatives populaires. C'est en fait l'adoption, en 1972, du contre-projet que le Conseil fédéral a opposé à l'initiative déposée par le Parti suisse du Travail (PDT) qui a introduit la prévoyance professionnelle obligatoire dans la Constitution fédérale (ancien article 34 quater, devenu l'actuel article 41 bis). Ce n'est qu'en 1985 que la mesure a été appliquée par la mise en vigueur de la LPP. Cette loi — complétée par la loi sur le libre passage (LFLP) en 1995 — a finalisé le choix du système de la capitalisation, tout en autorisant d'y déroger à certaines conditions pour tenir compte de la situation des caisses publiques préexistantes (pérennité et garantie étatique). En outre, elle a admis aussi bien le système de la primauté des cotisations (préférable pour les petites caisses) que celui de la primauté des prestations adopté par certaines grandes institutions de prévoyance et, souvent, par les caisses des administrations publiques. C'est à cette dernière catégorie que se rattache la CPCL.

6.2 Institutions de prévoyance afférentes à la prévoyance professionnelle

L'article 30a LPP donne la définition suivante « *Par institution de prévoyance ..., on entend toutes les institutions qui sont inscrites dans le registre de la prévoyance professionnelle ainsi que celles qui assurent le maintien de la prévoyance sous une autre forme, définie à l'article 1 de la LFLP* ».

Seules 3 formes juridiques permettent d'obtenir cette reconnaissance par le biais de l'inscription au registre précité. Il s'agit des structures juridiques suivantes : la fondation, la société coopérative et l'institution de droit public (article 48 alinéa 2 LPP)²⁷. En outre, les institutions de prévoyance doivent servir les prestations minimales garanties par la loi et être organisées, financées et administrées comme la LPP l'exige. Le règlement de chacune d'entre elles doit satisfaire aux exigences légales (FF 1976 I 223). L'article 89 bis alinéa 6 CCS définit les obligations qu'ont les institutions de prévoyance en faveur du personnel. Les manquements qu'elles commettent doivent être mis en exergue et sanctionnés par une autorité de surveillance cantonale centrale (l'Autorité de surveillance des fondations (ASF) pour le canton de Vaud). Garante du principe de la légalité, cette dernière doit impartir un délai à l'institution défailante pour qu'elle corrige la faille constatée (p. ex. une situation de sous-couverture). En revanche, l'autorité de surveillance n'a pas de compétence en matière d'opportunité des décisions prises.

Il faut distinguer les institutions de prévoyance relevant du secteur privé et celles qui ont la charge d'assurer les employés de la fonction publique (Confédération, canton, communes). Ces dernières sont communément appelées *caisses de*

²⁷ La Cour relève que les IPDP n'ont pas l'obligation de s'inscrire au registre du commerce.

pensions publiques. La durée de vie des premières n'est pas garantie, les employeurs pouvant ou devant mettre fin à leurs activités en tout temps. En revanche, les caisses de pensions publiques bénéficient de la pérennité et de la garantie financière afférentes à l'État. Pour cette raison, les unes et les autres n'ont pas été traitées de la même manière par le législateur. Les deux caractéristiques précitées autorisent les caisses publiques à déroger au système financier de la capitalisation intégrale conformément à l'article 69 alinéa 2 LPP.

La CPCL est une Caisse de pensions publique inscrite au registre de la prévoyance professionnelle depuis le 1^{er} janvier 1985.

L'article 15 des Statuts de la CPCL précise que la Commune de Lausanne garantit le paiement des prestations selon la LPP. Au vu de l'article 45 alinéa 2 OPP2, ladite garantie autorise la Caisse à appliquer la technique du bilan en caisse ouverte, ce qui signifie en fait l'application d'un système financier mixte²⁸.

6.3 Surveillance des institutions de prévoyance

Le titre 3^e de la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) fixe les dispositions propres à la surveillance des institutions de prévoyance en Suisse. L'article 61 LPP charge les cantons de désigner une autorité qui exerce la surveillance.

L'Ordonnance sur la surveillance et l'enregistrement des institutions de prévoyance professionnelle (OPP1) établit l'organisation et les mesures prises par le Conseil fédéral afin d'assurer la mise en œuvre de la prévoyance professionnelle et sa surveillance. L'article 4 OPP1 détermine les compétences de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) en la matière et les directives qu'il peut émettre à l'égard de l'autorité de surveillance.

Si l'autorité de surveillance est mise en place par le Canton, ce dernier n'a pas de compétence sur cette autorité (donc pas de lien de subordination de cette autorité au Canton). À l'instar de la loi fédérale sur le chômage qui fixe l'organisation des caisses publiques de chômage, le rattachement de l'autorité de surveillance au Canton est exclusivement administratif. Cette dernière, sous réserve de la haute surveillance fédérale, a pleine et entière compétence pour rendre ses décisions ; ceci de manière autonome. Il n'appartient pas à l'autorité de surveillance d'informer sa hiérarchie administrative au sujet des décisions qu'elle prend.

Le département/service auquel l'autorité de surveillance est administrativement rattachée n'a donc pas de pouvoir décisionnel. Dans le traitement des dossiers, les aspects techniques sont, en cas de besoin, vus avec l'OFAS ou la Conférence des autorités de surveillance. En cas de recours contre une décision de l'autorité de surveillance, celui-ci doit être présenté devant le Tribunal administratif fédéral conformément à l'article 74 LPP.

28 La question de la garantie de la Ville de Lausanne est traitée en annexe V du présent rapport (pages 102 et ss)

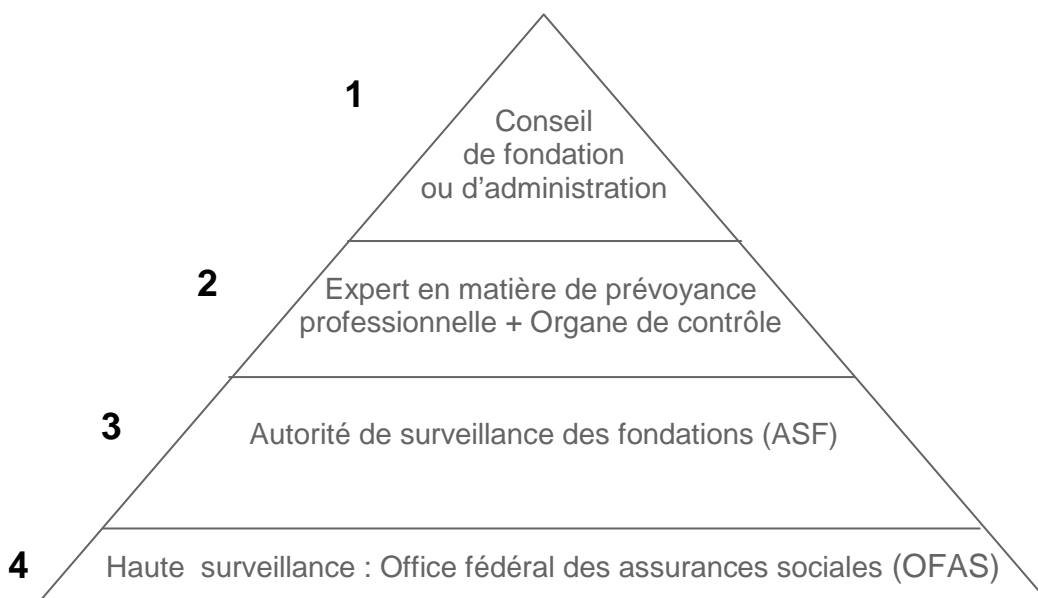
La Confédération exerce la haute surveillance au travers de l'OFAS qui peut adresser directement aux autorités cantonales respectives des directives et décisions contraignantes²⁹.

Au sein de chaque institution de prévoyance, l'article 53 de la LPP fixe les tâches :

- de l'organe de contrôle, qui vérifie chaque année la gestion, les comptes et les placements ;
- de l'expert agréé en matière de prévoyance professionnelle chargé de déterminer périodiquement :
 - si l'institution de prévoyance offre en tout temps la garantie qu'elle peut remplir ses engagements ;
 - si les dispositions réglementaires de nature actuarielle et relatives aux prestations et au financement sont conformes aux prescriptions légales.

Ainsi, outre les tâches dévolues à l'organe suprême de chaque institution de prévoyance (conseil de fondation, conseil d'administration), la surveillance des activités de prévoyance en Suisse s'exerce sur quatre niveaux :

Niveaux de surveillance :



²⁹ À noter que certaines institutions de prévoyance sont directement soumises au contrôle de l'OFAS.

CHAPITRE III CONTEXTE RELATIF À LA CPCL

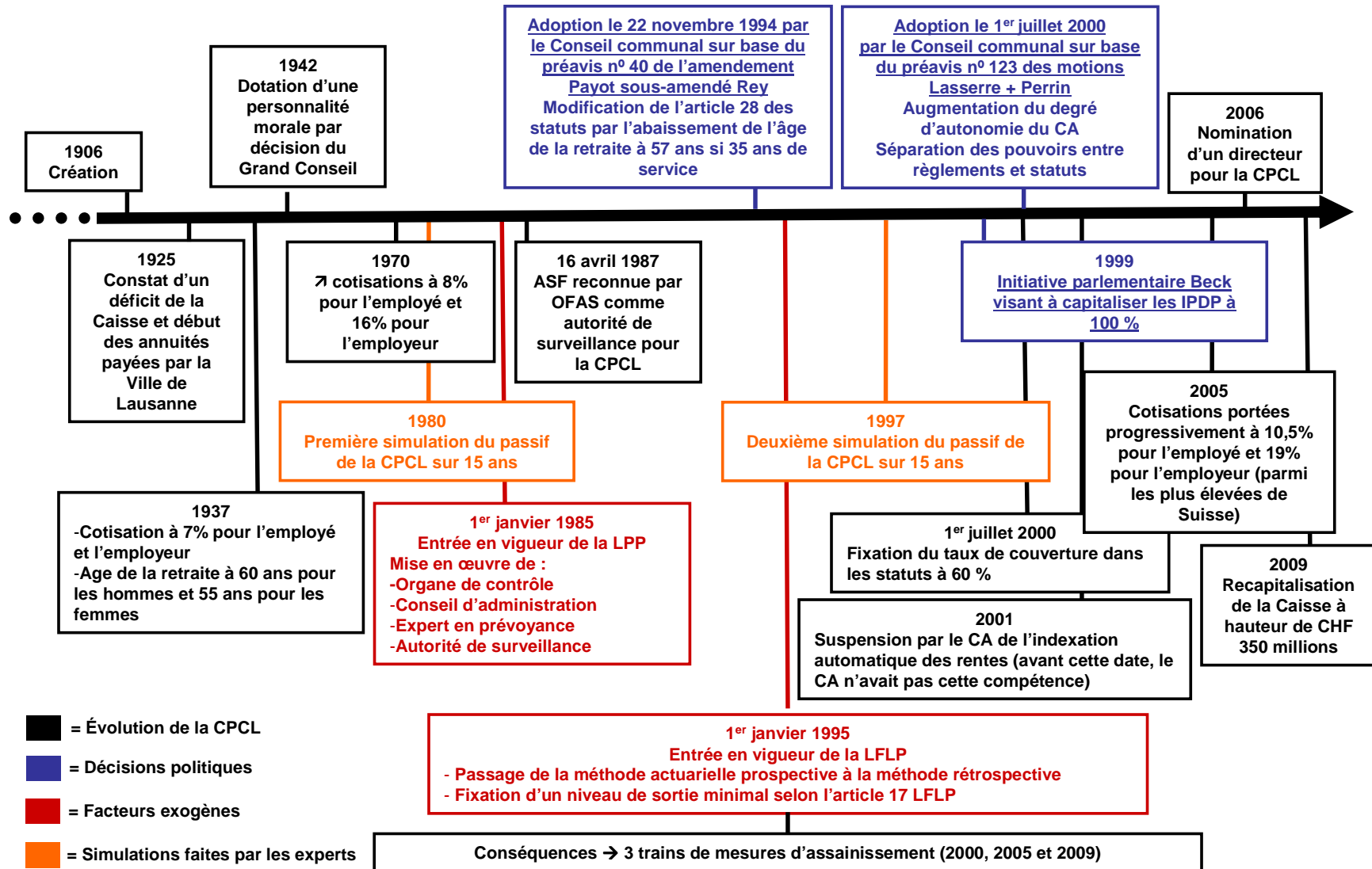
Ce chapitre se subdivise ainsi :

7. Historique de la CPCL
8. Composantes et intervenants à prendre en compte
9. Description de la politique de placement

7. Historique de la CPCL

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution de la CPCL de 1906 à nos jours. Il met en évidence les facteurs principaux ayant eu une incidence sur cette évolution.

Historique de la CPCL



7.1 Aperçu historique de la situation financière avant 1985

Sur la base des documents en sa possession, la Cour a pu constater que la CPCL est déficitaire de manière endémique depuis 1925/26. Le rapport du 10 novembre 1928 du Dr. W. Friedli, chef de section à l'OFAS, donne le résultat de l'étude portant sur le projet du Professeur Maillard pour la réorganisation des trois Caisses communales de pensions de la Ville de Lausanne (Caisse des employés et ouvriers, Caisse du Corps de police et Caisse supplémentaire du Corps enseignant). À l'époque, ces trois caisses se trouvaient dans une situation financière très difficile et étaient « ... *menacées de la ruine si une réorganisation immédiate n'était pas entreprise* ». Le Professeur Maillard proposait que les trois caisses soient établies sur la base de statuts à réorganiser et à unifier d'après un principe financier commun, les trois Caisses restant séparées. Parmi les variantes proposées par le Professeur Maillard, la solution choisie a abouti à un déficit de plus CHF 5 millions au 30 juin 1928. Outre le service de l'intérêt, il fut décidé d'amortir le déficit sur une période de trente ans au moyen d'un montant annuel constant de CHF 358'400. Depuis lors, le ménage communal n'a eu de cesse de réinjecter, quasi chaque année, des sommes très importantes allouées par l'employeur (allocations votées par le Conseil communal).

Entre 1941 et 1947, la Bourse communale verse des allocations de renchérissement aux pensionnés à huit reprises car la CPCL n'était pas financièrement capable de le faire.

L'annuité communale est en hausse constante. Elle s'élevait à CHF 1'207'000 en 1957. Le préavis au Conseil communal du 11 avril 1958 sur la révision partielle des statuts de la CPCL mentionne que « ...*la moitié environ de l'annuité sert à payer les allocations de renchérissement aux retraités, l'autre moitié servant essentiellement à payer la part de rachat mise à la charge de la Commune pour adapter le moment venu les pensions futures des assurés âgés, qui n'ont pas cotisé suffisamment longtemps pour financer l'augmentation de leur pension* ».

Insuffisante pour couvrir les engagements de la CPCL, l'annuité communale est ensuite remplacée par une contribution extraordinaire de l'employeur³⁰, d'abord fixée à 6.5 % du salaire assuré, puis, dès 1975, à 8 %.

Par ailleurs, il ressort du préavis communal n° 179 du 10 mars 1964 que le bilan au 1^{er} janvier 1962 accusait un déficit technique de CHF 21.1 millions, situation qui avait nécessité la prise de mesures par le Conseil communal. Il s'agissait de l'augmentation de l'allocation communale sur le budget de la Ville, d'une modification du calcul des pensions, d'un supplément temporaire et de la réduction de la pension de base en cas de nouveau gain. Or, à la lecture du préavis n° 227 du 10 décembre 1968, il apparaît que les résultats du bilan technique, issu de l'analyse actuarielle faite par le Professeur Kaiser, mettaient en exergue un déficit technique de CHF 55.3 millions en caisse fermée et de CHF 45.2 millions en caisse ouverte. Le Professeur Kaiser attribuait cette mauvaise situation à l'échec partiel des mesures d'assainissement prises en 1962, à l'amélioration des pensions de veuves sans « contrepartie efficace », à l'abaissement de l'âge de la retraite et à l'augmentation des majorations pour pensions en cours. Cet état de fait a nécessité la prise de nouvelles mesures. Selon le préavis n° 51 du

30 Préavis n° 179 du 10 mars 1964.

17 décembre 1974, le bilan technique au 1^{er} juillet 1972 se soldait par un déficit de CHF 75 millions en caisse ouverte. L'expert soulignait qu'il serait « *hautement imprudent de réaliser des améliorations réelles sans prévoir une couverture financière correspondante* ».

Intégration du fonds de prévoyance en faveur du personnel de la Ville de Lausanne

En 1965 est créé le Fonds de prévoyance en faveur du personnel de la commune de Lausanne engagé par contrat de droit privé. Ce fonds a permis d'affilier, avec des conditions moins contraignantes, les personnes trop âgées pour effectuer les rachats obligatoires à la CPCL. Le préavis n° 51 du 1^{er} juillet 1972 relève un ralentissement dans l'évolution de l'effectif de la CPCL avec comme corollaire un accroissement de l'effectif du Fonds de prévoyance. En dix ans, cet effectif a doublé et plus d'un quart du personnel communal était assuré auprès de cette institution supplétive. Toutefois, « ... *les structures actuelles sont condamnées dans l'optique de la loi fédérale sur le deuxième pilier. En effet, le Fonds de prévoyance fonctionne en assurance individuelle ... alors que la prévoyance professionnelle obligatoire implique la mutualité et le calcul des prestations en pour-cent du traitement assuré* ». Aussi, le préavis préconise l'intégration du Fonds de prévoyance dans la CPCL. Il mentionne également que l'actuaire a recommandé un relèvement de la cotisation extraordinaire de 6.5 % à 8 %.

7.2 Aperçu de l'évolution en terme d'indépendance de la CPCL

Le Conseil d'administration était cantonné à la gestion opérationnelle jusqu'au 1^{er} juillet 2000, date à laquelle les nouveaux statuts-cadre (du ressort du Conseil Communal) et le règlement d'application desdits statuts (du ressort du Conseil d'administration) sont entrés en vigueur. Ce n'est qu'à partir de cette date que le Conseil d'administration a été doté de compétences en matière de financement (dont celle de suspendre l'indexation des rentes). Jusqu'alors, il ne pouvait que dénoncer une mesure qui lui paraissait nuisible aux intérêts de la Caisse auprès de l'Autorité de surveillance. Dans le cadre de ses compétences de gestion, c'est aussi le Conseil d'administration qui pilote l'activité de l'expert actuariel (établissement des bilans techniques et des rapports spéciaux tels que ceux qui établissent des projections).

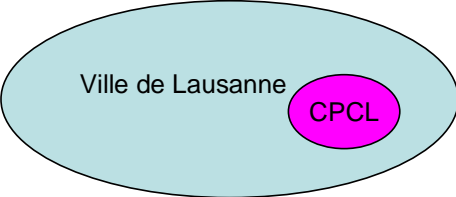
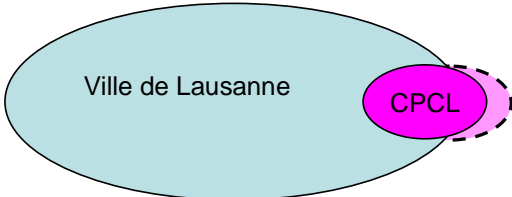
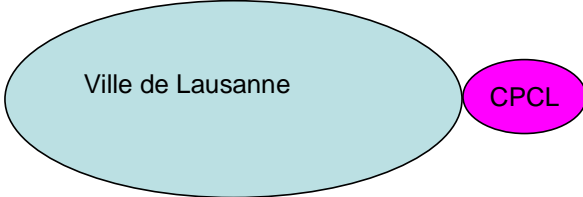
Le 28 novembre 2002, le Conseil d'administration a décidé de constituer un Comité du Conseil de 3 membres (1 représentant des employeurs et deux représentants des assurés) pour une période d'essai de 2 ans, disposant de l'appui logistique du secrétariat de la CPCL.

Jusqu'en 2003, la gestion et l'organisation de la CPCL étaient intégrées au Service du personnel et des assurances de la Ville de Lausanne, sous la direction d'un chef de service qui était en même temps le Secrétaire de la Caisse, faisant à ce titre partie du Conseil d'administration. Cette situation a duré jusqu'à la mise à la retraite de l'intéressé en 2003. Ce n'est qu'à ce moment là que le processus visant à détacher la CPCL de la gestion de et par la Ville de Lausanne a débuté par son éloignement géographique hors de l'administration

de la Ville. Dès le 1^{er} juillet 2004, le secrétariat de la CPCL n'est plus rattaché au Service du personnel. Il fonctionne de manière autonome sous la houlette du Syndic qui préside la Caisse comme ses prédécesseurs. Le Directeur de la Caisse prend officiellement ses fonctions le 1^{er} juillet 2006.

Le schéma ci-dessous synthétise l'évolution de la CPCL en terme d'indépendance.

Évolution en terme d'indépendance de la CPCL

<p><u>Jusqu'en 2000:</u> Intégration de la CPCL au Service du personnel et des assurances. Personnalité morale acquise en 1942.</p>	
<p><u>De 2000 à 2006</u> • 2000, nouvelles compétences au CA • 2003, éloignement géographique (nouveaux locaux).</p>	
<p><u>Dès 2006</u> Nomination d'un directeur et rattachement du personnel à la CPCL. Début des contrats de prestations avec la Ville.</p>	

8. Composantes et intervenants à prendre en compte

Afin de répondre aux questions posées par le Grand Conseil, il était nécessaire de distinguer les différentes composantes suivantes en se référant à la période d'analyse (1985 à 2009). C'est l'objet de ce chapitre qui est structuré de la façon suivante :

- 8.1 Du point de vue légal
- 8.2 Du point de vue actuariel
- 8.3 Du point de vue de l'organe de contrôle
- 8.4 Du point de vue politique
- 8.5 Du point de vue économique-financier

8.1 Du point de vue légal

La dimension légale se fonde sur l'ensemble de la législation fédérale (LPP, LFLP, OPP1, OPP2, etc.) régissant les institutions de prévoyance ainsi que sur la réglementation cantonale.

Cette dernière se trouve dans le Règlement cantonal sur la surveillance des fondations (RSF) du 30 avril 2008 (RSV 211.71.1) qui prévoit à l'article 2 alinéa 3 que les institutions de prévoyance inscrites dans le registre de la prévoyance professionnelle sont soumises par le droit fédéral à la surveillance des cantons (article 61 alinéa 1 LPP). S'y ajoute l'article 15 du règlement qui stipule que la gestion de la fortune des institutions de prévoyance (article 2, ch. 2 et 3) est régie par le droit fédéral.

Dans le canton de Vaud, la responsabilité des tâches de surveillance prévues par la LPP incombe exclusivement à l'Autorité de surveillance des fondations (ASF)³¹. L'ASF, reconnue par l'OFAS le 16 avril 1987, est la garante du respect de la législation et de la conformité des règlements³². L'autorité de surveillance n'est pas habilitée à donner elle-même des injonctions à la caisse défailtante lorsqu'elle est avertie d'irrégularités par l'un ou l'autres des experts (actuaire et/ou organe de contrôle), car la loi ne le prévoit pas. Cette situation sera modifiée dans le cadre de la réforme à venir de la LPP, qui vise à renforcer les moyens que les autorités de surveillance ont à disposition. Cette réforme devrait entrer en vigueur en 2011.

8.2 Du point de vue actuariel

La dimension actuarielle a beaucoup évolué. De 1976, date de la première expertise actuarielle relative à la CPCL dont la Cour dispose, à 1985, aucune loi fédérale spécifique ne régissait l'activité de la prévoyance professionnelle.

En 1985, l'entrée en vigueur de la LPP a formalisé le rôle de l'expert en prévoyance professionnelle qui trouve sa source dans l'article 53 alinéa 2 LPP. Cette disposition fixe les objectifs qui lui sont assignés, en l'obligeant notamment à informer l'ASF si la situation de la caisse l'exige. Cependant, cette loi n'a eu d'impact significatif ni sur la situation financière de la CPCL, ni sur la pratique actuarielle. En effet, le plan de prestation de la CPCL atteignait déjà avant 1985 le niveau minimum de prestations fixé par la LPP. Quant à la pratique actuarielle, les règles professionnelles concernant l'expertise des caisses de pension sont restées celles qui se trouvent fixées dans les principes et directives de 1972 jusqu'en 1990.

En revanche, l'entrée en vigueur de la LFLP le 1^{er} janvier 1995 a eu un impact majeur. En effet, elle fixe une méthode de détermination des engagements actuariels envers les assurés actifs qui diffère de celle qui était utilisée jusque là

31 Depuis le 1^{er} juillet 2007, l'ASF dépend du Département de l'intérieur (DINT). Ce nouveau rattachement est expressément prévu dans le règlement cantonal sur l'Autorité de surveillance des fondations du 30 avril 2008, actuellement en vigueur (article 1 alinéa 1 RSF). Ce dernier ne diffère ainsi presque pas des anciens règlements sur l'autorité des fondations. En particulier, le RSF n'énumère pas plus précisément les tâches de l'ASF, qui sont clairement fixées par le droit fédéral (articles 61 et suivants LPP).

32 Articles 61 et 62 LPP.

(passage de la méthode prospective à la méthode rétrospective). En outre, cette loi détermine un niveau de prestation de sortie minimal qui met à mal le financement actuariel des caisses de pensions en primauté des prestations avec un financement solidaire (Voir le chapitre 10 ci-dessous relatif au degré de couverture).

La première révision de la LPP, dont la mise en œuvre a été faite en 3 étapes dès 2004, a accéléré le rythme de la surveillance des institutions de prévoyance, puisqu'elle rend nécessaire la validation des engagements actuariels à chaque fin d'exercice comptable. De plus, cette révision amène des modalités strictes en cas de découvert de l'institution de prévoyance, augmentant la fréquence des rapports de l'expert en prévoyance professionnelle et demandant une quantification annuelle des effets des mesures d'assainissements éventuellement prises. C'est ainsi que l'institution de prévoyance est amenée à effectuer des bilans techniques qui doivent être accessibles aux décideurs sur la base d'une récolte d'information et de simulations projectives. La périodicité de ces analyses est de 3 à 5 ans lorsque la situation financière de la caisse de prévoyance est bonne. Elle devient annuelle lorsque l'état financier de la caisse est problématique et qu'il est susceptible d'entraîner la prise de mesures d'assainissement. Dans un tel cas, il lui est demandé de proposer les mesures qui lui paraissent les plus adéquates.

Le titre d'expert en prévoyance LPP ou d'expert en assurances de pensions³³ donne lieu à un diplôme fédéral, acquis après la réussite d'examens organisés conjointement par la Chambre suisse des actuaires-conseils (CAC) et l'Association suisse des actuaires (ASA).

A l'origine, ce sont des experts en assurances expérimentés qui exerçaient ce métier. Depuis 1978, le titre d'expert diplômé en assurances de pensions est protégé légalement, avec des cours de perfectionnement réglementés et des examens. Dès 1985, la LPP, à l'article 53, définit les tâches des experts en assurances de pensions.

Les membres de la CAC sont membres de l'Association suisse des actuaires. Ce sont des experts reconnus en prévoyance professionnelle au sens des articles 53 alinéa 2 LPP et 37 OPP2. Ils se distinguent par des connaissances approfondies en mathématiques et techniques du domaine de l'assurance et des branches qui s'y rapportent. Ils prennent en compte les flux futurs sur la base d'éléments mathématiques (statistique et calcul de probabilités) et économique-financiers. Leur activité principale consiste à conseiller les institutions de prévoyance. Ils exercent en général leur fonction en tant que collaborateur ou partenaire d'un cabinet de conseil, ou encore en tant que dirigeant d'une caisse de pensions. Leur mission vise à déterminer les montants de cotisations nécessaires sur la base d'une analyse de la situation financière à l'aune des risques existants et prévisibles.

Dans l'exercice de leur activité, ils doivent se conformer aux normes de conduite des actuaires ASA, ainsi qu'aux principes et directives pour les experts en caisse de pensions. Ils visent à garantir aux institutions de prévoyance qui les ont mandatés un conseil objectif et indépendant.

³³ Plusieurs dénominations ont cours, mais la seule à être officielle et protégée est celle d'expert diplômé en assurances de pensions.

8.3 Du point de vue de l'organe de contrôle

C'est à partir de l'entrée en vigueur de la LPP au 1^{er} janvier 1985 que l'institution de prévoyance a dû désigner, selon l'article 53, un organe de contrôle qui vérifie chaque année la gestion, les comptes et les placements.

En application de ces dispositions, le Service de la révision de la Ville de Lausanne a été désigné organe de contrôle de la CPCL dès l'exercice 1985. Cette nomination a été en vigueur jusqu'en 2006. Tout au long de cette période, l'OFAS a accordé sa reconnaissance à ce service pour exercer le contrôle d'institutions de prévoyance. Dès l'exercice 2007, découlant d'un appel d'offres, la société d'audit KPMG lui a succédé à la suite d'une décision du Conseil d'administration de la CPCL.

Il est important de souligner que le principe de l'indépendance est d'une importance capitale pour l'exercice de la profession de réviseur. L'indépendance est une condition essentielle pour que l'organe de contrôle puisse rendre un jugement objectif et neutre, c'est-à-dire une combinaison d'impartialité, d'intégrité au niveau du caractère et de l'absence de tout conflit d'intérêt. En l'absence d'une telle indépendance, l'acceptation ou la poursuite d'un mandat d'audit n'est pas possible. Ces règles de bonne conduite et les tâches afférentes au rôle de l'organe de contrôle sont principalement définies par les directives liées à la profession (Manuel Suisse d'Audit (MSA), anciennement Manuel Suisse de Révision (MSR)).

Enfin, l'organe de contrôle, tout comme l'expert en prévoyance professionnelle, doit mettre en exergue les manques relatifs aux questions sur lesquelles la loi les oblige à se pencher dans leurs domaines d'activités respectifs³⁴ et à transmettre, le cas échéant, leurs constatations à l'Autorité de surveillance³⁵.

8.4 Du point de vue politique

L'impact du contexte politique sur la situation financière de la CPCL est majeur, comme c'est le cas pour toutes les institutions de prévoyance de droit public. Il convient donc de le présenter et de mettre en exergue certains particularismes qui en distinguent le fonctionnement d'autres systèmes institutionnels comparables.

Le rôle des autorités politiques sur le plan communal

Comme le prévoit l'article 141 Cst-VD, chaque commune est dotée d'une autorité délibérante (le Conseil Communal à Lausanne) et d'une autorité exécutive (la Municipalité). L'article 1^{er} de loi vaudoise du 28 février 1956 sur les Communes (LC ; RSV 175.11) précise que les autorités communales sont l'organe délibérant, la Municipalité et le-la syndic-que.

Dans le canton de Vaud, pour des raisons de développement historique, c'est la Municipalité et non l'organe délibérant (Conseil général dans les petites

34 Article 65 a alinéa 5 et 71 alinéa 1 LPP ainsi que les articles 47 et 48 OPP2 (pour les experts-comptables).

35 Article 53 alinéa 1 et 4 et 62 alinéa 1 LPP + article 36 OPP2 pour l'organe de contrôle ; article 53 alinéa 1 et 4 et 62 alinéa 1 LPP + 37 à 41a OPP2.

communes et Conseil communal dans les autres) qui est l'organe prépondérant. C'est à elle qu'il incombe de préparer les préavis soumis au Conseil communal que ces préavis émanent de ses rangs ou d'une autre source. Le-la syndic-que occupe une place à part, notamment, il-elle préside la Municipalité (article 73 LC), surveille et contrôle toutes les branches de l'administration (article 73 LC), exécute les lois, décrets et arrêtés (article 76 LC) et représente la Ville pour les questions d'intérêt général.

La lecture du schéma ci-après (page 43) révèle que l'organe délibérant de la Commune de Lausanne (100 membres) n'a aucun lien direct avec le Conseil d'administration de la Caisse. Il est tributaire des préavis qui lui sont transmis et soumis par la Municipalité pour prendre les décisions de plan d'assurance et de financement de la Caisse. Ces préavis sont adoptés par l'Exécutif lausannois sur la base d'un rapport établi par le-la syndic-que, dans sa fonction de président-e de la CPCL. A titre d'exemple, le dernier préavis de décembre 2008, concerne la recapitalisation de la Caisse à hauteur de CHF 350 millions. Force est de constater que le Conseil communal est tributaire des informations qui lui sont communiquées et qui sont relayées par la Municipalité qui elle-même formellement reçoit ces informations du-de la syndic-que agissant au nom du Conseil d'administration³⁶. La Cour souligne que c'est uniquement le Conseil d'administration qui pilote le rythme et la nature des rapports de l'expert actuariel (bilans techniques et études spéciales) et qu'il en est le détenteur. Ces rapports, tout comme celui de l'organe de contrôle ne sont pas adressés au Conseil communal. Les rapports actuariels peuvent être consultés au secrétariat de la Caisse par les conseillers communaux car ils sont considérés comme des documents de nature confidentielle. Ces nombreuses couches intermédiaires entre le décideur qu'est le Conseil communal et le détenteur des informations dénotent un risque évident de manque de communication et de transparence. Cette situation peut entacher la qualité des décisions que l'organe délibérant prend.

Hormis les propositions émanant du Conseil d'administration, le Conseil communal se voit soumettre des requêtes émanant de ses propres rangs. Celles-ci font également l'objet d'un préavis de la Municipalité. Parmi les interventions au Conseil communal au sujet de la Caisse, il y a eu :

- l'interpellation Payot qui visait à amender l'art 28 des statuts de la Caisse³⁷ en vue d'abaisser l'âge de la retraite. Ce vœu a été repris et accepté par le Conseil communal sur la base d'un sous-amendement Rey. Le 28 septembre 1992, le conseiller communal Pierre Payot déposait un projet de règlement visant à compléter l'article 28 des statuts de la Caisse par une lettre c) selon laquelle pourraient partir à la retraite, après 35 années d'affiliation, avec une pension réduite bien sûr, celles et ceux qui pouvaient à cette époque prendre une retraite à 60 ans, voire à 55 ans pour certaines catégories (policiers et pompiers notamment) et ceci sans que soit exigée une durée minimale d'affiliation. Le 22 novembre 1994, le Conseil communal adopta non pas ce projet de règlement, mais celui de Mme Eliane Rey qui donnait à l'article 28 litt. c) la teneur suivante : « *peuvent partir à la retraite*

36 Pour rappel, deux municipaux sont membres du Conseil d'administration et trois sont suppléants.

37 Préavis n° 159, examen par le Conseil communal du 15 septembre 1992. Voir bulletin du Conseil communal 1992, tome II, pages 151, 174, 178, 180 et 186.

les assurés qui, sans remplir les conditions des lettres a) et b) ont 35 années d'affiliation, mais au plus tôt dès l'âge de 57 ans révolus ; pour ceux-ci, le taux fixé à l'article 30 est réduit conformément aux règles fixées par le conseil d'administration ». L'Autorité de surveillance se prononça contre cette modification des statuts ; la Municipalité renonça à faire recours contre cette décision ;

- les motions Lasserre et Perrin³⁸ qui portent avant tout sur le degré d'autonomie de la Caisse. M. André Lasserre souhaitait que le Conseil d'administration de la CPCL obtienne plus de compétence de gestion de la Caisse. La motion de M. Jacques Perrin demandait que la Caisse fasse l'objet d'une véritable représentation paritaire, que la présidence du Conseil d'administration soit confiée à une personne neutre et qu'éventuellement un directeur soit désigné.

La Cour rappelle que la Municipalité est aussi l'autorité d'engagement du personnel de la Ville. Elle délègue deux de ses membres, dont le-la syndic-que, en tant que représentants de l'employeur au Conseil d'administration de la CPCL. Par tradition, le-la syndic-que est élu président-e dudit Conseil. Le double rôle qu'il-elle endosse présente un avantage, celui d'être une courroie de transmission entre le Conseil d'administration de la Caisse et la Municipalité. En revanche, il est générateur de risques, notamment lorsque les intérêts de l'employeur sont contraires à ceux de la Caisse.

S'agissant de l'assainissement de la situation financière de la CPCL, la Municipalité a présenté différents préavis et réponses-préavis à des interventions de Conseillers communaux, dont les principaux sont ceux du 6 janvier 2000, du 29 avril 2004 et du 12 décembre 2008 relatifs aux trains de mesures d'assainissement de la Caisse. Ces rapports-préavis font suite tant aux interventions de l'Autorité de surveillance qu'aux rapports, bilans techniques et études spéciales de l'expert en prévoyance professionnelle. Dans les trois cas, les rapports préavis ont été entérinés par le Conseil communal et ont abouti à la mise en œuvre des mesures proposées.

La Municipalité avait également décidé d'approuver une note de la CPCL à l'intention du Conseil d'administration visant à ne pas abroger les dispositions de l'article 50 du Règlement d'application permettant aux femmes de rester au bénéfice des « droits acquis » selon l'article précité, soit de prendre leur retraite à l'âge de 55 ans pour toutes celles qui étaient au service de la Commune au 1^{er} janvier 1993, soit environ mille personnes. Cette mesure a été adoptée par le Conseil communal³⁹.

En outre, il est bon de rappeler que les décisions politiques qui sont pendantes au niveau fédéral sur la nécessité de recapitalisation ou non des institutions de prévoyance de droit public ont, depuis le début des débats⁴⁰, soumis ces institutions à une pression tant politique que médiatique. L'initiative parlementaire Beck de 2003, à laquelle le Conseil national a décidé de donner une suite favorable, a certainement accéléré certaines décisions prises en vue de la

38 Rapport-préavis n° 123 du 6 janvier 2000. Voir bulletin du Conseil communal, séance n° 5/1 du 4 avril 2000, pages 356-395.

39 Cf. Bulletin du Conseil communal, séance du 15 septembre 1992, pages 152 et ss.

40 Motion parlementaire S. Beck en 1999 et initiative parlementaire S. Beck en 2003.

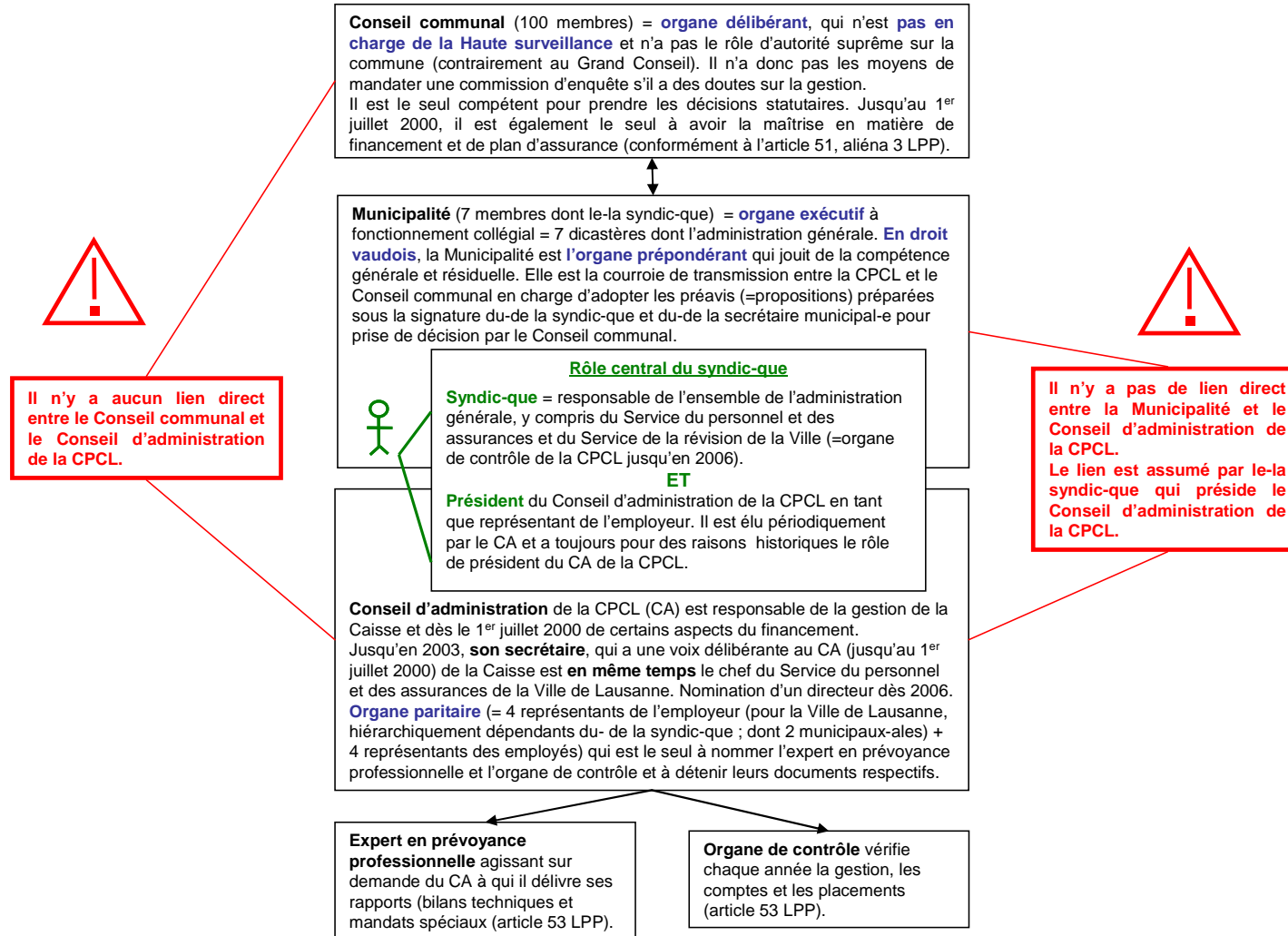
recapitalisation de la CPCL, comme par exemple la recapitalisation dans le courant de l'année 2009 pour un montant de CHF 350 millions.

Information ressortant des comptes de la Commune de Lausanne au regard de ses engagements de garantie à l'égard de la CPCL

Pour le Conseil communal de Lausanne, il faut ajouter à cet élément que les comptes de la Ville présentaient eux-mêmes des imprécisions quant à l'information sur ses engagements à l'égard de la CPCL — la loi disposant en l'espèce que la corporation publique doit garantir le paiement des prestations dues en vertu de la LPP (article 45 OPP2).

L'annexe V en page 102 et ss du présent rapport détaille les aspects juridiques et les éléments chiffrés de cette problématique, les observations de la Municipalité de Lausanne ainsi que la prise de position de la Cour.

Présentation synthétique des liens entre les différents acteurs impliqués dans les décisions relatives à la CPCL



Commentaires de la Municipalité sur la « Présentation synthétique des liens entre les différents acteurs impliqués dans les décisions relatives à la CPCL »⁴¹

La Municipalité souhaite préciser :

La désignation de membres de la Municipalité ès qualité au Conseil d'administration de la CPCL est obligatoire en application des statuts voulus par le Conseil communal jusqu'au 1^{er} juillet 2000.

La Municipalité relève, en outre, qu'aucun mécanisme institutionnel ne permet à la CPCL de communiquer en tant que telle avec le Conseil communal (sauf par voie de simple lettre) et que la voie du préavis ne lui est pas ouverte.

8.5 Du point de vue économique-financier

Durant la période audité, le contexte économique-financier a joué un rôle non négligeable sur la situation financière de la CPCL. Le rendement des placements est une composante importante du système financier de la CPCL.

Les crises financières majeures des marchés boursiers (2001-2002 et 2008) et ses années d'embellie (2005-2006 et 2009), ont eu un impact plus ou moins important sur l'évolution de la fortune des caisses de pensions, dépendant des choix dans l'allocation de la fortune.

9. Description de la politique de placement

Préambule

Pour la bonne compréhension du contexte dans lequel évolue la CPCL, la Cour a estimé utile de décrire succinctement la politique de placement de la CPCL.

Il est précisé que la Cour n'a pas analysé l'application de ce système car ce thème ne ressort pas des questions posées par le Grand Conseil et que, par l'ampleur des données à prendre en considération, il nécessiterait une analyse pour elle-même.

Contexte

La politique de placement est de la compétence du Conseil d'administration de la CPCL, ainsi que cela ressort de l'article 13c des statuts en vigueur au 1^{er} janvier 1985.

Avant 1985, la CPCL, étant une institution de droit public, n'était soumise à aucune surveillance indépendante (absence de suivi par l'autorité cantonale et d'organe de contrôle vérifiant les comptes annuels). Par ailleurs, aucune

41 Le Conseil d'administration de la CPCL a formulé un commentaire de même nature dans son courrier du 13 avril 2010.

réglementation spécifique n'était établie pour la gestion des placements de sa fortune.

Depuis l'entrée en vigueur de la LPP le 1^{er} janvier 1985, la CPCL doit se conformer aux règles établies pour la gestion de fortune définies à l'article 71 en ces termes : « *les institutions de prévoyance administreront leur fortune de manière à garantir la sécurité des placements, un rendement raisonnable, une répartition appropriée des risques et la couverture des besoins prévisibles de liquidités* ». Les articles 49 à 60 OPP2 fixent les directives de placement de fortune dont les limites de placement sont précisées aux articles 54 et 55 OPP2.

Basée sur les comptes annuels arrêtés au 31 décembre, la structure des placements de la CPCL a évolué ainsi entre 1985 et 2005 :

Structure des placements de la CPCL

(valeurs comptables en millions de CHF)

	1985	1990	1995	2000	2005
Immeubles et terrains	265.7	309.1	352.9	380.9	535.9
Prêts hypothécaires	66.5	65.7	86.7	14.4	1.8
Prêts et placements	110	146.9	182.9	74.1	22.8
Actions et assimilés	0.6	3.3	61.5	230.3	283.5
Obligations	14	91.7	107	172.5	195.3
Autres actifs	4.7	11.3	19.1	29.2	1.3
Liquidités	0.1	7	4.1	37.7	4.5
	461.6	635	814.3	938.9	1'045.2

Ce tableau amène notamment les commentaires suivants :

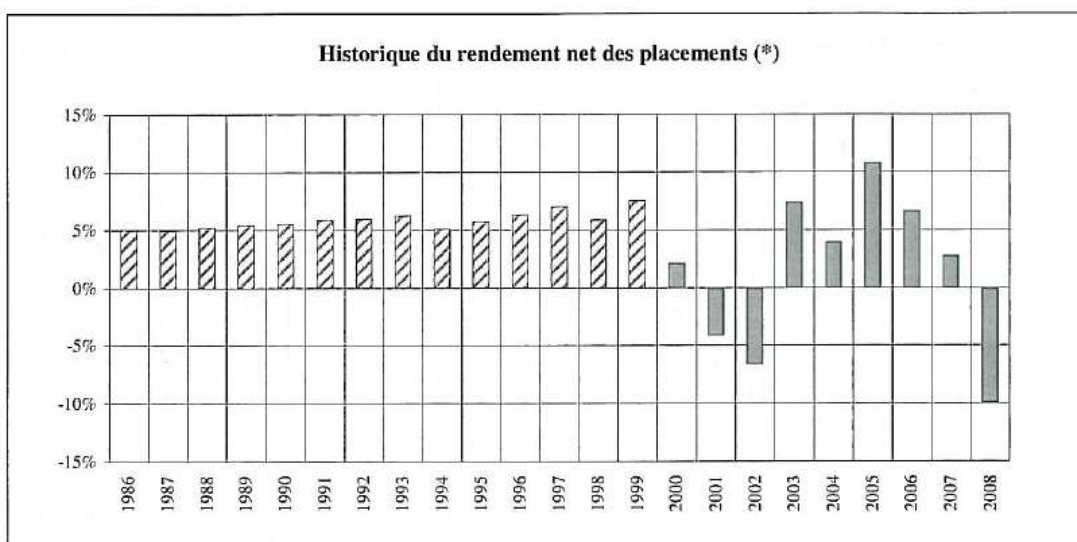
- avant l'introduction des normes comptables de présentation des comptes Swiss GAAP RPC 26 en 2005, les valeurs comptables, basées généralement sur le coût historique, ne sont pas représentatives. L'application de cette norme a notamment entraîné en 2005 une revalorisation de la valeur comptable des immeubles ;
- les placements de la CPCL se caractérisent par une prépondérance de placements immobiliers et, corollairement, une part de placements en actions et assimilés relativement plus faible que les autres institutions de prévoyance, particulièrement entre 1985 et la fin des années 1990 ;
- si les limites de placement requises par l'OPP2 n'ont pas toujours été respectées à certaines périodes par le passé, elles font actuellement l'objet d'une extension des possibilités de placement conformément à l'article 59 OPP2 (cf. rapport de l'organe de contrôle pour l'exercice 2008).

La gestion de la plus grande part du patrimoine de la CPCL est déléguée à des tiers sous la supervision d'une commission de placements désignée par le Conseil d'administration.

Les placements en valeurs mobilières, soit notamment en actions et obligations, ont fait l'objet de mandat de gestion accordé par la CPCL à des banques, puis, dès 2004, aux Retraites Populaires, Lausanne, qui est une entité vaudoise de droit public agissant dans le domaine de l'assurance et de la prévoyance.

La gestion des immeubles de la CPCL est confiée depuis sa création à l'administration communale lausannoise (actuellement le Service du logement et des gérances).

Selon le rapport de gestion 2008 de la CPCL, le rendement des placements a évolué comme suit au cours des derniers exercices :



(*) Jusqu'en 1999, le rendement des actions et obligations était calculé sur la base des valeurs comptables (ou valeurs de marché si celles-ci étaient inférieures), alors que depuis 2000 ce rendement est calculé sur les valeurs de marché. Cela explique la relative stabilité des rendements avant 2000 (barres hachurées). De même, le rendement des immeubles était calculé sur la base de la valeur historique jusqu'en 2004, et sur la base de la valeur de marché depuis 2005. Ces changements perturbent la comparaison historique et la lecture du graphique.

Commentaires de la Cour des comptes

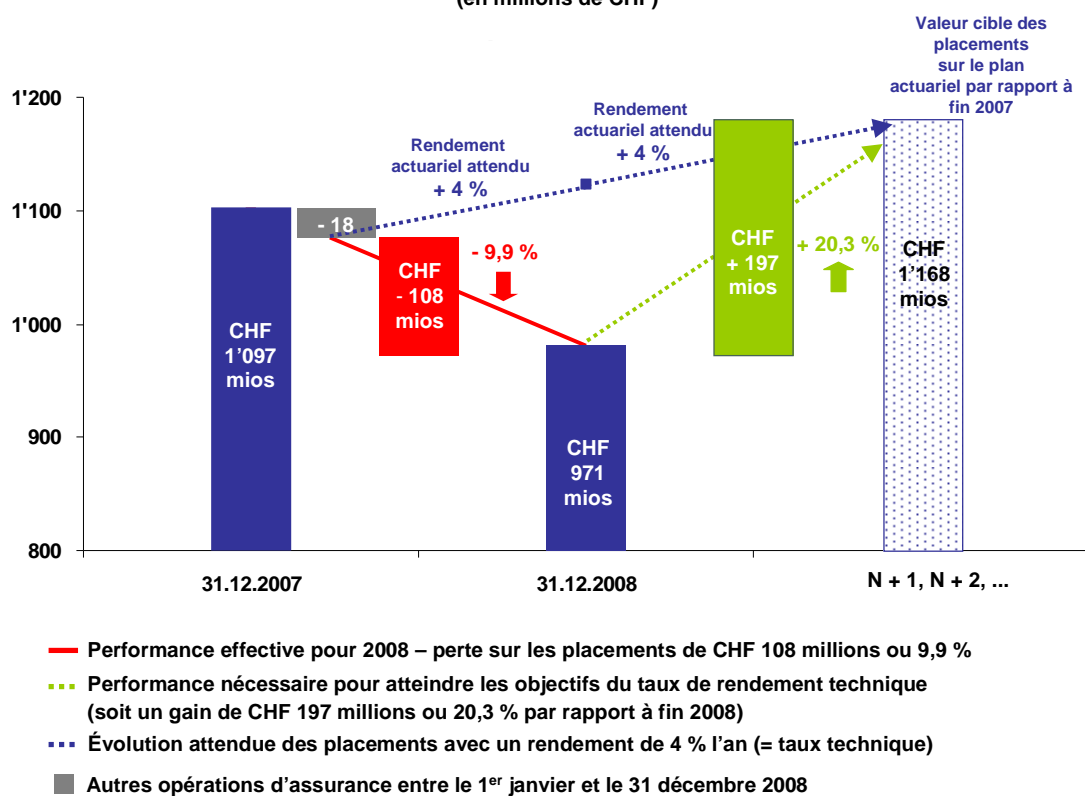
L'allocation des placements de la CPCL est structurellement de nature plutôt prudente compte tenu de la part importante de l'immobilier et de la volatilité réduite de ce type de placement. C'est ainsi que la CPCL a eu en 2008 une performance négative de beaucoup plus faible ampleur (moins de 10 %) que bon nombre d'autres institutions de prévoyance suisses, tant privées que publiques.

Il en découle cependant que la volatilité plus faible des rendements de la CPCL se retrouve également en cas de hausse des marchés financiers, telle qu'on l'a connue en 2009. Par ailleurs, il ne faut pas négliger le fait que le fonctionnement actuariel de l'institution de prévoyance nécessite un rendement moyen de ses placements de 4 %.

Le graphique ci-après met schématiquement en lumière la situation depuis 2007 (les chiffres de 2009 ne sont pas encore disponibles - indépendamment des flux

de trésorerie liés aux opérations d'assurances et à l'assainissement de CHF 350 millions en 2009).

Analyse de l'évolution 2008 des placements de la CPCL et lien avec le rendement technique attendu (en millions de CHF)



La moins-value sur les placements en 2008, de l'ordre de CHF 108 millions (en rouge dans le graphique), soit près de 10 %, devrait être compensée par un gain d'environ CHF 200 millions, soit une performance positive de plus de 20 % (en vert dans le graphique), pour atteindre les objectifs du taux de rendement technique qui est de 4 % chaque année.

Pour le cas où la performance globale des placements serait positive de l'ordre de 6 % à 8 % par année (chiffres provisoires 2009 + 8.33 %), on peut considérer qu'il faudrait entre 5 et 9 ans pour compenser les moins-values comptables de l'exercice 2008.

CHAPITRE IV RESULTATS DETAILLES DE LA MISSION D'AUDIT

Ce chapitre traite de l'analyse des facteurs endogènes et exogènes du point de vue historique, juridique, économique, technologique⁴², financier et politique qui ont eu une incidence sur la CPCL.

Les facteurs exogènes sont les suivants :

- l'évolution du cadre légal ;
- les modifications des normes comptables et de révision ;
- les crises financières et économiques,

S'agissant des facteurs endogènes, il faut tenir compte de la répartition de compétences entre les différents acteurs amenés à proposer et à décider des mesures à prendre, à savoir :

- la Municipalité et le Conseil communal pour les acteurs politiques ;
- le Conseil d'administration de la Caisse ;
- l'expert actuariel ;
- l'organe de contrôle ;
- l'Autorité de surveillance.

10. Degré de couverture

Avant de répondre de manière complète aux questions posées par le Grand Conseil, il est indispensable de se pencher sur l'évolution du degré de couverture de la CPCL et de préciser la portée des 3 volets légaux, actuariels et de l'organe de contrôle concernant la situation de la Caisse.

10.1 Notion du degré de couverture

Le degré de couverture peut être défini comme il suit :

$$\text{Degré de couverture} = \frac{\text{Fortune à disposition}}{\text{Valeur actuelle (ou réserves mathématiques) au temps } (t) \text{ des engagements d'assurance}}$$

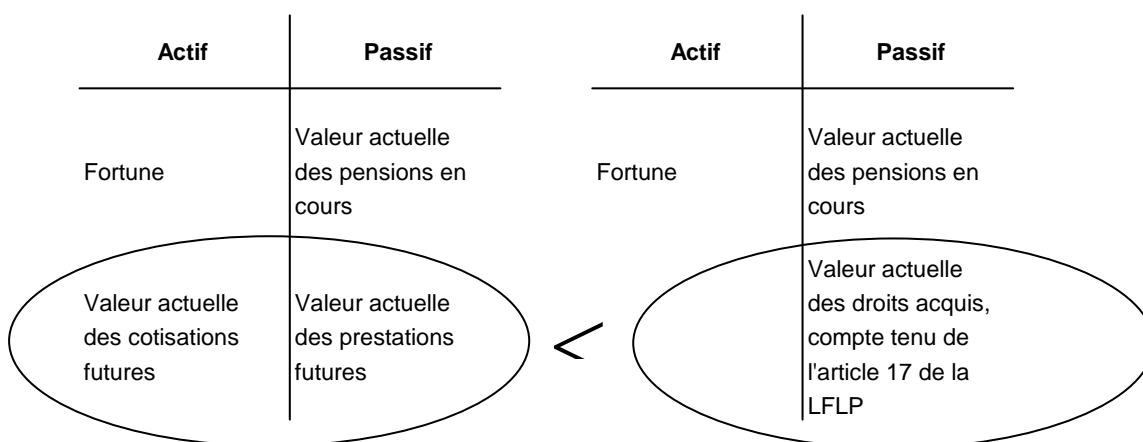
42 La première projection effectuée grâce à l'informatique remonte, en l'espèce, à 1980.

Il est important de souligner que la méthode de calcul de la valeur actuelle des engagements de la Caisse a évolué dans le temps :

- Jusqu'en 1994, la méthode de calcul dite « **prospective** » consistait à calculer la différence entre la valeur actuelle des prestations futures et des cotisations futures ;
- A partir de l'entrée en vigueur de la LFLP au 1^{er} janvier 1995, la méthode de calcul change et devient une méthode dite « **rétrospective** ». Elle consiste à calculer en fonction de la valeur actuelle des prestations déjà acquises, ce qui équivaut à l'avoir total qu'un assuré a accumulé auprès de la Caisse jusqu'à la date de sa sortie de la caisse. De plus, un minimum légal fixé par l'article 17 LFLP, qui est supérieur à la valeur actuelle des droits acquis des plus jeunes assurés, a été imposé. En clair, en cas de sortie d'un assuré, celui-ci reçoit également la part patronale qui restait auparavant propriété de la Caisse – avec une application différenciée pour les caisses en primauté des prestations. Cette suppression de gain de mutation a augmenté les engagements de la Caisse vis-à-vis de ses assurés actifs. Le calcul des engagements pour les pensionnés n'a, quant à lui, pas été modifié.

Avant le 1^{er} janvier 1995

Après le 1^{er} janvier 1995



Le calcul du taux de couverture a donc évolué comme suit :

Avant le 1^{er} janvier 1995

Après le 1^{er} janvier 1995

Fortune	Fortune	
(Valeur actuelle des prestations futures - Valeur actuelle des cotisations futures)	Valeur actuelle des droits acquis	=
		Taux de couverture (%)

Cette nouvelle méthode de calcul de la valeur actuelle des engagements et la prise en compte du minimum légal a eu évidemment un impact négatif sur le degré de couverture de l'ensemble des caisses de pensions, et donc également de la CPCL.

On rappellera ici qu'un taux de couverture supérieur à 100 % signifie que la fortune à disposition excède les engagements actuels (pensions des rentiers et sommes des montants des prestations de libre passage des personnes actives). Un taux de couverture inférieur à 100 % indique que la fortune disponible ne permet pas de couvrir les engagements précités.

En vertu du principe légal qui régit la LPP (article 69 LPP), les institutions de prévoyance privées doivent avoir un taux de couverture de 100 %, afin de permettre d'assumer leurs obligations en cas de liquidation et de dissolution. En revanche, les caisses de pensions publiques qui bénéficient de la pérennité et disposent de la garantie d'une corporation de droit public (Confédération, canton, commune) peuvent déroger à cette obligation. Toutefois, l'article 53 LPP exige que les caisses de pensions soient en tout temps en mesure de faire face à leurs engagements. Si tel n'est pas le cas, l'expert actuariaire doit informer l'Autorité de surveillance qu'il convient de prendre des mesures d'assainissement, voire en proposer lui-même.

Le calcul est dit en caisse fermée lorsque l'analyse se fait sans tenir compte du renouvellement des assurés actifs, soit en tenant compte uniquement des effectifs et des pensionnés à un temps t . Il est dit en caisse ouverte lorsqu'on tient compte du renouvellement des effectifs de personnes actives. Dans le système de financement mixte, il faut, pour une bonne gestion de la caisse, établir régulièrement des projections à long terme sur, par exemple, une vingtaine d'années pour déterminer la santé financière de la caisse dans le temps.

Dans le cas de la CPCL, la nécessité de fixer le degré de couverture dans les statuts a été mentionnée pour la première fois par l'expert actuariaire en 1997.

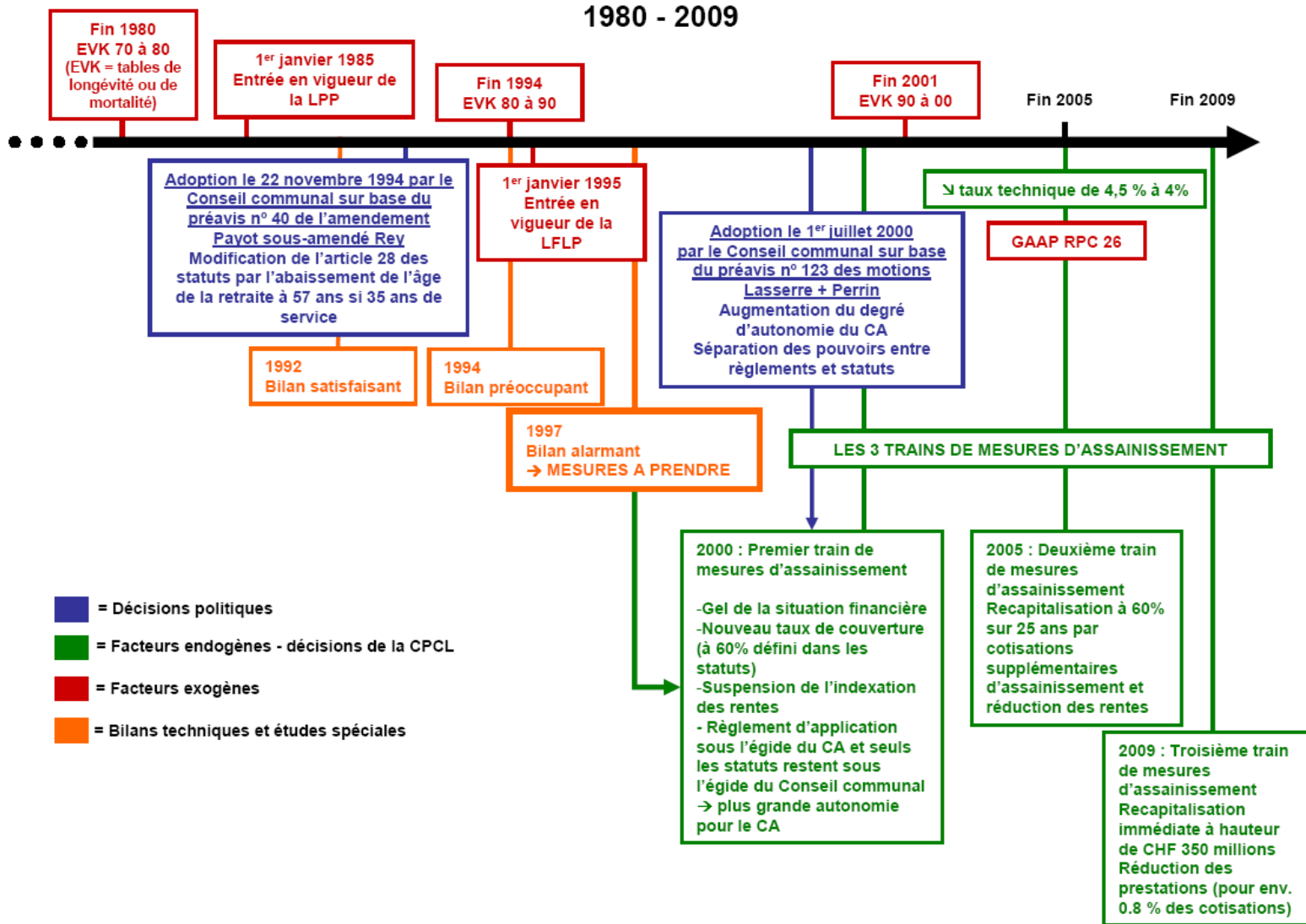
Depuis l'entrée en vigueur de la modification de l'article 7 des statuts au 1^{er} juillet 2000 qui introduit le système financier de la CPCL, le taux de couverture doit être d'au moins 60 % pour que le système financier soit en conformité avec les statuts.

La CPCL bénéficie des deux conditions (pérennité et garantie financière de la Ville) permettant de déroger à la couverture à 100 %. Elle a été autorisée par l'autorité de surveillance à déroger au bilan en caisse fermée conformément aux articles 69 alinéa 2 LPP (équilibre financier) et 45 alinéa 1 OPP2. Il s'agit donc d'une caisse pratiquant le bilan en caisse ouverte.

10.2 Eléments clés ayant un impact sur le degré de couverture

Le tableau ci-après met en lumière les éléments clés ayant eu un impact conséquent sur le degré de couverture de la CPCL, à savoir les décisions politiques, les facteurs endogènes et exogènes.

Ligne du temps des événements importants relatifs à la CPCL 1980 - 2009



10.3 Évolution du degré de couverture

10.3.1 Cas de la CPCL

Comme cela a déjà été évoqué, à partir de 1994, le degré de couverture est établi dans chaque expertise technique. Pour les années antérieures, et depuis le 1^{er} janvier 1976, la Cour a calculé le degré de couverture à la date de chaque expertise actuarielle, en mettant la fortune par la somme des engagements envers les actifs et les pensionnés. Ces résultats ont été ensuite comparés à ceux publiés à la fin du rapport de gestion au 31 décembre 2008.

Les mêmes chiffres ont été retrouvés à trois exceptions près :

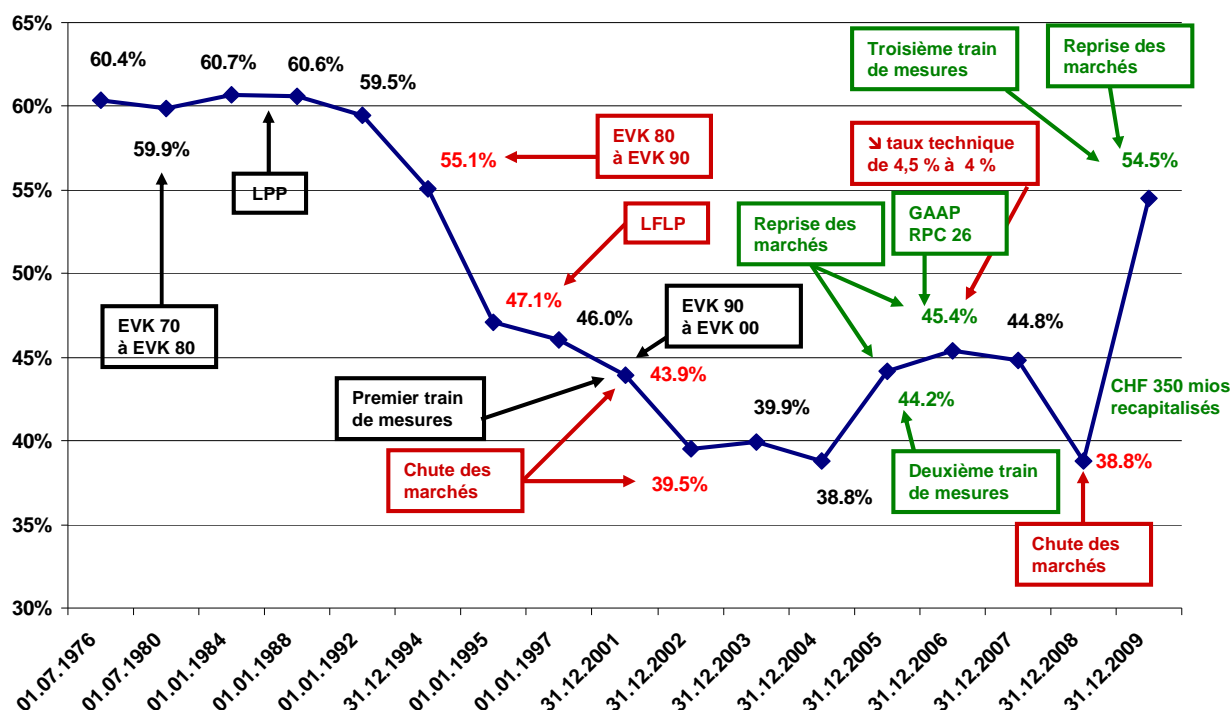
- un degré de couverture de 64.9 % au 1^{er} juillet 1980 contre 59.9 % dans le rapport de gestion. Cette différence s'explique par le changement de base technique (EVK 1970 à EVK 1980) ;
- un degré de couverture de 59.3 % au 1^{er} janvier 1988 contre 60.6 % dans le rapport de gestion. Cette différence est difficilement explicable ;
- un degré de couverture de 38.1 % au 31 décembre 2004 contre 38.8 % dans le rapport de gestion. Il semble que la prise en compte ou non de la « provision pour risques sur titres » (à cette date, les comptes ne sont pas encore présentés selon la recommandation comptable RPC 26) dans la fortune explique cette différence.

L'évolution du degré de couverture du 1^{er} juillet 1976 au 31 décembre 2008, ainsi que l'évolution des engagements de prévoyance de la CPCL est donnée dans le graphique qui suit. Il est important de noter que l'échelle de temps utilisée pour ce graphique n'est pas linéaire puisqu'elle reprend les dates auxquelles des expertises techniques ont été établies. Cela signifie qu'il y a des intervalles de 4 ans en général jusqu'en 2001. Deux dates séparées d'un jour sont aussi mentionnées (31 décembre 1994 et 1^{er} janvier 1995) afin d'illustrer l'impact de l'entrée en vigueur de la LFLP.

Il convient enfin de noter que la situation affichée au 31 décembre 2009 découle d'une extrapolation faite en retenant une évolution entre fin 2008 et fin 2009 semblable à celle qui a eu lieu entre fin 2007 et fin 2008, sauf en ce qui concerne la fortune de la Caisse. Pour cette extrapolation de la fortune, une performance de 8.33 % a été estimée sur la base des mêmes approximations qu'en 2008⁴³, et un montant de CHF 350 millions a été ajouté, qui correspond à la recapitalisation voulue par la Ville de Lausanne. Le degré de couverture provisoire estimé par la CPCL est de 54.5 % sur la base des mêmes approximations qu'en 2008. Le chiffre définitif ne sera pas connu avant le bouclage définitif des comptes de l'exercice 2009 de la CPCL.

43 Selon les informations transmises par le Conseil d'administration en date du 13 avril 2010.

Les facteurs qui ont eu une influence sur l'évolution du degré de couverture de la CPCL



- = Facteurs qui ont eu un impact **négalif** sur le degré de couverture de la Caisse
- = Facteurs qui ont eu un impact **positif** sur le degré de couverture de la Caisse
- = Facteurs qui n'ont **pas** eu d'impact sur le degré de couverture de la Caisse

Il est à noter que des facteurs endogènes et exogènes ont eu un impact sur l'évolution du degré de couverture de la CPCL, à savoir :

1. Facteurs endogènes

Impacts des mesures d'assainissement

Mis à part l'élévation de l'âge de la retraite de 55 à 65 ans pour les femmes entrées à la CPCL après le 1^{er} janvier 1993, trois trains de mesures d'assainissement ont été mis en œuvre durant la période analysée, à savoir :

- le premier train de mesures d'assainissement entre en vigueur le 1^{er} juillet 2000. Il fait suite aux conclusions de l'expert actuariel sur l'évolution attendue de la situation financière de la CPCL ressortant des études projectives faites en 1997 et 1998. Celles-ci visaient à maintenir dans le temps le degré de couverture atteint en 1997. Elles impliquaient le gel de la situation (système financier) sans encore se préoccuper de l'objectif de couverture à 60 % des engagements fixé dans les statuts, selon leur teneur au 1^{er} juillet 2000. Ces mesures techniques ont eu un effet global équivalent à 1 % de cotisations ;

Les dispositions de ce premier train de mesures sont au nombre de quatre qui, pour les trois dernières, ont une incidence sur les statuts :

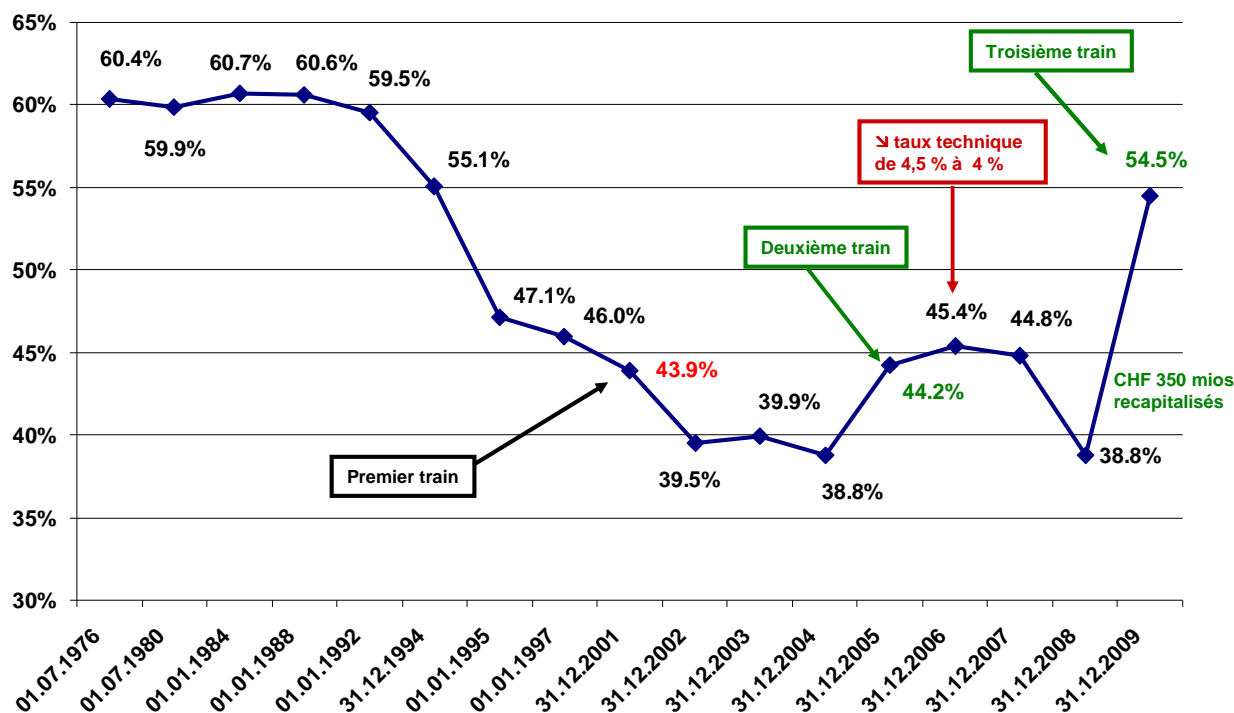
- suppression de l'automatisme de l'indexation des pensions en cours⁴⁴ ;
 - introduction d'une réduction actuarielle pour départ anticipé ;
 - augmentation de la déduction de coordination ;
 - réduction du supplément temporaire.
- le deuxième train de mesures d'assainissement entre en vigueur en 2005. Il visait à faire remonter le degré de couverture à 60 % sur un horizon de 25 ans :
- augmentation des cotisations de 5.5 %, dont 3 % à la charge des employeurs et 2.5 % à celle des assurés. Cette hausse est introduite progressivement dès 2005 pour l'employeur à raison d'un point par année et en 2007 pour l'employé ;
 - réductions de prestations équivalant à 2.5 % de cotisations (abaissement du taux de la rente de 1.667 % à 1.5 %, diminution de la rente en cas de départ anticipé et du pont AVS).
- le troisième train de mesures d'assainissement entre en vigueur à la fin de 2009. Il consiste en une recapitalisation spécifique à hauteur de CHF 350 millions qui a pour but d'atteindre immédiatement l'objectif du degré de couverture de 60 % que l'on souhaitait dans un premier temps atteindre au terme d'une période de 25 ans (par le deuxième train de mesures d'assainissement, ainsi qu'à une réduction des prestations à hauteur de l'équivalent de 0.8 % des cotisations). On attend une hausse de plusieurs points du degré de couverture notamment grâce à cette troisième mesure d'assainissement et à l'amélioration de la performance des placements. Cependant, le degré de couverture provisoire estimé à fin 2009 par la CPCL est de 54.5 %, ce qui reste encore bien inférieur à l'objectif statutaire.

Impact de l'abaissement du taux technique

A la fin de 2005, le taux d'intérêt technique, à savoir le taux utilisé pour escompter les prestations futures, est abaissé de 4.5 % à 4.0 %. Ceci a pour conséquence de diminuer en termes relatifs les rendements attendus des placements. Survenant en même temps que la première application de la recommandation comptable Swiss GAAP RPC 26, le coût immédiat de cette baisse en termes de degré de couverture est plus que compensé par la réévaluation des immeubles. La justification de la baisse du taux d'intérêt technique, qui est demandée par l'expert actuariel, est que, les revenus immobiliers demeurant stables, la performance attendue de l'immobilier sera proportionnellement plus faible dans le futur en raison de l'augmentation de sa valeur.

44 Décision appliquée dès 2001 par le Conseil d'administration qui en a obtenu la compétence (règlement d'application du 4 avril 2000).

Les facteurs endogènes



- = Facteurs qui ont eu un impact **négatif** sur le degré de couverture de la Caisse
- = Facteurs qui ont eu un impact **positif** sur le degré de couverture de la Caisse
- = Facteurs qui n'ont **pas** eu d'impact sur le degré de couverture de la Caisse

2. Facteurs exogènes

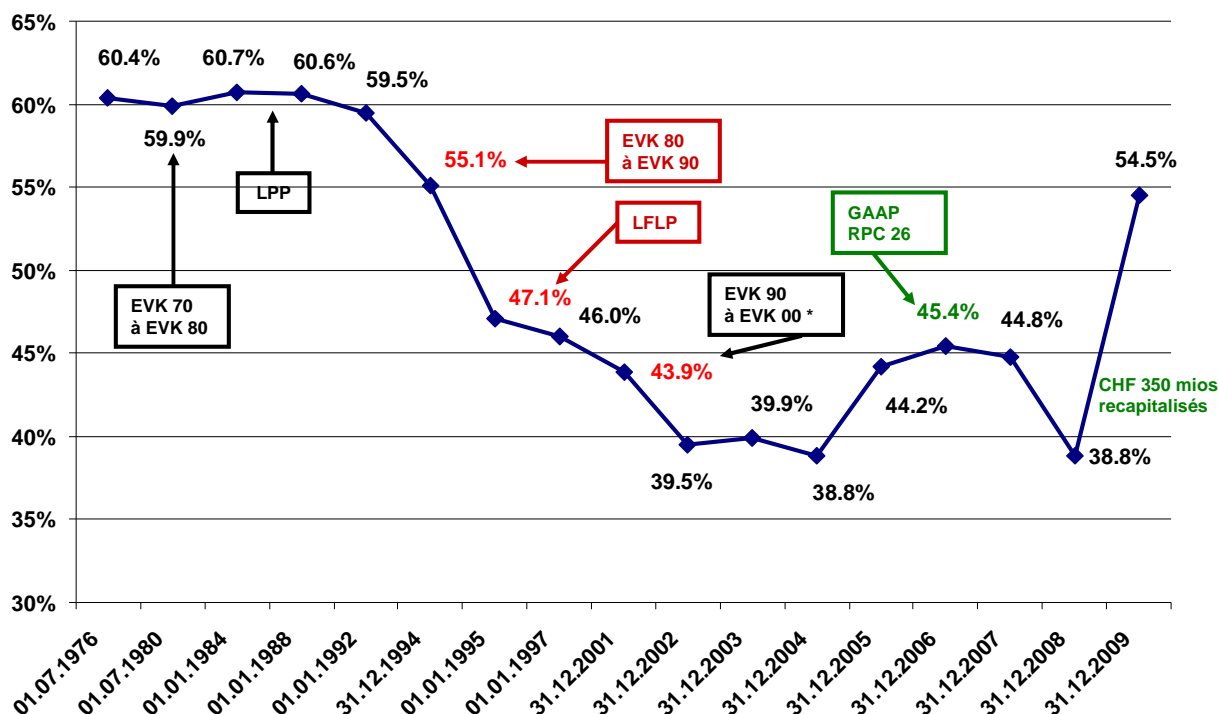
Impacts législatifs et professionnels

Les impacts législatifs et professionnels prennent en compte l'introduction de la LPP et la LFLP et les ordonnances qui s'y rapportent, les changements de bases techniques et l'application de la recommandation comptable Swiss GAAP RPC 26 :

- De 1974 à 1992, le degré de couverture est resté aux alentours de 60 % (objectif historique d'équilibre de la Caisse) malgré :
 - le **changement de bases techniques** en 1980 (EVK 1970 à EVK 1980). Ce changement a en réalité coûté 4 points de degré de couverture, ce qui signifie que le degré de couverture de 1980 aurait été d'environ 64 % sans cette modification ;
 - l'entrée en vigueur de la **LPP** au 1^{er} janvier 1985. Cette loi n'a pas eu d'incidence particulière sur l'évolution du degré de couverture de la CPCL.

- À la fin de 1994, le degré de couverture a baissé de 12 points ventilés comme suit :
 - 4 points environ sont dus au **changement de bases techniques** (EVK 1980 à EVK 1990). La hausse des engagements a conduit à une baisse du degré de couverture qui a passé de 59.5 % à 55.1 % ;
 - 8 points suite à l'introduction du libre passage intégral requis par la **LFLP**. Cette loi, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995, a eu comme effet d'augmenter les engagements de la Caisse vis-à-vis des actifs entraînant une baisse mécanique du degré de couverture de 55.1 % à 47.1 %.
- À la fin de 2001, l'expert a déterminé les engagements de prévoyance sur la base de **nouvelles bases techniques** (EVK 1990 à EVK 2000). Le coût de ce changement n'a pas eu d'incidence visible sur le degré de couverture car il a été amorti en totalité par la provision technique qui avait été progressivement constituée à cette fin ;
- À la fin de 2005, le degré de couverture a augmenté de quelques points suite à la 1^{ère} application de la Swiss GAAP RPC 26, qui instaure l'évaluation des biens au bilan à leur valeur de marché (par opposition à leur valeur historique). A cette occasion, le parc immobilier a été réévalué à la hausse de CHF 145 millions et le taux technique a été diminué de 0.5 %, passant de 4.5 % à 4 %.

Les facteurs exogènes
1. Les modifications législatives et des bases techniques



* La baisse du taux de couverture n'est pas due au changement de base technique mais à la chute des marchés boursiers.

- = Facteurs qui ont eu un impact **néгатif** sur le degré de couverture de la Caisse
- = Facteurs qui ont eu un impact **positif** sur le degré de couverture de la Caisse
- = Facteurs qui n'ont **pas** eu d'impact sur le degré de couverture de la Caisse

Impacts financiers

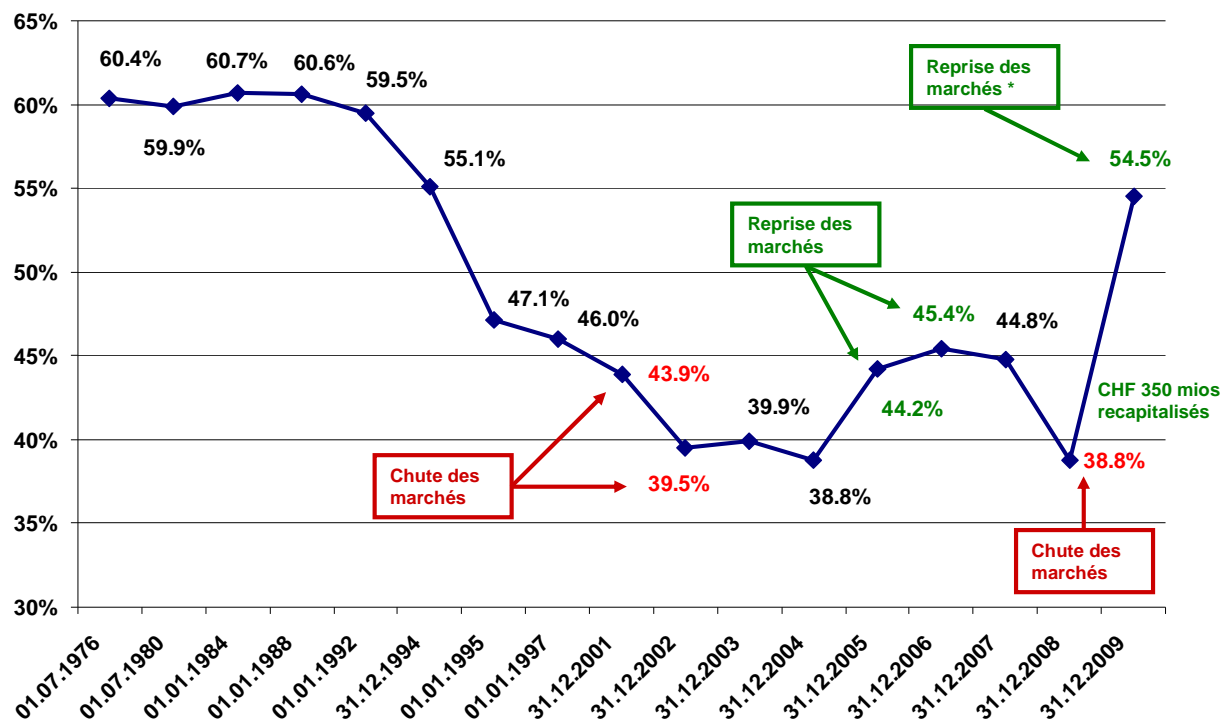
A la fin de 2001 et en 2002, le degré de couverture a subi une forte baisse, principalement due à la chute des marchés boursiers. Sans cette forte chute, le degré de couverture se serait situé autour de 47-48 % et aurait montré une certaine stabilité.

En 2005 et 2006, une reprise du marché financier a eu un impact positif sur l'évolution du degré de couverture.

A la fin de l'année 2008, le degré de couverture a baissé suite à une chute des marchés boursiers exceptionnellement importante.

A la fin de l'année 2009, le degré de couverture a augmenté de plusieurs points, grâce entre autres à une bonne performance boursière durant l'exercice ; la majeure partie de cette hausse est liée à la recapitalisation à hauteur de CHF 350 millions.

Les facteurs exogènes
2. L'évolution des marchés boursiers

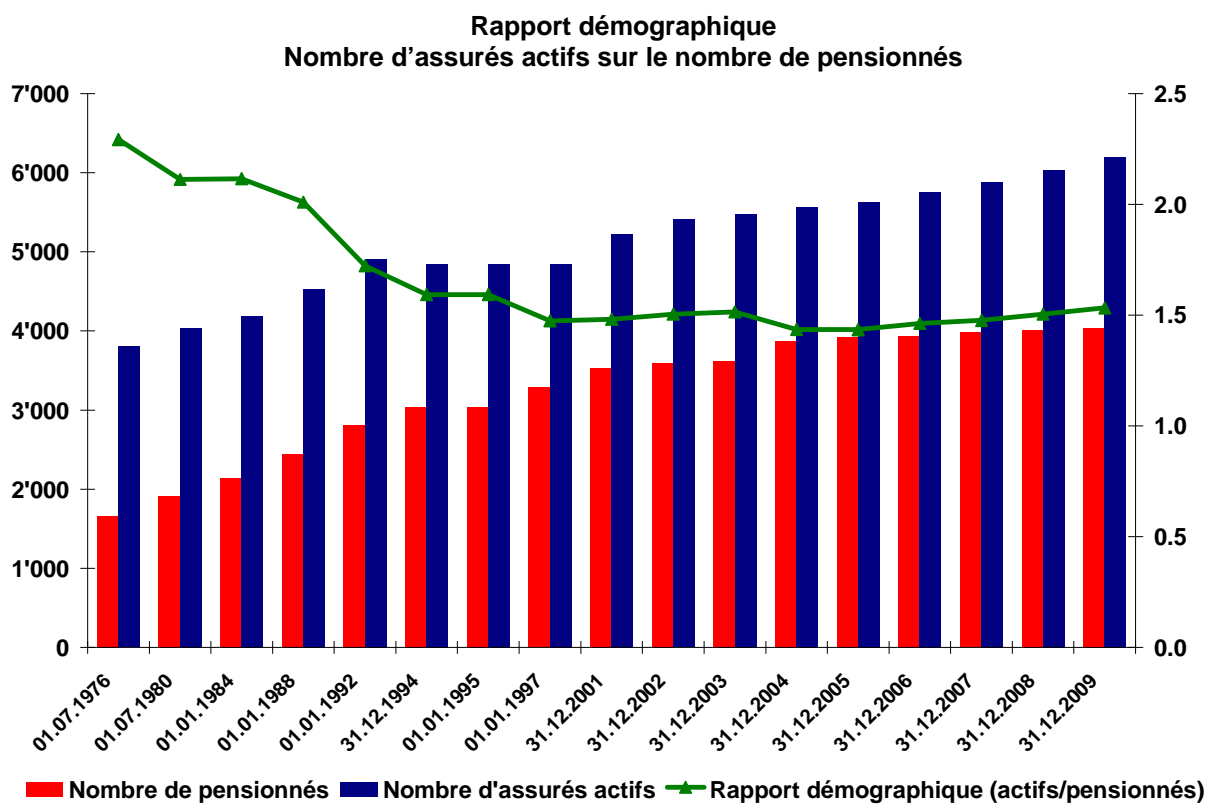


* La hausse du taux de couverture est principalement due à la recapitalisation de la Caisse à hauteur de CHF 350 millions.

- = Facteurs qui ont eu un impact **négalif** sur le degré de couverture de la Caisse
- = Facteurs qui ont eu un impact **positif** sur le degré de couverture de la Caisse
- = Facteurs qui n'ont **pas** eu d'impact sur le degré de couverture de la Caisse

Rapport démographique

Structurellement prévisible depuis les années septante, la dégradation du rapport démographique a également eu un impact majeur sur l'évolution du taux de couverture de la Caisse. Il est dû à la longévité sans cesse croissante de la population pensionnée et à la forte augmentation des cas d'invalidité, en particulier de jeunes assurés, surtout en début des années nonante. Ainsi le rapport démographique entre actifs et pensionnés était de 2.29 en 1976, de 1.72 en 1992 pour tomber à 1.43 en 2004 et 2005.



3. Commentaires de la Cour des comptes

Le défaut majeur d'un système de répartition est d'être très sensible aux variations du rapport actifs / pensionnés, ainsi que le Professeur E. Kaiser le mentionne déjà expressément dans son rapport actuariel du 1er juillet 1976.

Avec un système de financement mixte à environ 60 %, qui s'est rapidement dégradé au milieu des années 1990 en dessous de 50 %, la CPCL a évolué vers un système financier avec une part accrue de répartition. La baisse constante du rapport démographique actifs / pensionnés a donc eu un effet démultiplicateur de la baisse du degré de couverture de la CPCL.

Or, les travaux de la Cour ont démontré que le Conseil d'administration de la CPCL ne s'est pas suffisamment soucié de l'évolution du rapport démographique. Il aurait dû être attentif à cette problématique, notamment en commandant des analyses actuarielles prospectives entre 1980 et 1997 - ce qui n'a pas été le cas.

10.3.2 Comparaison de la CPCL avec d'autres caisses de pensions publiques

La comparaison de l'évolution du degré de couverture de la CPCL avec celles d'autres institutions de prévoyance de corporations de droit public (IPDP) présuppose de garder à l'esprit qu'avant l'entrée en vigueur en 2005 d'une législation spécifique sur la présentation des comptes (obligation d'appliquer la norme Swiss GAAP RPC 26), les règles d'évaluation comptable n'étaient pas uniformes.

Ainsi, il est important de souligner que les graphiques ci-dessous⁴⁵ doivent être interprétés **en fonction de la tendance des courbes** et non de leur niveau absolu. Il peut en effet y avoir de fortes différences entre les degrés de couverture qui sont dues à des paramètres comme le système financier, les bases techniques utilisées, le taux d'intérêt technique retenu, les provisions techniques (nombre et niveau), etc.

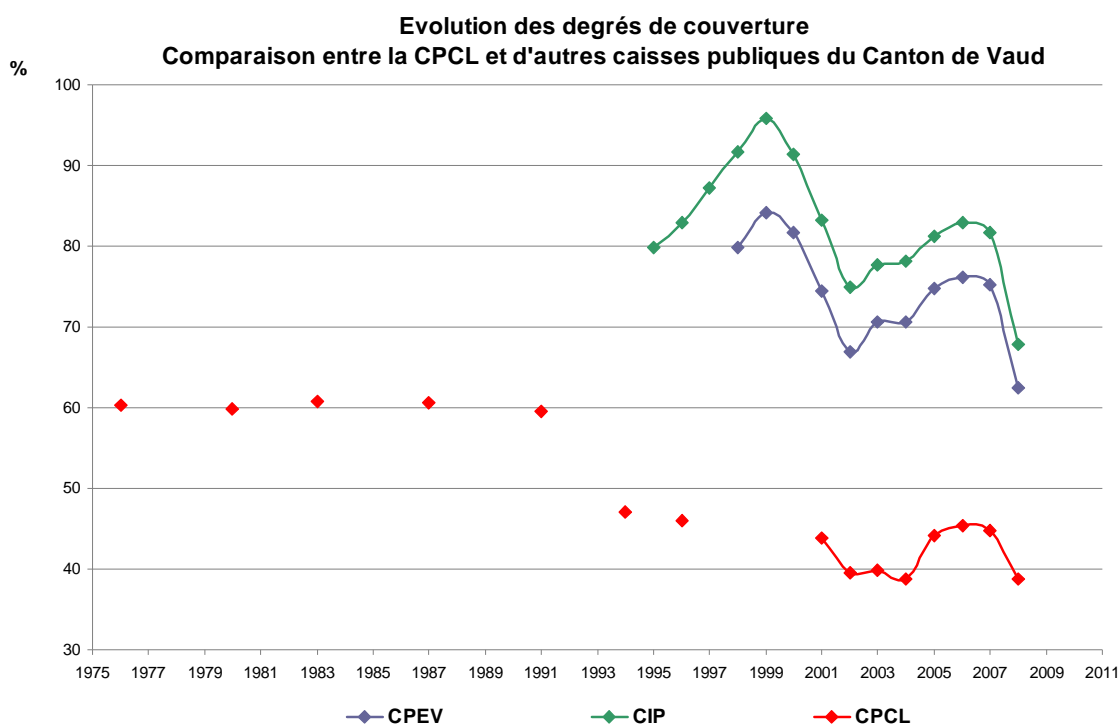
Pour la CPCL, il est bon de rappeler qu'avant 2001, les expertises techniques étaient établies seulement tous les 4 ans d'où l'absence d'information et la non linéarité de la courbe. Enfin, il est à noter que l'extrapolation 2009 effectuée pour la CPCL n'a pas été prise en compte dans cette analyse.

1. Comparaison avec des caisses publiques du canton de Vaud

La comparaison est effectuée avec les caisses suivantes :

- CPEV : Caisse de pensions de l'État de Vaud ;
- CIP : Caisse intercommunale de pensions dans le canton de Vaud.

⁴⁵ Basés sur des données accessibles au public qui ne sont pas toujours complètes.



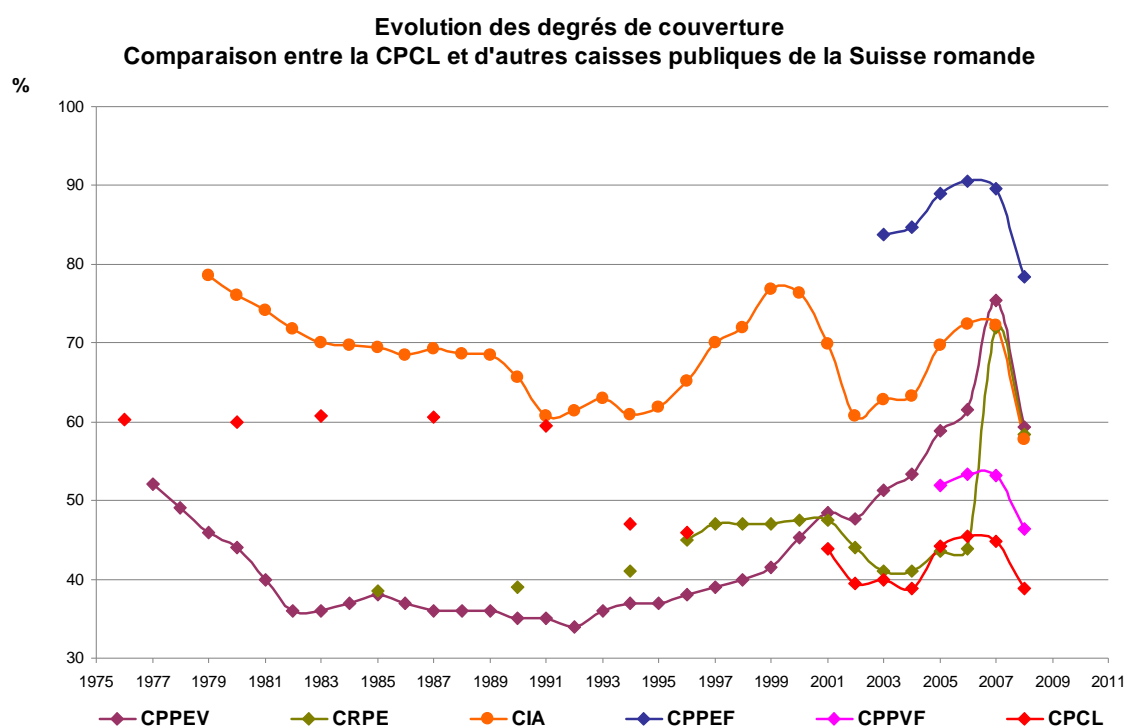
En termes de tendance, les degrés de couverture ont évolué d'une manière relativement similaire même si la courbe de la CPCL se situe à un niveau nettement inférieur.

Il est à noter qu'à la CPEV, il n'y a pas eu de mesures d'assainissement, mais que des mesures structurelles ont été prises (durée de cotisation, déduction de coordination, indexation des pensions, âge de la retraite, supplément temporaire).

2. Comparaison avec des caisses publiques de la Suisse romande

La comparaison est effectuée avec les caisses suivantes :

- CPPEV : Caisse de prévoyance du personnel de l'État du Valais ;
- CRPE : Caisse de retraite et de prévoyance du personnel enseignant du canton du Valais ;
- CIA : Caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'administration du canton de Genève ;
- CPPEF : Caisse de prévoyance du personnel de l'État de Fribourg ;
- CPPVF : Caisse de prévoyance du personnel de la Ville de Fribourg.



Il est important de tenir compte des éléments suivants :

- A la CPPEV, CHF 264 millions ont été injectés en 2007 et l'âge de la retraite a été augmenté ;
- A la CRPE, CHF 341 millions ont été injectés en 2007 et l'âge de la retraite a été élevé ;
- A la CPPVF, CHF 4 millions ont été injectés en 2005 et CHF 26,6 millions en 2006 et la cotisation a été augmentée de 2.5 points (1.25 + 1.25) et les prestations risques ont été diminuées ;
- D'autres IPDP ont pris des mesures structurelles d'assainissement mais sans avoir recours – pour l'instant – à une recapitalisation. Cela implique que les effets de ces mesures ne sont pas identifiables graphiquement en termes de degrés de couverture ;
- La similarité des courbes dénote que les recapitalisations ont été fortement affectées par la crise boursière de 2008.

Dans les éléments observés, on constate que :

- sur la base de données disponibles pour 1994 - 1995, le degré de couverture de la CPCL a particulièrement baissé suite à l'introduction de la LFLP (d'autant plus si l'on sait qu'entre le 31 décembre 1994 et le 1^{er} janvier 1995, le taux de couverture a chuté de 55.1 % à 47.1 % comme expliqué ci-dessus) ;
- la CPCL, comme les autres IPDP faiblement capitalisées par ailleurs, semble n'avoir que peu profité des fortes performances boursières de la fin des années nonante. Il n'est pas possible de définir si les raisons sont dues à la stratégie de placement peu orientée en actions (volonté de gérer en « bon père de famille » et d'attribuer une part mathématiquement réduite à de cette catégorie de placements) ;
- dans les années 2000, la tendance globale est très semblable, rythmée par les niveaux de performances annuelles (chute des marchés 2001, 2002, 2008, reprise des marchés en 2005 et 2006 notamment). Il est aussi aisé de se rendre compte que les caisses qui ont été recapitalisées durant ces années s'écartent de la tendance générale (CPPEV, CRPE et pour la CPVF) ;
- le degré de couverture de la CPCL est à un niveau particulièrement faible par rapport aux autres caisses de pensions publiques de Suisse romande. Ce niveau reste en deçà de la plupart de celui des caisses publiques, même avec l'extrapolation faite pour 2009 qui amènerait à un niveau de degré de couverture de 54.5 % suite à la recapitalisation de CHF 350 millions.

La Cour constate que la CPCL a fixé tardivement son système financier (objectif de degré de couverture à 60 %), or l'histoire de la caisse démontre que ce niveau est insuffisant pour absorber un choc (tel que modifications légales, changement de tables actuarielles, pertes boursières, évolution défavorable du rapport démographique, etc.). Dans un tel cas, d'importantes mesures d'assainissement se sont avérées nécessaires en 2000, 2005 et 2009, et elles restent à ce jour insuffisantes.

L'article 7 des statuts de la CPCL définit le système financier ; il a été modifié en 2009 ; sa nouvelle teneur, adoptée par le Conseil communal le 23 juin 2009, précise que « *Dans un délai de 25 ans, à compter du 1^{er} janvier 2011, le degré de couverture cible doit atteindre 80 %* ».

11. Rôle du Conseil d'administration

11.1 Rôle du Conseil d'administration auprès des autorités politiques

La question centrale consiste à se demander si les autorités politiques ont été bien renseignées par le Conseil d'administration – qui détient un rôle majeur étant à la fois l'initiateur du pilotage des experts et le responsable de la gestion de la Caisse - en temps et en qualité d'information sur la situation financière de la Caisse. En d'autres termes, il convient de déterminer si le Conseil d'administration a communiqué aux autorités politiques les bons outils pour établir les bonnes propositions (pour la Municipalité) et prendre les bonnes décisions (pour le Conseil Communal).

Concrètement ceci signifie que le Conseil d'administration doit avoir en particulier :

- communiquer le contenu des analyses actuarielles (obligation statutaire), étant entendu qu'il lui appartient de les solliciter de manière efficace et efficiente ;
- présenter la situation financière de la Caisse de manière transparente ;
- diffuser chaque année le contenu du rapport de l'organe de contrôle (obligation statutaire) ;
- exécuter les mesures antérieurement adoptées par le Conseil communal ou s'y être opposé par le biais de la dénonciation à l'autorité de surveillance.

Or force est de constater que :

- pendant de nombreuses années, la présentation des comptes de la CPCL était insuffisante pour les besoins de prises de décisions du Conseil communal ;
- les éléments financiers nécessaires à l'analyse de la situation financière de la Caisse et qui étaient communiqués au Conseil communal étaient extrêmement lacunaires. En effet, avant l'entrée en vigueur de la Swiss GAAP RPC 26 au 1^{er} janvier 2005, le bilan faisait état de la fortune de la Caisse sans la comparer au niveau des engagements qu'elle devait couvrir ;
- les rapports périodiques de l'actuaire faisaient l'objet d'une simple communication au Conseil communal avec une insistance sur le caractère confidentiel de l'expertise actuarielle⁴⁶.

La Cour est d'avis que la communication et la transmission d'informations entre le Conseil d'administration, la Municipalité et le Conseil communal doivent être renforcées.

Commentaire de la Municipalité de Lausanne

Dans son courrier du 14 avril 2010, la Municipalité de Lausanne a formulé un commentaire sur ce thème. Il figure sous chiffre 11.3 du présent rapport (page 67).

11.2 Rôle du Conseil d'administration suite aux mesures préconisées par l'expert en prévoyance professionnelle

A la suite de l'étude projective de mars 1997, le Conseil d'administration a entamé et poursuivi des démarches avec l'actuaire afin de prendre en comptes les conclusions du rapport selon lesquelles «... il serait préjudiciable voire dangereux de différer ces mesures qui s'imposent... »⁴⁷. Enfin, s'il est vrai qu'il a fallu 3 ans pour prendre « les mesures qui s'imposent », il convient de se placer sur le terrain du fonctionnement institutionnel qui multiplie les interlocuteurs, vit en fonction du rythme des séances et de la dichotomie entre le Conseil communal et les autres intervenants.

A ceci s'ajoute des demandes d'avis de droit et de contre-expertises de la part de certains intervenants au processus qui ont retardé la mise en œuvre du premier train de mesures d'assainissement.

Sur ce point, la Cour relève que le Conseil d'administration aurait pu mettre plus rapidement en place les mesures relevant déjà de sa compétence et qui nécessitaient d'être prises sans délai selon les conclusions de l'expert en 1997. Ceci est notamment le cas pour l'adaptation du montant de coordination (article

46 Notamment les communications au Conseil communal des 4 mars 1982, 13 novembre 1985 et 14 janvier 1993.

47 Cf. expertise actuarielle au 1^{er} janvier 1997 établie en juin 1998 et étude actuarielle spéciale de mars 1997 dont la prise d'acte par le Conseil d'administration est au 13 mai 1997.

22 des statuts). En effet, cette mesure figurait dans le rapport de l'actuaire intitulé « Étude concernant l'évolution de la situation financière » de mars 1997 dont le Conseil d'administration a pris acte en mai 1997⁴⁸.

Dans sa prise de position du 22 octobre 1999 sur les mesures préconisées par l'expert le 28 juin 1998, l'organe suprême de la Caisse n'a pas suivi l'ensemble desdites mesures notamment en ce qui concerne la déduction de coordination (augmentation du montant de coordination de CHF 10'080 à CHF 16'080, contre une augmentation à CHF 23'880 recommandée par l'expert), la réduction pour retraite anticipée et la réduction concernant le versement temporaire (mise en place de dispositions transitoires).

Il faut rappeler que, depuis le 1^{er} janvier 1985, date d'entrée en vigueur de la LPP, toute décision aggravant les charges ou les risques de la Caisse doit prévoir les mesures financières propres à compenser les aggravations (article 17 du règlement d'application de la CPCL, état au 1^{er} janvier 1985).

Le 4 avril 2000, un nouveau règlement d'application des statuts de la Caisse conforme aux modifications statutaires entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2000⁴⁹ a été adopté. Ces changements octroient à la Caisse de nouvelles compétences en matière de financement telles que celle de suspendre l'indexation des rentes en cas de découvert.

La seule décision modifiant le règlement de prévoyance et impliquant une aggravation des charges de la Caisse est intervenue le 1^{er} janvier 2003. Elle concerne la modification du traitement déterminant qui définit les prestations au moment de la retraite, soit le passage du calcul de la pension sur le dernier salaire et non plus sur les trois derniers salaires, ce qui est contraire au message de l'expert actuariel. Elle est prise simultanément à une mesure favorable à la Caisse⁵⁰. À cet égard, force est de constater qu'aucune estimation du résultat de ces mesures n'a pu être documentée à la Cour par l'administration de la CPCL. Toutefois, avec effet au 1^{er} janvier 2010, la CPCL est revenue à un système plus ou moins identique à celui d'avant 2003, à savoir la moyenne des trois dernières années, avec une possibilité d'étendre cela aux cinq dernières années⁵¹.

48 Étude concernant l'évolution de la situation financière de mars 1997, page 14.

49 En contre-partie de l'augmentation des compétences du Conseil d'administration par le biais de son règlement d'application du 5 avril 2000, fondé sur l'article 12 des statuts-cadre adoptés par le Conseil communal le 4 avril 2000, statuts venus remplacer au 1^{er} juillet 2000 les dispositions statutaires du 11 mars 1975 en vigueur jusque là. Cette répartition reprend les recommandations de l'expert actuariel. Les nouveaux statuts et le règlement de la Caisse ont été approuvés par l'ASF en mai 2000.

50 Un nouvel article 18 alinéa 5 du Règlement d'application de la CPCL a été introduit simultanément (les augmentations du traitement assuré de plus de 5 %, indexation non comprise, est traité selon le principe d'une prestation de sortie sur l'ancien traitement assuré et de rachat simultané sur le nouveau traitement assuré).

51 Cf. décisions du Conseil communal de Lausanne du 23 juin 2009, préavis de la Municipalité n° 2008/59 du 12 décembre 2008.

Depuis 2003, le Conseil d'administration a suivi les mesures préconisées par l'expert. Par ailleurs, dans sa séance du 20 décembre 2006, le Conseil d'administration de la Caisse a donné suite à la requête de l'ASF du 2 novembre 2006 qui demande de la renseigner d'ici au 31 décembre 2006 sur les mesures que la CPCL entend prendre pour résorber son découvert, notamment avec l'aide financière des organismes affiliés à la CPCL.

11.3 Précision des rôles

Actuellement, rien n'indique que la tendance va vers l'abolition de la double charge de syndic-que et de président-e du Conseil d'administration de la Caisse. L'argument majeur invoqué pour ce maintien de cumul des fonctions est qu'ainsi celui-celle-ci fait le lien entre la Caisse et la Municipalité, cette dernière étant la courroie de transmission chargée de générer les messages et les projets à l'endroit du Conseil communal. Cette assertion n'est pas contestée par la Cour. Cela étant, cette double charge présente des inconvénients dépassant l'avantage précité. En effet, le-la syndic-que, en étant à la fois le représentant de l'employeur et celui du Conseil d'administration représente des intérêts contradictoires (depuis le début des années nonante, la Ville en tant qu'employeur a décidé de limiter le nombre de fonctionnaires afin de ne pas augmenter ses charges salariales. La Caisse, qui connaît un rapport démographique à la baisse, a par exemple un intérêt immédiat à voir entrer un nombre conséquent de fonctionnaires supplémentaires en début de carrière professionnelle — source de financement par les cotisations⁵²).

La Cour estime que le cumul des fonctions de syndic-que et de président-e du Conseil d'administration n'est pas compatible avec l'indépendance nécessaire à ces deux activités. En effet, ce cumul est de nature à engendrer des risques liés à des conflits d'intérêt et à des liens de subordination.

Commentaire de la Municipalité de Lausanne⁵³

La Municipalité rappelle qu'elle est seule habilitée à présenter un préavis et qu'en tout état de cause ni « l'amélioration de la communication et de la transmission d'information entre le Conseil d'administration, la Municipalité et le Conseil communal » souhaitée, ni la fin demandée du cumul des fonctions de Syndic et de Président de la CPCL ne résoudront l'objet de la préoccupation de la Cour des Comptes relative à l'absence de voie directe institutionnelle entre la CPCL et le Conseil communal.

52 Dans son courrier du 13 avril 2010, le Conseil d'administration de la CPCL précise qu' « il n'est pas judicieux d'assainir une institution de prévoyance prioritairement de cette manière ».

53 Le Conseil d'administration de la CPCL a fait un commentaire de même nature dans son courrier du 13 avril 2010.

12. Rôle de l'expert en prévoyance

Ce volet consiste, tout d'abord, à examiner les normes légales et professionnelles qui encadrent le mandat d'un expert en matière de prévoyance professionnelle, afin de vérifier, ensuite, l'adéquation des agissements de l'expert avec les exigences légales et professionnelles et d'analyser le suivi qui a été donné aux éventuelles observations, remarques ou directives.

12.1 Normes légales et professionnelles

12.1.1 Dispositions légales générales

Les principales dispositions légales encadrant le mandat d'expert en prévoyance en matière de prévoyance professionnelle sont définies :

- à l'article 53 LPP, qui définit le contrôle par l'expert actuariel du respect de la légalité ;
- aux articles 37 alinéa 1 (reconnaissance), 39 (personnes morales), 40 (indépendance) 41 (rapport avec l'autorité de surveillance) OPP2, entrés en vigueur au 1^{er} janvier 1985 ;
- à l'article 41a (tâches particulières en cas de découvert d'une institution de prévoyance) entré en vigueur au 1^{er} janvier 2005.

Les deux missions principales d'un expert lors de l'établissement d'une expertise actuarielle consistent à déterminer si l'institution offre en tout temps la garantie qu'elle peut remplir ses engagements et si les dispositions réglementaires de nature actuarielle et relatives aux prestations et au financement sont conformes aux prescriptions légales.

En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005, l'article 41a OPP 2 précise ceci :

« *En cas de découvert, l'expert établit chaque année un rapport actuariel.*

- *Il indique notamment dans ce rapport si les mesures prises par l'organe compétent pour résorber le découvert correspondent aux conditions énoncées à l'article 65d LPP et dans quelle mesure elles ont été efficaces ;*
- *Il rédige un rapport à l'attention de l'autorité de surveillance si une institution de prévoyance ne prend pas de mesures ou prend des mesures insuffisantes pour résorber le découvert ».*

12.1.2 Dispositions légales pour les IPDP

L'étendue du mandat d'un expert en prévoyance en matière de prévoyance professionnelle ne diffère pas entre une institution de prévoyance de droit public et une institution de prévoyance de droit privé.

Néanmoins, comme ceci a été développé ci-dessus, il convient de préciser qu'en application de l'article 69 alinéa 2 LPP et de l'article 45 OPP2, les institutions de prévoyance de droit public (IPDP) peuvent, avec l'approbation de l'autorité de surveillance, s'écarter du principe de l'établissement du bilan en caisse fermée si

la Confédération, un canton ou une commune garantit le paiement des prestations selon la LPP.

12.1.3 Dispositions légales spécifiques à la CPCL

Avant le 1^{er} juillet 2000, les statuts de la Caisse ne comportant pas de fixation du degré de couverture à atteindre, il était difficile d'établir avec exactitude la situation financière de la CPCL afin de déterminer si l'équilibre financier était atteint. Cela étant, la lecture du préavis n° 51 de la Municipalité au Conseil communal du 17 décembre 1974 révèle que le système financier appliqué par la CPCL correspondait très précisément à celle du système mixte dit de « la répartition des capitaux de couverture ».

Entrés en vigueur au 1^{er} juillet 2000, l'article 7 des statuts fixe le système financier de la Caisse et l'article 10 définit l'équilibre financier.

12.1.4 Normes professionnelles

Les principes et directives destinés aux experts en prévoyance professionnelle sont établis par la Chambre suisse des actuaires-conseils (CAC).

Les membres s'engagent entre autres à respecter :

- les statuts de la Chambre des actuaires-conseils (CAC) ;
- les principes et directives 2000 pour les experts en assurances de pensions (entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2000) ;
- les directives relatives à l'indépendance des actuaires-conseils (entrées en vigueur au 1^{er} juillet 2006).

Les statuts de la Chambre suisse des actuaires-conseils exigent des membres ordinaires qu'ils disposent de leurs propres pouvoirs de décision, qu'ils soient en mesure de dispenser des conseils objectifs et indépendants fondés sur les règles de la bonne foi, et ce sans égard à la qualité en laquelle ils exercent leur activité.

Ces principes et directives induisent une analyse relevant, dans une large mesure, de la responsabilité personnelle de celui qui procède. Il est à noter que cette responsabilité propre est particulièrement importante pour l'expert en prévoyance car son rôle est peu cadré par des normes législatives, en comparaison, par exemple, à celui de l'organe de contrôle.

Ils précisent que « *l'expert exécute les mandats qui lui sont confiés en toute indépendance et objectivité, en toute bonne foi, avec compétence et minutie. Il ne livre ses prestations que s'il dispose des compétences professionnelles et de l'expérience nécessaire* ».

L'expert est également responsable de présenter la situation d'une manière complète et techniquement juste. Les principes et directives 1972 de la CAC dans leur annexe 1 précisent notamment 6 points en ce qui concerne l'établissement du bilan technique qui sont :

1. Méthodes de calcul ;
2. Equilibre des risques ;
3. Fréquence des bilans et examen des bases techniques ;
4. Modifications des traitements, gains et pertes lors d'entrées et de sorties ;
5. Déficits ;
6. Clauses d'assainissement.

Il est également à noter que :

- Une expertise actuarielle est un **rapport périodique détaillé** (selon les directives 2000 de la Chambre des actuaires-conseils), qui doit être réalisée en principe tous les trois ans et dont le but est de répondre aux conditions figurant à l'article 53 alinéa 2 LPP. De plus cette étude doit en principe être réalisée sur les bases comptables auditées ;
- Une étude actuarielle est une **étude ponctuelle** demandée par les organes dirigeants d'une Caisse de pensions sur un sujet donné. Cette dernière ne revêt aucune reconnaissance légale.

12.2 Analyse du rôle de l'expert en prévoyance pour la CPCL

12.2.1 Analyse du respect des normes

Eu égard aux dispositions de l'article 53 LPP, la Cour constate que l'expert a bien déterminé périodiquement si la CPCL était ou non en mesure de faire face à ses engagements, cela par le truchement des différentes expertises techniques. La Cour estime également que les principes et directives des éditions successives de la CAC (1972, 1990, 2000)⁵⁴ ont été dans l'ensemble respectés. Enfin, la Cour considère que l'expert a agi conformément aux « Commentaires de la Chambre concernant les institutions de prévoyance de collectivités de droit public » du 17 juin 1992, en ce sens et en substance que le financement de la CPCL a été contrôlé sur la base d'un critère de stabilité (déficit exprimé en % des traitements assurés jusqu'en 1994 puis degré de couverture des engagements dès cette date).

⁵⁴ Les principes et directives de la CAC de 1972 prônaient un examen (par le biais d'une expertise actuarielle) au moins tous les 5 ans. Ceux de 1990 et 2000 prônent, quant à eux, un examen au moins tous les 3 ans. Il ressort toutefois de la pratique que les institutions de prévoyance de droit public procèdent à une expertise actuarielle tous les 4 ans, en règle générale. Cet intervalle de 4 ans, plutôt que 3 ans, découle de l'horizon temps extrêmement long dû à la pérennité dont bénéficient ces institutions. La fréquence annuelle des expertises depuis la fin 2001 est en adéquation avec l'article 41a OPP2, entré en vigueur au 1er janvier 2005, compte tenu de la situation financière de la Caisse eu égard à son système financier.

La fréquence entre les bilans techniques était conforme aux principes et directives de la CAC de 1976 à 2000, qui prévoyaient une expertise tous les 4 ans. Dès fin 2001, elle a été en adéquation avec l'article 41a OPP2 qui exige une expertise actuarielle annuelle.

Une expertise effectuée à la fin de 1994 vise à quantifier l'impact de l'entrée en vigueur de la LFLP, à savoir la détermination des engagements actuariels en tenant compte de réserves mathématiques « rétrospectives ». Cette expertise est également la première qui mentionne un degré de couverture en pour-cent des engagements. Compte tenu des résultats de cette expertise, l'expert se voit confier des études spéciales annuelles en 1997 et 1998 destinées à déterminer le premier train de mesures d'assainissement. Ce premier paquet de quatre mesures visant à geler la situation va déboucher finalement sur la fixation du degré de couverture à 60 % dans les statuts de la Caisse après avoir obtenu l'aval du Conseil communal. Ces expertises sont en outre ponctuées de rapports projectifs qui amènent les deuxième et troisième paquets de mesures d'assainissement visant respectivement la recapitalisation pour atteindre le degré de couverture à 60 % sur 25 ans (2005), puis une recapitalisation spécifique à hauteur de CHF 350 millions (2009).

Toutefois, l'analyse réalisée par la Cour met en lumière les points suivants :

- les documents produits par l'expert qui ont été mis à la disposition de la Cour ne contiennent pas (jusqu'au milieu des années 1990) d'informations concernant la justification du non recours à des réserves de sécurité ou la non fixation d'un système financier (degré de couverture) ;
- la question de savoir dans quelle mesure l'article 27bis alinéa 3 LFLP a été appliqué au moment de l'entrée en vigueur de la LFLP reste ouverte. En effet, selon cet article, « les découverts techniques résultant de l'adoption de la LFLP doivent être assainis au plus tard dix ans après l'entrée en vigueur de cette loi ». Selon une interprétation littérale de cet article, la notion de découvert technique fait référence à un système financier qui ne serait plus respecté. Dans la mesure où la CPCL, au moment de l'entrée en vigueur de la LFLP, n'avait formellement pas de système financier, il serait alors correct, comme ce fut le cas, de ne pas prévoir de mesures d'assainissement spécifiquement destinées à résorber sur une période de 10 ans maximum l'augmentation des capitaux de couverture constatée. En revanche, selon une interprétation large et une compréhension du terme « découvert technique » comme une « différence d'engagements », il eût fallu mettre en place des mesures d'assainissement permettant de recouvrer cette différence en dix ans maximum, ce d'autant plus que l'ASF a invoqué cette disposition.

La Cour s'étonne également :

- qu'aucun bilan technique n'ait été établi entre le début de l'année 1997 et fin de l'année 2001 sachant que la situation était déjà considérée comme « préoccupante » en 1994 ;

- qu'aucune projection n'ait été demandée entre 1980, date d'une première simulation⁵⁵ du passif de la CPCL, et 1997, date de la seconde.

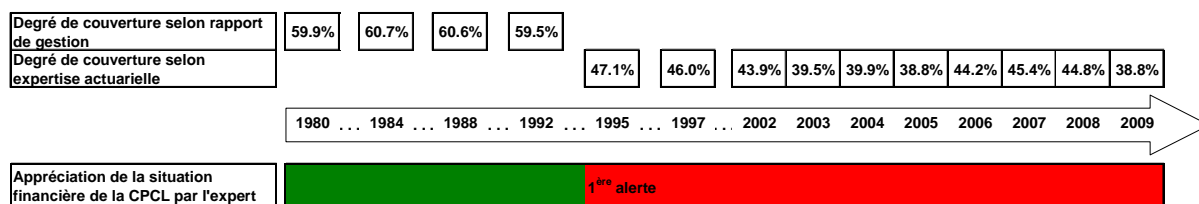
Cela étant, la Cour estime que rien ne permet d'affirmer que les engagements actuariels n'ont pas été déterminés conformément aux dispositions légales et aux directives professionnelles du moment⁵⁶ et que les dispositions réglementaires de nature actuarielle relatives au financement et aux prestations n'ont pas été vérifiées par l'expert.

12.2.2 Analyse des prises de position des experts actuariels en cas de découvert

En préambule, il convient de rappeler que la notion de découvert suppose la définition d'une limite en-dessous de laquelle on est en découvert, alors que à cette limite ou en dessus, on ne l'est pas. La limite sous-jacente est ici le système financier statutaire. Pour la CPCL, un système financier n'étant défini dans les statuts qu'au 1^{er} juillet 2000, il est nécessaire de séparer l'analyse des prises de position de l'expert avant et après 2000.

De l'avis de l'expert consulté par la Cour, un système financier aurait pu/dû être défini statutairement bien avant cette date (comme cela se faisait couramment dans d'autres IPDP). On aurait donc pu attendre de l'expert actuariel qu'il insiste plus fortement auprès du Conseil d'administration pour que cela soit fait. Dans les documents mis à disposition, force est de constater que rien qui aille dans ce sens n'a été trouvé.

Evolution dans le temps des appréciations de l'expert sur la situation de la CPCL



55 Cette simulation a porté sur l'évolution de la Caisse jusqu'en 1995.

56 Avec le changement induit dans la manière de déterminer les engagements envers les assurés actifs dès le 1er janvier 1995, comme précédemment exposé.

Avant 2000

Entre 1976 et 1992, il y a des périodes durant lesquelles le degré de couverture ne subit que peu de variations et demeure aux alentours de 60 %. Dans ce contexte, compte tenu de l'application d'un système financier mixte qui implique la pérennité et la garantie de la collectivité publique, **l'expert a jugé que l'équilibre financier de la CPCL était satisfaisant et ne nécessitait pas de mesure particulière.**

Dans les conclusions de son expertise au 31 décembre 1994 - remise en juillet 1995 - l'expert attire l'attention des membres du Conseil d'administration sur la situation délicate de la Caisse. En effet, suite à la baisse du degré de couverture d'environ 12 points – due au changement de bases techniques et à l'application de la LFLP entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995 – l'expert indique clairement dans son rapport que « **la situation est jugée préoccupante**⁵⁷ », grevée qu'elle est par l'introduction de la LFLP⁵⁸ d'une part et par le changement de bases techniques⁵⁹ d'autre part. L'expert rend le Conseil d'administration attentif au fait que la Caisse n'est pas en mesure de réaliser des améliorations de prestations dont les conséquences financières pourraient être importantes et qui ne seraient pas liées à une loi impérative⁶⁰ (en l'occurrence l'abaissement de l'âge de la retraite tel que voulu par le Conseil communal et qui relève purement d'un choix). Il conseille à la Caisse de procéder à une analyse prévisionnelle (projections) afin de déterminer la tendance de l'évolution du degré de couverture et, le cas échéant, de prendre à temps les mesures d'assainissement nécessaires en cas de nouvelle dégradation.

Il conseille finalement aux responsables de la Caisse de « *suivre attentivement l'évolution du degré de couverture au cours des prochaines années* ».

Le Conseil d'administration suit cette recommandation en mandatant l'expert qui rend un rapport projectif en mars 1997. Les conclusions de ce rapport demandent à la CPCL d'analyser différentes mesures d'assainissement nécessaires pour maintenir un degré de couverture de 50 % à moyen terme.

L'expertise de juin 1998 conclut que **les mesures d'assainissement proposées ne sont pas suffisantes** pour augmenter de manière sensible le degré de couverture, mais qu'elles permettent de dégager des ressources supplémentaires nécessaires pour faire face à l'augmentation de la longévité. Enfin, il est clairement mentionné qu'il est difficile, voire impossible, d'améliorer le degré de couverture de façon sensible **sans une mesure supplémentaire qui touche au principe de l'indexation des rentes en cours**. L'expert préconise alors de fixer dans les statuts un degré de couverture minimum de 55 %, voire de 60 %.

L'étude de novembre 1999 quantifie les impacts des mesures d'assainissement retenues par le Conseil d'administration et conclut que, selon les hypothèses

57 Cette expertise est la première dans laquelle l'expert a calculé un degré de couverture, alors que d'autres cabinets de conseil calculaient déjà un degré de couverture avant 1990.

58 Sans toutefois prendre en compte la norme minimale de l'article 17 LFLP.

59 Passage des bases techniques EVK 1980 à EVK 1990.

60 Il est important de rappeler que la Caisse est soumise à deux lois, d'une part à la loi fédérale (LPP est ses ordonnances) et d'une autre part à ses statuts et son règlement d'application qui sont considérés comme une loi impérative.

retenues, le degré de couverture est maintenu à son niveau du 1^{er} janvier 1997 (46 %) après 25 ans. L'expert conseille de contrôler très attentivement l'évolution de la santé financière de la CPCL et encourage le Conseil d'administration à étudier une **révision plus approfondie du plan de prévoyance** dans une étape ultérieure.

Après 2000

L'expertise datée de mai 2002 conclut que l'effet des mesures d'assainissement prises en 2000 n'est pas encore visible, que la situation doit être suivie avec grande attention et que l'indexation des pensions en cours ne sera guère possible dans le futur.

Dès cette date et jusqu'à ce jour, une expertise annuelle est entreprise. Ces analyses sont ponctuées de différentes études projectives afin de valider les différentes mesures d'assainissement retenues.

Ainsi, l'expertise à fin 2002 de mai 2003, couplée à l'étude projective de la même date, recommande notamment de retenir une forte augmentation des cotisations visant à atteindre un degré de couverture de 60 % dans 25 ans, soit au 1^{er} janvier 2028.

C'est enfin dans une étude particulière du 5 octobre 2006 que l'expert prend en compte pour la première fois – sur demande de la CPCL - une éventuelle recapitalisation sous forme d'un versement unique.

La Cour constate que l'expert actuariel n'a pas violé les obligations légales et professionnelles qui lui incombent. Elle relève que ces dernières sont clairement moins contraignantes et moins délimitées que celles qui concernent l'organe de contrôle faisant ainsi plus de place à la responsabilité personnelle de l'expert.

Cela étant, la Cour est d'avis que la mollesse des conclusions de l'expert dans son bilan technique établi au 31 décembre 1994 (daté de juillet 1995) a eu pour conséquence l'absence de prise de mesures suffisamment rapides. En effet, le rapport en question précise que « *la situation financière de la CPCL est préoccupante* », en vertu de quoi l'expert conseille « *aux responsables de la Caisse de suivre attentivement le degré de couverture au cours des prochaines années* » et ajoute que « *des mesures de financement ou d'assainissement deviendront indispensables en cas de nouvelles dégradations* ».

Le rôle de l'expert actuariel étant central, on ne saurait reprocher aux responsables concernés (autorité de surveillance, organe de contrôle et Conseil d'administration) de ne pas avoir pris des mesures à ce moment-là.

En outre, ce n'est que, dans son bilan technique au 1^{er} janvier 1997 (daté de juin 1998) que l'expert actuariel préconise de prendre les mesures d'assainissement (soit celles acceptées par le Conseil communal en 2000) et de fixer le degré de couverture à hauteur de 55 % à 60 %, en déclarant qu'il considère qu'« *il serait préjudiciable voire dangereux pour la Caisse de différer les mesures qui s'imposent* » à ses yeux. La Cour est d'avis que l'expert actuariel aurait dû insister davantage auprès du Conseil d'administration pour une mise en place plus rapide de ses recommandations de 1997, compte tenu d'une situation déjà considérée comme « *préoccupante* » au 31 décembre 1994.

Par ailleurs, l'expert actuariel ne pouvait pas ignorer que les mesures proposées étaient insuffisantes pour atteindre l'objectif fixé de 60 % du degré de couverture.

La Cour estime également que l'expert actuariel aurait pu davantage mettre l'accent sur la nécessité de définir un degré de couverture statutaire, indicateur qui aurait permis un meilleur pilotage de la Caisse bien avant 2000. Une telle pratique était déjà mise en place dans d'autres IPDP.

Il s'avère aussi que, nonobstant l'avis exprimé par l'expert technique en 1997, le Conseil d'administration a décidé de ne pas prendre de mesures immédiates. Ceci était d'autant plus important que l'expert précise que « *la fortune disponible au 1^{er} janvier 1997 ne couvre pas la totalité des engagements des pensionnés* ».

L'expert actuariel est resté le même depuis 1980. Sur demande du Conseil communal, le Conseil d'administration de la CPCL, dans sa séance du 8 février 2008, a décidé la mise au concours du mandat d'expert en prévoyance professionnelle en 2010 pour l'exercice 2011, puis sa remise au concours régulière.

13. Rôle de l'organe de contrôle

Ce volet consiste à examiner le cadre légal et des normes professionnelles de l'organe de contrôle et d'analyser ensuite spécifiquement l'adéquation des rapports de l'organe de contrôle dans les situations de découvert⁶¹.

13.1 Normes légales et professionnelles

Depuis l'entrée en vigueur de la LPP au 1^{er} janvier 1985, l'institution de prévoyance doit désigner un organe de contrôle qui vérifie chaque année (article 53 alinéa 1 LPP) :

- la gestion ;
- les comptes ;
- les placements.

L'article 35 alinéa 3 OPP2 précise également que « *... Si l'organe de contrôle constate lors de ses vérifications, que la loi, l'ordonnance, les directives ou le règlement n'ont pas été observés, il le consignera dans son rapport* ».

En plus de la LPP et de l'OPP2, les tâches de l'organe de contrôle en matière de prévoyance professionnelle sont également régies par :

- le Manuel Suisse de Révision 1984 et 1992 (MSR) ch. 6.4444, 6.4461 et 6.4462, remplacé par le Manuel Suisse d'Audit (MSA) 1998 ch. 8.1444 et 2008 ch. 8.1444, 8.1461 et 8.1462 ;
- l'instruction d'Audit IA 1 du 26 janvier 2005 (Rapport de l'auditeur d'une institution de prévoyance).

61 Les autres tâches de l'organe de contrôle n'ont pas été examinées (notamment, contrôle de la légalité de la gestion et des placements).

Jusqu'en 2004, l'organe de contrôle avait des obligations dans le cadre de la vérification de la gestion, à savoir de contrôler si les comptes annuels étaient établis et structurés de manière à faire ressortir clairement la situation financière réelle, d'examiner si l'expert a bien accompli ses devoirs en vertu des articles 53 alinéa 2 LPP et des articles 37- 41 OPP2 et de mentionner dans son rapport si les tâches de l'expert et de l'institution de prévoyance n'ont pas été accomplies ou si les instructions de l'expert ou de l'autorité de surveillance n'ont pas été suivies.

À partir du 1^{er} janvier 2005, suite à la modification de l'article 47 alinéa 2 OPP2, l'organe de contrôle a une obligation de surveillance et de rapport. Il doit annoncer tout découvert à l'autorité de surveillance si cela n'a pas été fait par l'institution de prévoyance ou l'expert. Il doit également vérifier chaque année la légalité de la gestion, notamment en ce qui concerne la perception des cotisations et le versement des prestations ainsi que la légalité du placement de la fortune.

Depuis le 1^{er} janvier 2005, l'organe de contrôle doit également vérifier le respect des normes et directives en matière de présentation des comptes annuels et notamment le respect des informations liées à la situation financière de l'institution, tel que stipulé dans la recommandation comptable Swiss GAAP RPC 26. Cette dernière définit la présentation des comptes des institutions de prévoyance professionnelle (bilan, compte d'exploitation et annexe, y compris les chiffres de l'exercice précédent) qui doivent donner une « *image fidèle de la situation financière* » au sens de la législation sur la prévoyance professionnelle. Ils doivent englober toutes les informations nécessaires et utiles pour apprécier cette situation financière.

Les recommandations comptables ne comportent pas de dispositions de nature actuarielle et prévoient notamment qu'au bilan, l'évaluation des actifs est établie aux valeurs de marché et celle des passifs selon des principes actuariels reconnus. En outre, la structure du bilan et du compte d'exploitation, tout comme les désignations qui s'y rapportent, sont prescrites de manière obligatoire. S'y ajoute la nécessité de donner – dans l'annexe - des informations sur les bases, l'organisation, les risques actuariels, les placements et le résultat net.

Enfin, elles admettent la constitution d'une réserve de fluctuation de valeurs (au vu de la durée très longue des objectifs de prévoyance) de même que de la pérennité et de la garantie dont bénéficient les institutions de droit public telles que la CPCL.

13.2 Analyse du rôle de l'organe de contrôle de la CPCL

Le Service de la révision de la Ville de Lausanne a été désigné comme organe de contrôle de la CPCL par décision de la Municipalité du 30 novembre 1984. Cette décision aurait dû être prise par le Conseil d'administration de la CPCL. En effet, le préavis 179 du 10 avril 1992, modifiant notamment l'article 13 des Statuts entrés en vigueur au 1^{er} janvier 1993, mentionne « *Ad article 13, attributions du Conseil d'administration — Admise tacitement comme étant de sa compétence, la désignation de l'organe de contrôle ... est maintenant inscrite dans le corps de cet article sous une nouvelle lettre e. Il s'agit là d'une pure précision formelle* ». Par la suite, le Conseil d'administration a confirmé le Service de la révision de la

Ville de Lausanne dans ses fonctions jusqu'en 2006. A partir de 2007, le mandat a été attribué à la société d'audit KPMG.

La Cour a porté son examen sur les différents rapports des organes de contrôle ayant vérifié les comptes et la gestion de la CPCL durant la période sous revue, soit de 1985 à 2008. Les rapports de l'organe de contrôle concernant les exercices 2007 et 2008 n'appellent pas de commentaires particuliers.

Selon sa propre détermination, le Service de la révision fonde notamment son activité dans le respect des normes professionnelles édictées par la Chambre fiduciaire - Chambre suisse des experts comptables et fiscaux - organisation faitière de la profession en Suisse. En outre, les vérifications ont été exécutées conformément aux Normes d'audit suisses - NAS, anciennement les Normes de la Chambre fiduciaire suisse - et s'appuient sur le « Manuel suisse d'audit » (MSA, auparavant le « Manuel suisse de révision » ou MSR) - qui constituent les bases de référence sur le plan professionnel.

En sa qualité d'organe de contrôle, le Service de la révision de la Ville de Lausanne a effectué l'audit des comptes annuels de la CPCL et a délivré annuellement deux rapports distincts :

- le rapport de l'organe de contrôle qui remplit les obligations légales en matière de vérifications de comptes, de la gestion et des placements (article 53 LPP). Ce document porte sur chaque exercice comptable annuel. Il est transmis au Conseil d'administration de la CPCL par l'entremise du Secrétaire/Directeur de la caisse et à l'Autorité de surveillance ;
- le rapport de vérification - assimilable à un rapport détaillé qui comprend des constatations et des recommandations. Il est transmis au Président du Conseil d'administration ainsi qu'au Secrétaire/Directeur de la CPCL et à l'Autorité de surveillance.

Dans le cadre de ses analyses, la Cour s'est penchée sur les rapports de l'organe de contrôle au sens de l'article 53 LPP. Elle a ainsi pu mettre en exergue deux aspects importants détaillés ci-après :

- les carences, sous différents aspects, de l'application par l'organe de contrôle des dispositions légales et des normes professionnelles ;
- la question de l'indépendance de l'organe de contrôle.

13.2.1 Les carences, sous différents aspects, de l'application par l'organe de contrôle des dispositions légales et des normes professionnelles.

Complétude des comptes annuels en relation avec les exigences légales — Rapports sur les exercices 1996 à 2004

Depuis le 1^{er} juillet 1996 et jusqu'au 31 décembre 2004, l'article 47 alinéa 2 OPP⁶² stipulait, dans sa teneur d'alors, que les comptes annuels doivent être établis et structurés conformément aux principes régissant l'établissement

62 Remplacé depuis le 1^{er} avril 2004 par : « Les institutions de prévoyance doivent établir et structurer leurs comptes annuels conformément aux recommandations comptables Swiss GAAP RPC 26 dans leur version du 1^{er} janvier 2004. »

régulier des comptes. Ils sont dressés de manière à faire ressortir clairement la situation financière réelle.

Également en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1996, l'article 47 alinéa 3 OPP2 mentionne qu'une annexe aux comptes annuels doit être établie ; elle doit contenir des informations et des explications complémentaires concernant le placement de la fortune, le financement et les divers postes du bilan et du compte d'exploitation. L'organe de contrôle s'assure que la situation financière réelle, si elle ne ressort pas des comptes annuels, soit expliquée dans l'annexe aux comptes.

Pour la période 1996 à 2004, la Cour relève que la situation financière réelle ne ressort pas des comptes annuels et qu'aucune annexe n'a été établie. L'organe de contrôle n'a pas fait mention de cette situation dans son rapport sur les comptes annuels prévu par la loi (art. 53 et ss LPP).

Le chiffre 6.4461 du Manuel suisse de révision 1992 et le chiffre 8.1461 du Manuel suisse d'audit 1998 précise que lorsque les prescriptions légales ont été transgressées, l'organe de contrôle ne peut émettre qu'une constatation de légalité limitée. La réserve émise doit être explicite eu égard aux comptes annuels, aux comptes vieillesse, à la gestion et aux placements.

Entre 1996 et 2004, la situation financière réelle ne ressort pas des comptes annuels (article 47 alinéa 2 OPP2) et aucune annexe aux comptes n'a été établie (article 47 alinéa 3 OPP2). Le Service de la révision de la Ville de Lausanne, en tant qu'organe de contrôle de la CPCL, a omis de faire une réserve dans son rapport sur le non respect des deux articles mentionnés.

Situation de découvert et sa communication à l'Autorité de surveillance

L'article 36 alinéa 3 OPP2, indique que l'organe de contrôle est tenu d'informer immédiatement et directement l'Autorité de surveillance si la situation de l'institution de prévoyance exige une intervention rapide. Dans son rapport du 29 mars 1989, la commission mixte LPP précise qu'il s'agit d'annoncer immédiatement l'énoncé des faits essentiels lorsque des devoirs primordiaux ou les soins requis sont négligés (par exemple si le Conseil de fondation a un comportement contraire à la loi, aux statuts et au règlement ou n'a pas géré l'institution de prévoyance avec les soins appropriés, entraînant un déséquilibre grave de l'état financier et actuariel de l'institution de prévoyance). L'organe de contrôle avise l'autorité de surveillance en cas de déséquilibre financier et si l'institution de prévoyance est inactive.

Depuis le 1^{er} janvier 2005, l'article 35a OPP2 précise les tâches particulières de l'organe de contrôle en cas de découvert d'une institution de prévoyance :

- l'alinéa 1 stipule que l'organe de contrôle vérifie au plus tard lors de son examen ordinaire si le découvert a été annoncé à l'autorité de surveillance conformément à l'article 44. Si ce n'était pas le cas, il rédige immédiatement un rapport à l'attention de l'Autorité de surveillance ;
- l'alinéa 2, lettre b, prescrit à l'organe de contrôle de mentionner dans son rapport annuel si les mesures destinées à résorber le découvert ont été décidées par l'organe compétent, avec l'avis de l'expert en matière de

prévoyance professionnelle, si elles ont été mises en œuvre dans le cadre des dispositions légales et du concept de mesures, et si l'obligation d'informer ont été respectées ;

- l'alinéa 2, lettre c, précise que l'organe de contrôle doit indiquer dans son rapport annuel si l'efficacité des mesures destinées à résorber le découvert a été surveillée et si ces mesures ont été adaptées à l'évolution de la situation.

L'expertise technique au 1^{er} janvier 1995 fait état de risques de dégradation de la situation financière et, si cette dégradation devait se réaliser, de la nécessité de prendre des mesures. Ce rapport conclut par le conseil aux responsables de la Caisse de « *suivre attentivement l'évolution du degré de couverture au cours des prochaines années* ».

Les expertises qui ont suivi ont fait état de la nécessité de prendre des mesures et de surveiller la situation. Sachant qu'aucune mesure n'a été prise avant le 1^{er} janvier 2000, l'organe de contrôle aurait pu relever cette situation dans ses rapports entre 1996 et 2001. Dès 2002, le rapport de l'organe de contrôle fait état d'une situation du déficit ainsi que d'analyses et mesures en cours.

Absence de recommandation au Conseil d'administration de prendre les mesures proposées par l'expert actuariel — Rapports sur les exercices 1997 à 2001

Selon le chiffre 6.444 du Manuel suisse de révision 1992 et le chiffre 8.1444 du Manuel suisse d'audit 1998, édités par la Chambre fiduciaire suisse, l'organe de contrôle examine si l'expert a accompli ses devoirs en temps utile, sur la base des valeurs comptables correctes et si son rapport sur le degré de couverture a été déposé.

Bien que la situation ait été qualifiée par l'expert actuariel de « préoccupante », les rapports d'organe de contrôle ne font pas mention de l'absence d'expertise actuarielle.

Selon les mêmes références du Manuel suisse de révision 1992 et du Manuel suisse d'audit 1998 mentionnées ci-dessus, l'organe de contrôle doit faire état de l'étendue de l'application des mesures proposées par l'expert actuariel, décidées par le Conseil d'administration ou ordonnées par l'Autorité de surveillance en cas de déficit technique.

L'expertise actuarielle au 1^{er} janvier 1997 recommande de ne pas différer les mesures qui s'imposent. Aucune mesure n'est appliquée avant le 1^{er} janvier 2000. En conséquence, les rapports de l'organe de contrôle des exercices 1997, 1998 et 1999, établis par le Service de la révision, auraient pu recommander au Conseil d'administration d'appliquer les mesures proposées par l'expert.

Sur la base de l'expertise technique au 1^{er} janvier 1995, le rapport de vérification 1995 attire l'attention du Conseil d'administration sur la nécessité de prendre des mesures en cas de dégradation de la situation. En 1997 et après avoir pris connaissance de l'expertise technique, le Conseil d'administration décide de ne pas mettre en œuvre les mesures proposées par l'expert. L'organe de contrôle n'émet aucune remarque ou commentaire à ce sujet dans les rapports de 1998 à 2001.

Les rapports de l'organe de contrôle 1998 à 2001 auraient dû mentionner l'étendue de l'application des mesures proposées par l'expert et les décisions du Conseil d'administration de la CPCL y relatives.

Absence de la mention du non respect du degré de couverture statutaire à 60 % — Rapports sur les exercices 2000 et 2001

L'article 7 des statuts de la CPCL du 4 avril 2000 précise que le système financier de la Caisse est un système mixte ayant pour but de maintenir la fortune sociale à un niveau au moins égal à 60 % des engagements actuariels.

Les rapports de l'organe de contrôle sur les comptes annuels 2000 et 2001 ne mentionnent pas que le degré de couverture est inférieur au degré de couverture statutaire de 60 %. La mention du degré de couverture se retrouve pour la première fois dans le rapport de l'organe de contrôle sur les comptes annuels 2002.

Les rapports de l'organe de contrôle, délivrés par le Service de la révision, sur les comptes annuels 2000 et 2001 auraient dû évoquer la présence d'un degré de couverture inférieur au minimum fixé par les statuts.

13.2.2 La question d'indépendance de l'organe de contrôle

Bien que le Service de la révision de la Ville de Lausanne ait disposé d'une autorisation spécifique de l'OFAS qui a été régulièrement renouvelée pendant la période sous revue, la Cour est d'avis que la question de l'indépendance du réviseur de la CPCL a posé problème durant la période 1985 à 2006. Ceci d'autant plus que la nomination même du Service de la révision ressort d'une décision municipale du 30 novembre 1984, qui n'avait pas qualité pour la prendre et qui aurait dû être formellement prise par le Conseil d'administration de la CPCL.

Les nombreux documents consultés peuvent laisser à penser - notamment par les formulations utilisées dans les rapports détaillés - que le Service de la révision de la Ville de Lausanne disposait d'une certaine indépendance à l'égard de son employeur. Par ailleurs, la Cour n'a pas trouvé trace de directives écrites au Service de la révision émanant du pouvoir politique de la Ville de Lausanne - bien que cette entité soit rattachée au dicastère relevant du Syndic depuis le début des années 1990.

Il n'en demeure pas moins que contrairement aux dispositions impératives de l'article 34a OPP⁶³ - en vigueur dès 1985 - le Service de la révision est lié aux instructions de personnes responsables de la gestion ou de l'administration de l'institution de prévoyance, le-la Syndic-que assumant la présidence du Conseil d'administration de la CPCL depuis de nombreuses décennies.

63 L'organe de contrôle ne doit pas être lié aux instructions des personnes responsables de la gestion ou de l'administration de l'institution de prévoyance.

Les nombreux documents consultés peuvent laisser à penser que le Service de la révision de la Ville de Lausanne disposait d'une certaine indépendance à l'égard de son employeur. Il n'en demeure pas moins que le Service de la révision est lié aux instructions de personnes responsables de la gestion ou de l'administration de l'institution de prévoyance. Ceci est contraire aux dispositions impératives de l'article 34 alinéa 2 OPP2. En effet, le-la Syndic-que assume simultanément la présidence du Conseil d'administration de la CPCL depuis de nombreuses décennies.

Enfin, la Cour relève la nomination dès l'exercice 2007 d'un organe de contrôle indépendant. Elle estime très tardive la date de cette mesure - prise néanmoins en accord avec l'autorité de surveillance des fondations à la suite de premières démarches de cette dernière datant de décembre 2004.

Observations du Service de la révision de la Ville de Lausanne

Le Service de la révision ne partage pas l'avis de la Cour et conteste ses conclusions. Ces divergences sont formulées dans sa lettre du 20 avril 2010 reproduite en annexe VII du présent rapport (pages 107 et ss).

Prise de position de la Cour des comptes

La Cour des comptes considère que les arguments développés par le Service de la révision ne sont pas pertinents. Dès lors, la Cour maintient ses constatations.

Indépendance de l'organe de contrôle (article 34 OPP2)

Les dispositions légales ressortant de l'article 34 OPP2 sont claires : « *L'organe de contrôle ... ne doit pas être lié aux instructions ... des personnes responsables de la gestion ou de l'administration de l'institution de prévoyance ...* » ainsi que « *de l'employeur* ». Il convient de rappeler que l'ancien article 34 OPP2 ne prévoyait pas d'exception au principe de l'indépendance pour les services de contrôle communaux (cf. RS 831.44.1). Ce même principe a été requis par la suite.

Bien que tardivement, ce qui a été relevé par la Cour, l'autorité de surveillance a d'ailleurs requis dès 2004⁶⁴ le changement d'organe de contrôle, requête liée aux questions d'indépendance.

Carences dans l'application matérielle de la législation et des normes professionnelles

La Cour considère qu'on ne saurait valablement exciper que certaines informations figurent dans un rapport n'ayant pas de caractère obligatoire pour tenter d'excuser l'absence de mention d'éléments prévus par la loi et/ou les normes professionnelles qui sont spécifiquement requis dans le rapport annuel de l'organe de contrôle établi selon les articles 53 ss LPP.

64 Cette mesure ne s'est concrétisée qu'à partir de l'exercice 2007.

14. Rôle de l'Autorité de surveillance

Ce volet commence par énumérer et détailler pour partie les normes légales et professionnelles liées au rôle de l'autorité de surveillance. Il examine, ensuite, la manière avec laquelle l'Autorité de surveillance des fondations du canton de Vaud (ASF) a procédé au contrôle de la CPCL et les conséquences qui ont été tirées des constats effectués.

14.1 Normes légales et professionnelles

14.1.1 Dispositions légales générales

Les principales dispositions légales encadrant le rôle de l'Autorité de surveillance en matière de prévoyance professionnelle sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1985 par le biais de l'application de la LPP. Dès ce moment, la surveillance ne pouvait plus être exercée au niveau communal. Le respect du principe de légalité était confié aux autorités de surveillance cantonales⁶⁵, en l'espèce à l'Autorité de surveillance des fondations (ASF) pour le canton de Vaud.

Les dispositions sur le contrôle et la surveillance (articles 61 et 62 LPP) avaient pour point de départ de veiller à l'application des dispositions du règlement de prévoyance, au besoin en chargeant un organe qualifié de contrôles plus détaillés. La surveillance devait se limiter à vérifier les rapports de révision et à intervenir en cas d'inobservation des prescriptions légales, ce qui correspondait d'une manière générale à celle appliquée à la surveillance des fondations.

En outre, dans le cadre des compétences qui sont fixées par la LPP, l'autorité de surveillance devait bénéficier d'une pleine autonomie. En réalité, l'ASF est en train de finaliser cet objectif avec ses homologues romands en quittant dans un avenir proche le giron de l'administration vaudoise à laquelle elle est organiquement rattachée⁶⁶.

De nos jours, son rôle consiste à examiner si le texte en cause est conforme non seulement à la LPP et à ses dispositions d'exécution ainsi qu'à l'ensemble du droit fédéral privé et public. Les mesures ordonnées ne peuvent cependant relever que du droit de la prévoyance professionnelle. Elle dispose aussi de moyens répressifs, afin d'exiger des modifications ou des annulations de dispositions réglementaires qui ne seraient pas conformes à la législation en vigueur et peut donner des instructions contraignantes aux institutions de prévoyance sur l'élaboration de dispositions appropriées. Cela vaut tout spécialement en cas de découvert. C'est la raison pour laquelle toutes les modifications réglementaires doivent lui être soumises avant de pouvoir être mises en œuvre pour qu'elle en vérifie la légalité et, le cas échéant, exiger des adaptations.

Lorsque la modification du règlement vise des réductions des prestations, l'autorité de surveillance doit redoubler de vigilance : il lui appartient en effet de

65 L'article 1 de l'OPP1 précise que l'autorité de surveillance doit être un service cantonal central.

66 En 1995, la décision finale de ne pas autoriser la mise en application de la décision du Conseil communal relative à l'abaissement de l'âge de la retraite a été rendue par l'Autorité de surveillance.

contrôler la conformité des changements envisagés par l'institution de prévoyance, en particulier dans les cas où l'assuré ne peut que difficilement se rendre compte des implications concrètes de la modification en cause sur son droit aux prestations.

En cas de découvert, si l'institution de prévoyance ne prend pas elle-même de mesure pour le résorber en collaboration avec l'organe de contrôle et l'expert actuariel comme la loi le requiert (articles 53 alinéa 1 et 65d LPP et article 45a OPP2), l'autorité de surveillance doit intervenir afin de faire respecter la loi. Il convient de relever que la frontière entre l'examen strictement juridique d'une mesure et l'analyse visant à déterminer s'il est plausible que ces mesures soient de nature à permettre de corriger la situation est souvent difficile à tracer⁶⁷.

14.1.2 Dispositions légales fédérales relatives aux IPDP

Les IPDP ont un statut spécial dans le système légal de la prévoyance professionnelle (article 69 alinéa 2 LPP, article 2 OPP1 et article 45 OPP2).

En vertu de l'article 45 alinéa 1 OPP2, elles peuvent déroger à l'astreinte du bilan en caisse fermée pour autant qu'une corporation de droit public leur accorde la garantie financière et qu'elles ne puissent pas être dissoutes (ceci équivaut à la pérennité). Il appartient donc à l'autorité de surveillance de vérifier si les conditions de cette dérogation sont remplies.

En revanche, les principes de l'article 62 LPP sont bien évidemment applicables à des institutions de prévoyance de droit public et l'obligation faite à l'autorité de surveillance d'exercer des tâches de surveillance l'emporte sur l'ordre hiérarchique institué par le droit cantonal. En clair, ni un département ni un Conseil d'État auquel une autorité de surveillance serait subordonnée administrativement ne pourraient donner des instructions sur la manière dont l'autorité de surveillance des fondations devrait exercer des tâches prescrites par le droit fédéral de la prévoyance professionnelle. La responsabilité des tâches de surveillance prévues par la LPP incombe exclusivement à l'autorité de surveillance des fondations. Dans ce domaine, les institutions de prévoyance de droit public ne jouissent d'aucun privilège.

14.2 Analyse du rôle de l'ASF pour la CPCL

14.2.1 De 1985 à 1995

Avant l'entrée en vigueur de la LPP le 1^{er} janvier 1985, l'ASF n'exerçait aucun contrôle sur la CPCL. C'est en vue de l'entrée en vigueur de cette loi que, le 17 décembre 1984, la CPCL a adressé à l'ASF une requête concernant son enregistrement provisoire dans le registre de la prévoyance professionnelle. Les statuts de la Caisse, datés du 27 novembre 1984, venaient d'être adoptés. Dans cette requête, la CPCL a indiqué qu'elle bénéficiait d'une garantie de la collectivité publique, au sens de l'article 7 ch. 3 OPP1 (à savoir de la Ville de Lausanne). Ladite garantie était prévue à l'article 55 alinéa 2 des Statuts de la

⁶⁷ Cf. C. Ruggli-Wüest, Die Aufgaben der Aufsichtsbehörden bei Unterdeckung, RSAS 2009, p. 553, également pp. 559-562.

Caisse. Le 1^{er} mai 1985, l'ASF a rendu une décision d'enregistrement provisoire de la CPCL, sous le numéro d'ordre VD – 0176. La CPCL avait également précisé que son organe de contrôle était le Service de la révision de la Ville de Lausanne. Par décision du 16 avril 1987, l'OFAS a reconnu ledit Service comme organe de contrôle dans la prévoyance professionnelle, conformément aux articles 53 alinéa 4 LPP et 33 lit. c OPP2, en vigueur à l'époque et non pas comme organe de contrôle de la CPCL, tel que cela ressort de la décision de la Municipalité du 30 novembre 1984. Cette dernière aurait dû attirer l'attention de l'ASF, chargée d'appliquer l'article 34 OPP2 qui a trait à la nécessaire indépendance de l'organe de contrôle. Depuis 2007, l'organe de contrôle n'est plus le Service de la révision, mais un contrôleur externe désigné suite à un appel d'offres.

Dans une note interne du 13 juin 1989, l'ASF indique qu'elle va enregistrer définitivement la CPCL au registre de la prévoyance professionnelle, au vu de la garantie offerte par l'article 55 alinéa 2 des Statuts, sans pour autant établir une autorisation formelle de déroger au principe du bilan en caisse fermée.

Jusqu'en 1994, on n'observe pas d'action particulière de l'ASF concernant la CPCL.

Le 29 juin 1994, l'ASF a attiré l'attention des conseils d'administration des institutions de droit public sur les conséquences de l'entrée en vigueur de la LFLP, en joignant un extrait du Bulletin de la prévoyance professionnelle n° 29 chiffre 179 qui traitait de cet objet. L'article 27 alinéa 2 LFLP prévoyait un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la LFLP pour adapter formellement les règlements des institutions de prévoyance. Par ailleurs, l'article 27 alinéa 3 LFLP disposait que les découverts techniques résultant de l'adoption de ladite loi devaient être assainis au plus tard dix ans après l'entrée en vigueur de celle-ci. Ces dispositions ont été abrogées le 1^{er} août 2009. Le 26 avril 1999, l'ASF a rappelé les échéances fixées par ces dispositions transitoires à la CPCL en relevant que « *les institutions de prévoyance disposaient d'un délai au 31 décembre 2004 pour régulariser le déficit technique lié à l'introduction de la LFLP et corollairement de la LEPL* ».

Les interrogations, liées aux changements de tables EVK et aux conséquences de l'entrée en vigueur de la LFLP (baisse du degré de couverture), et la volonté du Conseil communal d'abaisser l'âge de la retraite ont conduit le Conseil d'administration de la CPCL et la Municipalité de Lausanne (en qualité d'employeur) à prendre conscience des difficultés auxquelles serait confrontée la Caisse. Ces deux organes ont ainsi refusé la proposition d'abaisser l'âge de la retraite anticipée⁶⁸. Passant outre lors d'un vote du 22 novembre 1994, le Conseil communal a voulu permettre la retraite anticipée indépendamment de l'âge après 35 ans de cotisations. Sur « plainte » du Conseil d'administration, l'ASF l'a invité à ne pas appliquer cette nouvelle disposition des statuts de la CPCL, par décision provisionnelle du 20 décembre 1994. Le 6 octobre 1995, l'ASF a confirmé cette décision, conforme aux conclusions de l'expert actuariel dans son bilan technique du 31 décembre 1994.

Dès cette date, l'ASF a régulièrement suivi la situation de la CPCL.

68 Interpellation Pierre Payot relative à son projet de règlement transmis au Conseil communal le 13 octobre 1992 visant à abaisser l'âge de la retraite des fonctionnaires lausannois, par une modification de l'article 28 des statuts de la Caisse.

14.2.2 Modifications statutaires de 2000

Pour la 1^{ère} fois depuis 1980, l'expert actuariel a effectué, en mars 1997, diverses projections qui l'ont amené à considérer que la situation financière de la Caisse était « *préoccupante* ». Ceci a confirmé les conclusions de l'expertise actuarielle de 1994 qui spécifiait que « *l'évolution du degré de couverture de la Caisse, qui chute en deçà de 50 %, est préoccupante* ».

Le 29 mai 1997, l'ASF écrit alors ce qui suit au Conseil d'administration de la CPCL :

« Étant donné les conclusions préoccupantes de l'expert, (...), nous vous saurions gré, en notre qualité d'autorité de surveillance de bien vouloir nous informer de la suite de ce dossier. Pour le surplus, nous vous signalons que notre autorité serait habilitée à prendre toute nouvelle décision au cas où la santé de la caisse, respectivement les droits futurs des assurés venaient à être compromis. »

Le 14 juillet 1997, alors que le Conseil d'administration cherche à déterminer l'influence d'une modification de la déduction de coordination, l'ASF rappelle qu'elle interviendra « *si la santé de la caisse est compromise par des mesures prises ou en leur absence* ».

L'analyse à laquelle la Cour s'est adonnée démontre que l'ASF a régulièrement cherché à obtenir les informations sur les mesures d'assainissement envisagées. C'est ainsi, par exemple que, le 1^{er} juillet 1998, l'ASF relançait le Conseil d'administration de la CPCL quant au résultat des mesures débattues avec l'expert actuariel.

Le 29 septembre 1998, le Conseil d'administration de la CPCL a informé l'ASF que les quatre mesures d'assainissement en cause devraient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2000, « *dans la perspective d'une révision des statuts incluant l'adaptation matérielle à la LFLP et à la LFEPL* ».

Le 17 mars 1999, l'expert actuariel écrivait ce qui suit à l'ASF :

« Le degré de couverture de la CPCL s'est progressivement dégradé au cours des dernières années, principalement suite à l'augmentation de la longévité des assurés et du changement de base technique y relatif, de la prise en compte des contraintes de la LFLP et de la dégradation du rapport démographique entre actifs cotisants et bénéficiaires de rentes. Précisons que ces facteurs ne sont pas propres à la Caisse mais peuvent être observés dans de nombreuses caisses de pensions à des degrés plus ou moins importants.

(...)

Au vu de la dégradation du degré de couverture, nous estimons que l'application des mesures proposées est urgente et qu'elle devrait dans toute la mesure du possible être envisagée dès le 1^{er} janvier de l'année 2000. »

Le 19 mars 1999, l'ASF reprenait ces termes, mettait le Conseil d'administration de la CPCL devant ses responsabilités et insistait sur le fait que les mesures devraient impérativement entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2000 au plus tard.

Le 22 mai 2000, sur la base d'un rapport de l'expert actuariel du 10 mai 2000, l'ASF avalisait les modifications statutaires de la CPCL, y compris les mesures d'assainissement qui entrèrent en vigueur le 1^{er} juillet 2000, délai limite fixé par l'ASF.

14.2.3 Mesures d'assainissement

Le 1^{er} septembre 2003, l'ASF a interpellé la CPCL afin que cette dernière le renseigne sur les mesures d'assainissement que la Caisse entendait prendre rapidement pour résorber le découvert. L'ASF a réitéré ses exigences, par courrier du 8 novembre 2004, en rappelant le délai maximal de dix ans⁶⁹ pour revenir à une « situation normale ».

Le 2 novembre 2006, l'ASF a demandé à la CPCL d'étudier avec les employeurs la possibilité d'une intervention ponctuelle de leur part pour permettre à la Caisse de respecter ses dispositions statutaires dans un délai raisonnable.

Le 2 novembre 2007, l'ASF a rappelé sa décision provisionnelle du 18 juillet 2001 qui invitait le Conseil d'administration de la CPCL à maintenir en l'état la suspension de l'indexation des rentes considérant qu'un retour à l'indexation ne sera pas possible avant que la situation soit assainie. L'ASF a également insisté sur l'obligation de procéder aux adaptations réglementaires dans les délais prévus par la 1^{ère} révision LPP.

Le 19 février 2008, le Conseil d'administration de la CPCL a donné connaissance à l'ASF des mesures envisagées, notamment de l'apport de CHF 350 millions par les employeurs. Les mesures d'accompagnement de 2005, à savoir en particulier la perception de cotisations d'assainissement à hauteur de 3.5 %, demeurant actives. Ce plan d'assainissement a été adopté par le Conseil communal le 23 juin 2009.

Le 3 juillet 2009, l'ASF a demandé à la CPCL de lui faire part au printemps 2010 de sa situation financière au 31 décembre 2009 et de préciser si l'objectif de 60 % pourra être atteint d'ici la fin 2012. À cet égard, la CPCL a indiqué que le taux de couverture provisoire au 31 décembre 2009 était de 54.5 %.

Depuis le 1^{er} janvier 1985, l'ASF est en charge de la surveillance de la CPCL. A cette période, cette caisse présentait déjà une importante insuffisance de couverture.

Considérant qu'au moment de sa demande d'enregistrement dans le registre de la prévoyance professionnelle la situation financière de la CPCL s'était améliorée depuis son précédent bilan technique au 1^{er} juillet 1980 ce qui permettait, aux dires de l'expert actuariel, d'envisager l'évolution future de cette situation avec un optimisme raisonnable, la Cour considère que l'ASF n'avait aucune raison de s'inquiéter de la situation de la CPCL.

Jusqu'en 1995, date d'entrée en vigueur de la LFLP, le principe selon lequel les institutions de prévoyance de droit public pouvaient présenter un « découvert » n'avait jamais été remis en question. Dès cette date, l'ASF a cependant régulièrement suivi les mesures envisagées et prises par la CPCL pour améliorer sa situation financière. On aurait pu attendre de l'ASF qu'elle soit plus insistante, sans toutefois que des griefs puissent lui être adressés car le bilan technique au 1^{er} janvier 1992 faisait état d'une situation satisfaisante. Si l'expertise actuarielle décrit la situation de la Caisse à fin 1994/début 1995 comme « préoccupante » l'actuaire conseille cependant aux responsables de la Caisse dans les

69 Chiffre 226 des Directives du Conseil fédéral du 27 octobre 2004.

conclusions de ce rapport de « *suivre attentivement l'évolution du degré de couverture au cours des prochaines années* ».

Il est vrai que le premier train de mesures d'assainissement proposé par l'expert actuariel en 1997 n'a été mis en vigueur qu'en juillet 2000, tout comme l'inscription du taux de couverture de 60 % à atteindre. Si l'on peut regretter la lenteur des processus décisionnels, on doit admettre que cette situation ne saurait être imputée de quelque manière à l'ASF. Cette lenteur relève de la complexité du système institutionnel (multiplicité des intervenants) et des avis de droit, études et contre-expertises actuarielles qui ont été demandées à partir de 1997 par certains acteurs concernés par la CPCL.

L'ASF qui est soumise aux principes généraux du droit administratif, notamment au respect du principe de la proportionnalité, n'a pas constaté d'insuffisances de la part de la CPCL de nature à entraîner l'application de l'article 62 alinéa 1 lit. d LPP⁷⁰.

Dès 2005, l'ASF a respecté le fil rouge qui découle notamment des articles 65a ss LPP, 35a et 41, 41a et 44 OPP2. Le Conseil d'administration de la CPCL, avant de prendre ses décisions, s'est fondé sur les propositions de l'expert agréé au sens de l'article 53 LPP. Par conséquent, l'ASF n'avait pas de raison de remettre en cause les rapports de l'expert de la CPCL.

15. Organismes affiliés

La liste des différentes entités affiliées à la CPCL (ci-après les affiliés) figure en annexe IV (page 101); cette liste comprend également leurs parts proportionnelles à la recapitalisation et indique si elles bénéficient de subventions ou non.

La Cour des comptes a procédé à des analyses auprès de tous les affiliés, à l'exception d'un seul (part proportionnelle à la recapitalisation proche de CHF 100'000 et prise en charge par la Ville de Lausanne, pas de subvention, peu d'assurés).

Par rapport à la mission d'audit, il faut séparer les affiliés selon les 3 types suivants :

- Ville de Lausanne et assimilés ;
- organismes pour lesquels la Ville de Lausanne a pris à sa charge la part de recapitalisation ;
- entités qui ont assumé elles-mêmes leurs parts à la recapitalisation.

Parmi la dernière catégorie, il faut encore distinguer les affiliés qui bénéficient de subventions et ceux qui n'en touchent pas.

Les affiliés qui ne reçoivent aucune subvention⁷¹ ne rentrent pas en ligne de compte dans l'analyse. Il en va de même pour la Ville de Lausanne et assimilés, ainsi que pour les affiliés qui reçoivent des subventions mais dont la part

70 Chiffre 23 des Directives du Conseil fédéral du 27 octobre 2004.

71 Fondation BVA — Les ateliers, Manège du Chalet-à-Gobet, Lausanne Tourisme, Société coopérative COLOSA, Fondation lausannoise pour la construction de logement — FLCL, Société coopérative d'habitation Lausanne — SCHL, Société vaudoise pour la protection des animaux - SVPA et Fondation Maison pour étudiants Unil et EPFL — FMEL.

proportionnelle à la recapitalisation a été prise en charge par la Ville de Lausanne⁷². Il ne reste donc plus que deux affiliés subventionnés et qui ont pris en charge eux-mêmes leurs parts à la recapitalisation : les Transports publics de la région lausannoise SA - Métro Lausanne-Ouchy SA (TL/LO) et la Compagnie du chemin de fer Lausanne-Echallens-Bercher SA (LEB).

TL/LO

Depuis l'exercice 2001, les comptes des TL/LO sont présentés selon les recommandations comptables Swiss GAAP RPC. L'application de ces recommandations, en particulier la RPC 16, a impliqué la constitution d'une provision relative aux engagements de prévoyance. En effet, si l'entreprise décidait de quitter la CPCL, cette dernière devrait transférer à la nouvelle institution l'intégralité des prestations de libre passage acquises et la valeur actuelle des prestations futures. Pour leur part, les TL/LO devraient verser à la CPCL la différence entre les prestations transférées par la CPCL et le montant des prestations correspondant au degré de couverture du moment, soit un montant estimé à CHF 33 millions en 2001. De 2001 à 2004, les comptes des TL/LO enregistrent une charge annuelle d'environ CHF 1.8 million pour la constitution d'une provision ; rien en 2005 et CHF 3.6 millions en 2007 et 2008.

La gestion de cette provision est assurée dans le Fonds de financement de la caisse de pensions TL. Ce fonds a été constitué à l'origine avec le solde de la fortune de l'ex-Caisse de pensions TL. En 2003, les statuts du fonds ont été modifiés pour permettre la gestion de la provision. En 2009, il accusait un solde de CHF 31'890'129.39.

Par décision du 3 juin 2009, le Conseil d'État du canton de Vaud a autorisé les TL/LO à libérer ce fonds pour participer à une partie de la recapitalisation de la CPCL. L'autre partie, de CHF 21'645'554.08, a été couverte par un prêt de CHF 22'000'000, à 2.9 % d'intérêt fixe, remboursable en 15 annuités de CHF 1'800'000 et une 16^{ème} de CHF 545'788.85, soit CHF 27'561'616.73 ; la charge d'intérêts totale représente CHF 5'561'616.73.

Le Conseil d'État a également autorisé les TL/LO à affecter CHF 400'000 de la subvention cantonale annuelle, dans la mesure où celle-ci reste constante, au remboursement des tranches annuelles de CHF 1'800'000, ou environ 22 % ; la différence de CHF 1'400'000 est couverte par les subventions communales et fédérales, respectivement environ 73 % et 5 %.

De 2001 à 2008, les comptes des TL/LO ont enregistré une charge de CHF 18'046'585 pour la constitution de la provision, charge couverte par les subventions cantonales (22 %), communales (73 %) et fédérales (5 %). A ce montant s'ajoute CHF 13'843'544 provenant de la fortune de l'ex-Caisse de pensions TL, soit au total CHF 31'890'129 qui ont été versés pour participer à une partie de la recapitalisation de la CPCL. L'autre partie, de CHF 21'645'554.08, a été couverte par un emprunt bancaire de CHF 22'000'000, à

72 Théâtre municipal, Théâtre de Vidy, Centre vaudois d'aide à la jeunesse, Orchestre de chambre de Lausanne, Association de la garderie de la Sallaz-Vennes, Ecole sociale de musique et Conservatoire de Lausanne.

2.9 % d'intérêt fixe, remboursable en 15 annuités de CHF 1'800'000 et une 16^e de CHF 545'788.85. Cette charge annuelle de CHF 1'800'000 sera supportée à raison de CHF 400'000 par la subvention cantonale, CHF 1'320'000 par les subventions communales et CHF 80'000 par la subvention fédérale.

LEB

Depuis l'exercice 2002, le LEB a constitué une provision en rapport avec l'insuffisance du taux de couverture de la CPCL. Au 31 décembre 2008, cette provision atteignait CHF 3'104'978.05 équivalant à la part proportionnelle du LEB à la recapitalisation. Cette provision a été constituée par les trois services du LEB concernés, à savoir CHF 2'740'616.73 pour « Chemin de fer », CHF 95'036.15 pour « Service routier marchandises » et CHF 269'325.17 pour « Entreprise Accessoire ». Courant 2009, le Conseil d'État a autorisé le LEB à verser l'intégralité de cette somme à la CPCL.

Dans son communiqué du 4 juin 2009 « *Assainissement de la CPCL : décisions de l'État de Vaud* », le Conseil d'État relève, en référence au TL/LO et au LEB : « *Le Conseil d'État estime que ces provisions prises entre autres sur les subventions cantonales dérogent au principe légal de subsidiarité, et que les entreprises auraient dû affecter ces moyens à leur fonctionnement ou leurs investissements. Le Gouvernement ne souhaite toutefois pas remettre en cause cette situation, ni reconsidérer en l'état sa politique de subventionnement. ... Dès 2009 et à l'avenir, aucune provision supplémentaire prélevée sur la subvention cantonale ne pourra être constituée par les deux entreprises pour assainir leur Caisse. En outre, le Conseil d'État ne prévoit aucune augmentation de cette subvention en lien avec l'évolution financière et l'assainissement de la CPCL* ».

De 2002 à 2008, le LEB a constitué une provision de CHF 3'104'978.05 qui a été versée à la CPCL et qui correspondait à sa part à la recapitalisation. Dès 2009 et pour les années suivantes, le LEB n'enregistre plus aucune charge relative à la présente recapitalisation. Les parts de la provision constituées par les services « Service routier » et « Entreprise Accessoire » ont été financées par les fonds propres de ces services qui sont bénéficiaires. Seule la part « Chemin de fer » a été imputée à la subvention fédérale à hauteur de CHF 1'354'923.32 et à la subvention cantonale pour CHF 1'385'693.41 répartis sur les années 2002 à 2008.

En plus de la recapitalisation de CHF 350 millions, les employeurs participent à l'assainissement de la CPCL au moyen d'une cotisation supplémentaire de 2 %. Le tableau figurant en annexe III (page 100) indique le montant de la charge supplémentaire par organisme affilié pour les années 2010 à 2012. Il est à relever que les employés contribuent également avec une cotisation supplémentaire de 1.5 %.

16. Départements cantonaux

La Cour a examiné la façon dont « ... les Départements [de l'État de Vaud] subventionnant des entités et institutions dont les collaborateurs et pensionnés sont affiliés à la CPCL ont eu connaissance de la situation de la CPCL, s'ils ont émis des recommandations et pris des mesures en rapport avec la situation ».

Les Départements concernés sont :

- le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) ;
- le Département des infrastructures (DINF).

16.1 Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC)

Selon les informations recueillies par la Cour, les services du DFJC n'entretiennent pas, ni n'ont entretenu de correspondance particulière avec les entités concernées. Les subventions versées par les services du DFJC à des institutions culturelles sont allouées pour soutenir prioritairement leurs efforts en faveur de la création artistique ou la diffusion d'œuvres artistiques. Elles ne sont pas destinées à couvrir (note de la Cour : spécifiquement) les charges de personnel et, dès lors, la question de l'affiliation du personnel à une caisse de prévoyance ne relève pas des attributions du Département mais des Conseils de fondation qui dirigent les institutions en question.

16.2 Département des infrastructures (DINF)

Le DINF a confirmé qu'aucun élément spécifique de correspondance de la part des entités subventionnées concernant la situation de la CPCL n'a été établi ou reçu par le Département en relation avec le subventionnement des TL/LO et du LEB. Au surplus, le DINF ne dispose pas d'éléments sur ce thème dans ses dossiers concernant la question posée par le Grand Conseil pour la période 1985 à 2008.

En revanche, la situation des engagements de prévoyance des TL/LO a été documentée par le Conseil d'administration des TL/LO, dans le rapport annuel de gestion et l'annexe aux comptes annuels, à partir de l'exercice 2001, première année d'application de la recommandation comptable Swiss GAAP RPC 16. L'annexe aux comptes a mentionné les mesures prises successivement par le Conseil d'administration de la CPCL et leurs incidences sur les comptes des TL/LO.

Les TL/LO disposent d'un représentant au Conseil d'administration de la CPCL qui fait partie de la délégation des employeurs. Le personnel des TL/LO participe également au Conseil d'administration au travers d'un membre représentant les assurés. En outre, l'État de Vaud délègue des représentants qui sont membres des Conseils d'administration des TL/LO et du LEB.

En tant qu'instance en charge du subventionnement des entreprises de transport public, le DINF ne reçoit pas de copie des procès-verbaux des réunions des Comités de direction ou de Conseils d'administration de ces sociétés.

En résumé, le DINF a été informé de la situation de la CPCL à la lecture des rapports de gestion annuels des TL/LO. En revanche, il n'est pas intervenu dans la mesure où la prévoyance relève de la responsabilité des entreprises concernées, en leur qualité d'employeurs. Dans le cas des TL/LO, il faut relever que la part principale du subventionnement est assurée par les communes, principalement la commune de Lausanne, qui est représentée au Conseil d'administration et au Comité de direction des TL/LO. Le Conseil d'État s'est déterminé en juin 2009 concernant l'assainissement de la CPCL et ses incidences sur les TL/LO et le LEB (voir notamment communiqué de presse du 5 juin 2009).

Le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) et le Département des infrastructures (DINF) sont concernés par cette question ;

La Cour relève qu'aucune recommandation n'a été émise et qu'aucune mesure n'a été prise par ces Départements en rapport avec la situation de la CPCL.

Les services du DFJC n'entretiennent pas, ni n'ont entretenu de correspondance particulière avec les entités concernées. Les subventions versées par les services du DFJC à des institutions culturelles sont allouées pour soutenir prioritairement leurs efforts en faveur de la création artistique ou la diffusion d'œuvres artistiques. Elles ne sont pas destinées à couvrir⁷³ les charges de personnel les charges de personnel et, dès lors, la question de l'affiliation du personnel à une caisse de prévoyance ne relève pas des attributions du Département mais des Conseils de fondation qui dirigent les institutions en question.

Le DINF a été informé de la situation des engagements de prévoyance des TL/LO au travers du rapport annuel de gestion et l'annexe aux comptes annuels à partir de l'exercice 2001, première année d'application des recommandations comptables Swiss GAAP RPC. En revanche, il n'est pas intervenu dans la mesure où la prévoyance relève de la responsabilité des entreprises concernées, en leur qualité d'employeurs.

73 Note de la Cour des comptes : couvrir *spécifiquement*.

CHAPITRE V CONCLUSIONS DE LA COUR

17. Observations des audits

Consultés par la Cour sur le projet de rapport qui leur a été présenté pour prise de position, la Cour a reçu des réponses qui ont été intégrées dans le présent rapport de la part :

- du Conseil d'administration de la CPCL (courrier du 13 avril 2010 et communication du 26 avril 2010) ;
- de la Municipalité de Lausanne (courrier du 14 avril 2010 et entretien de clôture du 21 avril 2010 avec M. Daniel Brélaz, Syndic) ;
- du Service de la révision de la Ville de Lausanne (courrier du 20 avril 2010, annexe VII – pages 107 et ss) ;
- de l'Autorité de surveillance des fondations (courrier du 7 avril 2010, annexe VIII – page 110).

18. Conclusion générale de la Cour

Sur la base des documents en sa possession et des avis des experts consultés (aspects actuariels, comptables et juridiques), la Cour constate que les causes effectives de la mauvaise situation financière de la CPCL sont dues principalement à des facteurs exogènes. Les facteurs endogènes n'ont pas eu de réel impact sur le degré de couverture de la CPCL. Il s'agit parfois de mesures certes peu opportunes (augmentations des mises au bénéfice d'une rente d'invalidité au début des années nonante, maintien des droits pour les femmes affiliées avant le 1^{er} janvier 1993 d'avoir la possibilité de prendre leur retraite à 55 ans) mais non significatives quant à l'importance des coûts, hormis la question du maintien de l'indexation des rentes jusqu'en 2000.

Indépendamment de ces éléments, la Cour estime regrettable que l'expert en prévoyance professionnelle n'ait pas été plus déterminé dans ses recommandations dès que la situation financière est devenue « *préoccupante* » selon ses propres termes en juillet 1995.

Elle est d'avis que l'expert actuariel aurait dû insister davantage auprès du Conseil d'administration de la CPCL pour une mise en place plus rapide de ses recommandations de 1997. Il s'avère aussi que, nonobstant l'avis exprimé par l'expert, le Conseil d'administration a décidé de ne pas prendre de mesures immédiates. Ceci était d'autant plus important que l'expert précise que « *la fortune disponible au 1^{er} janvier 1997 ne couvre pas la totalité des engagements des pensionnés* ».

La Cour des comptes regrette par ailleurs que le Conseil d'administration n'ait sollicité aucun rapport comportant des projections de la part de l'expert actuariel entre 1980 et 1997.

Force est de constater que partant d'un degré de couverture de 59.9 % à fin 1994, la chute de 12 points liée au changement de tables de mortalité et à l'entrée en vigueur de la LFLP en 1995, alliée à la crise des marchés de 2001-2002 et de 2008 a amené le degré de couverture en dessous de 40 %. Or, ce seuil n'est plus compatible avec une remontée du taux de couverture sans mesures de recapitalisation.

Les différents trains de mesures pris en 2000, 2005 et 2009⁷⁴ ont été des réponses idoines à la problématique de la situation financière de la Caisse, bien qu'éclatées dans le temps et n'atteignant pas à ce jour le degré de couverture de 60 % introduit dans les statuts en 2000 déjà.

La Cour mentionne toutefois que la nouvelle teneur de l'article 7 des statuts entrée en vigueur en 2009 prévoit la remontée par paliers annuels de 0.8 % pour atteindre la valeur cible de 80 % dans 25 ans à partir de 2011.

Ces dispositions, qui lui paraissent adéquates, sont également en ligne avec le délai maximum de 40 ans qui accompagne le projet de nouvelle législation fédérale qui consacre également le maintien du système de financement mixte.

19. Remerciements

Parvenue au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne en particulier leurs disponibilités, ainsi que la diligence et le suivi mis dans la préparation et la fourniture des très nombreux documents et données requis.

Ces remerciements s'adressent en particulier à M. Baudraz, directeur de la CPCL, à M. Favre et Me Maurer, respectivement directeur et directrice adjointe de l'ASF, ainsi qu'à leurs collaboratrices et collaborateurs ; aux responsables des organismes affiliés, aux responsables du service de la révision, du service financier et des archives de la Ville de Lausanne.

74 À savoir notamment :

- Gel de la situation et glissement de certaines compétences du Conseil communal au Conseil d'administration de la CPCL pour dépolitiser les décisions prises, dont la possibilité de suspendre l'indexation automatique des rentes
- Augmentations des cotisations et réduction de prestations en 2005
- Recapitalisation de CHF 350 millions en 2009.

ANNEXES

- Annexe I : La Cour des comptes en bref
- Annexe II : Glossaire
- Annexe III : Cotisations d'assainissement à la CPCL 2010-2012
- Annexe IV : Recapitalisation de la CPCL, situation à fin décembre 2009
- Annexe V : Garantie de la Ville de Lausanne en faveur de la CPCL —
Capitalisation partielle des engagements de prévoyance
- Annexe VI : Liste des abréviations
- Annexe VII : Lettre du Service de la révision de la Ville de Lausanne du 20 avril
2010
- Annexe VIII : Lettre de l'Autorité de surveillance des fondations du 7 avril 2010

Annexe I : La Cour des comptes en bref

La Cour des comptes du canton de Vaud a pour mission d'assurer en toute indépendance le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la LCComptes du 21 novembre 2006 ainsi que l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité (article 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (article 24 LCComptes) :

- contrôle de l'utilisation de tout argent public ;
- contrôle de la gestion financière, notamment sous l'angle du principe d'efficacité, ainsi que vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- examen des investissements qui bénéficient de subventions, prêts ou garanties de l'État.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats qui lui sont attribués par le Grand Conseil Vaudois, sur requête de la majorité des députés (article 25 et ss LCComptes).

Sont soumis au contrôle de la Cour (article 28 LCComptes) :

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'État, ses départements et ses services ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune confie des tâches publiques ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune apporte un soutien financier, que ce soit par des subventions, des aides financières ou des indemnités ou pour lesquels il constitue des cautionnements ou des garanties.

Les rapports de la Cour consignent ses constatations et recommandations (article 36 LCComptes). Ils comprennent également les observations de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes. Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch

Annexe II : Glossaire

Allocation de renchérissement	Elle est fixée par la LPP pour les rentes minimales de survivants et d'invalidité. Le montant de l'adaptation des rentes de vieillesse au renchérissement est quant à lui décidé par l'organe suprême de l'institution.
ALM (Asset and liability modelling)	Vérification de l'aptitude au risque de la caisse de pensions. Le résultat de cette analyse influe sur la future activité de placement. L'orientation du portefeuille valable à long terme est élaborée sur la base de l'analyse des engagements de la Caisse, en tenant compte des conditions au niveau des passifs, de l'aptitude et de la disposition au risque, de la situation spécifique de la Caisse et de la situation prédominante sur les marchés financiers.
Bases techniques	Elles précisent les tables actuarielles utilisées et le taux technique retenu pour le calcul des prestations.
Bilan technique	Le bilan technique a pour but d'examiner, à une date donnée, si l'institution de prévoyance possède une fortune suffisante pour faire face à ses engagements de prévoyance.
Bilan technique en caisse fermée	Le bilan technique en caisse fermée est une comparaison, à une date donnée, de la fortune disponible et des engagements de prévoyance de la Caisse. Ce bilan technique est dit « statique », car il ne tient pas compte de l'évolution future des traitements, de l'évolution de l'effectif, de l'inflation à venir, ainsi que du rendement que la Caisse pourrait réaliser dans le futur. Il permet d'observer, d'une année à l'autre, l'évolution de la situation financière de la Caisse en comparant son degré de couverture (système en capitalisation intégrale).
Bilan technique en caisse ouverte	Le bilan technique en caisse ouverte est une simulation, dans le futur, de la situation financière de la Caisse. Ce bilan technique est dit « dynamique », car il tient compte de l'évolution future des traitements, de l'évolution de l'effectif, de l'inflation à venir.
Capital de prévoyance des assurés actifs	Il s'agit des engagements de l'institution de prévoyance envers ses assurés actifs.

Capital de prévoyance des bénéficiaires de rentes	Il correspond à la valeur actuelle des rentes en cours et des expectatives des survivants qui leur sont associées. En outre, l'avoir des assurés actifs au bénéfice de prestations temporaires d'invalidité en fait aussi partie.
Capitalisation partielle	Situation d'une institution de prévoyance publique qui dispose d'une garantie (engagement en matière de prestations) octroyée par la collectivité publique couvrant les prestations dues non couvertes par la fortune de prévoyance disponible. Seules les institutions de prévoyance de droit public peuvent être gérées selon le système de la capitalisation partielle.
Cash flow d'assurance	Le cash-flow désigne le revenu net dégagé (cotisations – prestations) pendant un exercice, avant amortissements et provisions.
Découvert technique	Si les engagements de prévoyance calculés par l'expert en prévoyance professionnelle ne sont pas couverts par la fortune de prévoyance disponible, la différence représente le découvert technique.
Degré de couverture	Le degré de couverture correspond au rapport entre la fortune de prévoyance disponible de la Caisse et la totalité de ses engagements de prévoyance.
Engagements de prévoyance ou capitaux de prévoyance	Ils comprennent les capitaux de prévoyance des assurés actifs, les capitaux de prévoyance des bénéficiaires de rentes et les provisions techniques.
Espérance de rendement	Il s'agit du rendement attendu à long terme de la fortune de la caisse étant donnée sa stratégie de placement.
EVK xxxx	Il s'agit des tables actuarielles de la Caisse fédérale de pensions, actuellement Publica (par exemple EVK 2000, le chiffre correspond à l'année de sortie des tables actuarielles).
Fortune de prévoyance disponible	La fortune de prévoyance disponible comprend les actifs inscrits au bilan à leur valeur du marché, respectivement à leur valeur d'aliénation, diminués des dettes au passif (hors engagements de prévoyance), tels que les passifs de régularisation et les réserves de cotisations de l'employeur.

Montant de coordination	Par coordination, on entend la prise en considération des prestations de l'AVS et de l'AI pour déterminer celles de la Caisse. Le montant de coordination est la différence entre le traitement AVS et le traitement assuré.
Norme RPC 26	Recommandation standardisée relative à la présentation des comptes des institutions de prévoyance (en vigueur depuis le 1er janvier 2005). Le compte d'exploitation est présenté sous forme de liste, les placements doivent être inscrits au bilan à la valeur du marché et les comptes annuels annexés comprendront des informations détaillées.
Passifs de nature actuarielle	Idem Engagements de prévoyance.
Performance	La performance d'une année reflète le résultat (bénéfice ou perte) des placements rapporté au capital moyen investi pendant l'année considérée. La performance prend en compte l'ensemble des revenus des placements, les plus ou moins values réalisées et les plus ou moins values latentes.
Prestation de sortie ou de libre passage	La prestation de sortie ou de libre passage correspond à l'avoir qu'un assuré a accumulé auprès de la caisse de prévoyance jusqu'à la date de sa sortie de l'entreprise. Lorsqu'il quitte la caisse, cet avoir est transféré à l'institution de prévoyance du nouvel employeur ou sur un compte de libre passage.
Primauté des prestations	Un plan d'assurance fonctionne selon la « primauté des prestations » si le niveau des prestations est fixé à l'avance et déterminé en fonction du traitement assuré. Le financement n'est pas connu à l'avance, il peut varier selon l'évolution de nombreux facteurs comme notamment la structure de l'effectif (répartition entre jeunes et moins jeunes), la sinistralité, le renchérissement appliqué aux pensions, le niveau des prestations assurées.
Provisions techniques (PT)	Elles comprennent tout montant porté au passif du bilan pour faire face à un engagement certain ou probable qui a un impact sur la situation financière de la Caisse. Une provision est constituée indépendamment de la situation financière de la Caisse : elle ne peut pas être dissoute en vue de l'améliorer.
Provisions techniques : Adaptation des bases techniques	Il s'agit d'une provision pour longévité destinée à prendre en compte l'accroissement futur de l'espérance de vie. Elle permet de financer progressivement le coût du changement des bases techniques lors de l'adaptation d'une nouvelle table actuarielle.

<p>Provisions techniques : Cas d'invalidité en suspens</p>	<p>Cette provision est destinée à prendre en charge le coût des cas d'incapacité de gain de longue durée connus à la date du bilan mais dont la situation n'a pas pu être clarifiée lors de la clôture.</p>
<p>Provisions techniques : Fluctuation des risques décès et invalidité</p>	<p>Les risques encourus (on considère ici l'invalidité et le décès) par une institution de prévoyance sont évalués selon les bases techniques tenant compte de valeurs moyennes. Dans la réalité, une institution de prévoyance doit faire face à une fluctuation du coût des risques d'une année à l'autre. Cette provision a pour but de pallier les conséquences financières liées à la variabilité plus ou moins marquée de la sinistralité d'une année à l'autre.</p>
<p>Réserve de fluctuation de valeurs</p>	<p>La réserve de fluctuation de valeurs sert à compenser les éventuelles baisses de cours des placements. Elle ne peut être alimentée que si la caisse a atteint son degré de couverture réglementaire.</p>
<p>Salaire cotisant ou Traitement assuré</p>	<p>Il s'agit de la base utilisée pour fixer les cotisations et les prestations.</p>
<p>Satisfaire aux exigences minima de la LPP</p>	<p>La loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité définit une réglementation minimale à laquelle toutes les institutions de prévoyance doivent se référer. Ainsi, les prestations assurées de ces dernières doivent être au moins égales à celles prévues par la LPP.</p>
<p>Stratégie de placement</p>	<p>La stratégie de placement définit la répartition à long terme des principales catégories de placement, comme les obligations, les actions, les immeubles et les hypothèques. La stratégie de placement est définie sur la base de sa capacité à prendre des risques.</p>
<p>Taux technique</p>	<p>Taux utilisé pour escompter les prestations futures (valeur actuelle des prestations).</p>
<p>Valeur de marché</p>	<p>Le prix auquel les biens ou services sont traités sur le marché (dans le cas des actions et des obligations, le marché de référence est la bourse).</p>

Annexe III :
Cotisations d'assainissements à la CPCL 2010-2012

Organismes	Cotisations d'assainissement annuelles		Cotisations d'assainissement 2010-2012	
	employeurs 2%	assurés 1.5%	employeurs 2%	assurés 1.5%
Ville de Lausanne	6'011'544	4'508'658	18'034'632	13'525'974
Vignerons	6'635	4'977	19'906	14'930
TL - LO (Transports publics de la région lausannoise SA, Tramway du sud-ouest lausannois SA et Métro lausanne-Ouchy SA)	1'157'988	868'491	3'473'963	2'605'472
Chemin de Fer Lausanne-Echallens-Bercher (LEB)	56'826	42'620	170'479	127'859
Société Coopérative COLOSA	26'371	19'778	79'112	59'334
Théâtre Municipal de Lausanne - Opéra de Lausanne	47'207	35'405	141'620	106'215
Cinémathèque	43'549	32'662	130'646	97'985
Fondation Lausannoise pour la Construction de Logements (FLCL)	18'551	13'913	55'652	41'739
Fondation BVA, les ateliers	9'651	7'239	28'954	21'716
Lausanne-Tourisme	15'374	11'530	46'121	34'591
Conservatoire de Lausanne	213'156	159'867	639'469	479'602
Manège Chalet-à-Gobet	656	492	1'967	1'475
Fondation Maison pour Etudiants Unil et EPFL (FMEL)	16'592	12'444	49'775	37'331
Société Coopérative d'Habitation Lausanne (SCHL)	43'632	32'724	130'895	98'171
Théâtre de Vidy-Lausanne	33'108	24'831	99'324	74'493
Centre Vaudois d'Aide à la Jeunesse (CVAJ)	12'077	9'057	36'230	27'172
Société Vaudoise pour la Protection des Animaux (SVPA)	21'952	16'464	65'857	49'392
Orchestre de Chambre de Lausanne (OCL)	104'852	78'639	314'557	235'917
Association de la garderie d'enfants de la Sallaz-Vennes - Centre de la Petite Enfance	26'834	20'126	80'502	60'377
Ecole Sociale de Musique (ESM)	31'902	23'927	95'706	71'780
TOTAUX	7'898'455	5'923'842	23'695'365	17'771'524

Annexe IV : Recapitalisation de la CPCL, situation à fin décembre 2009

ENTITES	PROVISIONS	SUBVENTIONS EN 2008-2009	PARTS PROPORTION- NELLES	TOTAUX
Ville de Lausanne et groupes assimilés				
Ville de Lausanne			271'897'170.77	
Assimilés			1'411'715.63	273'308'886.40
Affiliés dont les parts proportionnelles ont été prises en charge par la Ville de Lausanne				
Fondation BVA, les ateliers	non	non	332'645.35	
Ecole Sociale de Musique	non	oui	1'293'502.96	
Théâtre Municipal de Lausanne - Opéra de Lausanne	non	oui	1'210'328.93	
Théâtre de Vidy-Lausanne	non	oui	1'118'740.29	
Orchestre de Chambre de Lausanne (OCL)	non	oui	4'335'365.27	
Centre Vaudois d'Aide à la Jeunesse (CVAJ)	non	oui	232'060.16	
Conservatoire de Lausanne	non	oui	5'194'380.30	
Association de la garderie d'enfants de la Sallaz-Vennes - Centre de la Petite Enfance	non	oui	305'259.25	
Lausanne Tourisme	non	non	350'000.00	
Manège du Chalet-à-Gobet	non	non	101'036.63	
Cinémathèque	non	oui	458'085.85	14'931'404.99
TOTAL VILLE DE LAUSANNE				288'240'291.39
CINEMATHEQUE, part reconnue par la Confédération				1'219'884.40
Affiliés pouvant assurer eux-même leur capitalisation				
Lausanne Tourisme	non	non	429'211.32	
TL - LO (Transports publics de la région lausannoise SA et Métro Lausanne-Ouchy SA)	oui	oui	53'535'683.47	
Chemin de Fer Lausanne-Echallens-Bercher (LEB)	oui	oui	3'104'978.03	
Société Coopérative COLOSA	non	non	1'171'004.52	
Fondation Lausannoise pour la Construction de Logements (FLCL)	non	non	380'094.34	
Société Coopérative d'Habitation Lausanne (SCHL)	non	non	980'964.26	
Société Vaudoise pour la Protection des Animaux (SVPA)	non	non	485'943.18	
Fondation Maison pour Etudiants Unil et EPFL (FMEL)	non	non	451'945.09	
TOTAL AFFILIES			60'539'824.21	60'539'824.21
TOTAL RECAPITALISATION				350'000'000

Annexe V : Garantie de la Ville de Lausanne en faveur de la CPCL — Capitalisation partielle des engagements de prévoyance

Notions et bases légales

Pour qu'une institution de prévoyance de droit public puisse obtenir l'autorisation de fonctionner, selon le principe de la capitalisation partielle (article 45 alinéa 1 OPP2) accordée par l'autorité de surveillance, elle doit bénéficier de la garantie du paiement de ses prestations par la corporation elle aussi de droit public (garantie de l'État).

Ni loi ni les ordonnances ne précisent à ce jour la nature de la garantie qui se limite à une obligation de la collectivité publique d'être en mesure de fournir les prestations LPP, l'obligation primaire incombant à l'institution de prévoyance de droit public et l'obligation subsidiaire à la corporation de droit public.

La garantie s'applique tant au paiement des rentes qu'aux prestations de sortie des assurés, qui ne doivent en aucun cas être réduites. En d'autres termes, les IPDP bénéficiant de la garantie de l'État qui ne sont pas entièrement capitalisées ne doivent pas déduire de découverts techniques des prestations de sortie servies aux assurés en cas de liquidation partielle (article 19 LFLP).

L'octroi de la garantie de l'État est subordonné à des conditions matérielles et formelles. Les garants peuvent être la Confédération, les cantons et les communes.

Champ d'application de la garantie

- Prévoyance obligatoire et prévoyance étendue (part surobligatoire)

Le principe veut que les prestations LPP soient garanties (article 45 alinéa 2 OPP2). Cette garantie concerne également les découverts techniques des prestations de sortie servies aux assurés en cas de liquidation partielle (article 19 LFLP).

Article 45 *Dérogation au principe du bilan en caisse fermée (article 69 alinéa 2 LPP)*

1 L'institution de prévoyance d'une collectivité de droit public peut, avec l'approbation de l'autorité de surveillance, déroger au principe du bilan en caisse fermée lorsque la Confédération, un canton ou une commune garantit le paiement des prestations dues en vertu de la LPP.

2 Elle doit inscrire au passif du bilan une réserve au moins équivalente à la somme de tous les avoirs de vieillesse et à la valeur actuelle des rentes en cours selon la LPP. S'il en résulte un engagement de droit public en vertu de l'alinéa 1, le montant correspondant à cet engagement figurera au bilan.

- Application aux autres employeurs affiliés

Outre l'administration proprement dite, d'autres employeurs peuvent s'affilier aux IPDP, ils sont alors liés à la corporation de droit public par un mandat

de prestations, perçoivent des subventions de celle-ci ou encore qui ont autre un lien avec celle-ci.

Il y a aussi le cas de personnes morales (sociétés anonymes ou coopératives) dans lesquelles les pouvoirs publics détiennent une participation déterminante (comme les hôpitaux ou des sociétés de transport ayant un mandat de prestations). On peut en outre envisager l'affiliation d'autres corporations de droit public (comme les communes qui s'affilient à l'institution de prévoyance du personnel cantonal). Dans ces cas, on doit comprendre que la garantie s'étend également au paiement des prestations des autres employeurs affiliés.

Analyse des états financiers de la Commune de Lausanne

Malgré les dispositions impératives ressortant de l'article 45 alinéa 2 OPP2, les comptes de la Commune de Lausanne n'ont mentionné une information chiffrée de ses engagements à l'égard de la CPCL que depuis 1991 (auparavant mention p.m. — pour mémoire⁷⁵).

Plus tard, si la mention au 31 décembre 1994 apparaît conforme, il en est différemment dès 1995 car les engagements actuariels ont fortement augmentés par l'introduction de la LFPL au 1^{er} janvier 1995. Les comptes 1995 présentés au Conseil communal de Lausanne avaient la teneur suivante :

Comptes d'ordre (en CHF)	31.12.1995	31.12.1994
Garantie des rentes et avoirs vieillesse LPP en faveur de la CPCL	241'631'698,15	211'060'483.65

Ceci alors même que le montant à prendre en compte au titre de garantie de paiement des rentes et des prestations de libre passage au sens de la LFPL s'élevait économiquement à environ **CHF 840'000'000.-** au 1^{er} janvier 1995. En l'espèce la situation aurait dû être présentée ainsi :

	01.01.1995
(en CHF)	
Garantie du paiement des rentes et avoirs vieillesse en faveur de la CPCL	1'590'000'000.-
Fortune de la CPCL	-749'493'298.52
Garantie résiduelle de la Ville de Lausanne en faveur de la CPCL	840'506'701.48

75 Au surplus, cette information n'est pas directement compréhensible pour tous les lecteurs des états financiers car elle figure jusqu'en 2002 sous une rubrique « Comptes d'ordre » figurant à la fois à l'actif et au passif du bilan communal. Une mention explicite « Engagements hors bilan » apparaît pour la première fois en 2003 seulement dans les comptes de la Ville de Lausanne.

La Cour est d'avis qu'une information appropriée dans les comptes de la Commune de Lausanne aurait permis d'informer valablement le Conseil communal, et potentiellement à celui-ci d'envisager des mesures. Il est pensé ici à l'ampleur du découvert de la CPCL et surtout de l'aggravation importante entre 1994 et 1995 de l'engagement de garantie de la Commune à l'égard de la CPCL.

Plus récemment, les éléments suivants ont été indiqués dans les comptes 2008 de la Commune de Lausanne sous la rubrique « Engagements hors bilan » :

	31.12.2008	31.12.2007
(en CHF)		
Garantie des rentes et avoirs vieillesse LPP en faveur de la CPCL	674'312'501.82	638'389'814.25

Ces données ne sont pas en ligne avec l'engagement résultant du découvert de la CPCL - hors provisions techniques - qui s'élevait à CHF 1'413'483'620.34 à fin 2008 (CHF 1'244'642'449.54 à fin 2007). Les comptes de la Ville de Lausanne auraient dû en définitive être présentés économiquement ainsi :

	31.12.2008	31.12.2007
(en CHF)		
Garantie du paiement des rentes et avoirs vieillesse en faveur de la CPCL	2'377'159'000.-	2'333'170'000.-
Fortune de la CPCL	-963'675'379.66	-1'088'527'550.46
Garantie résiduelle de la Ville de Lausanne en faveur de la CPCL	1'413'483'620.34	1'244'642'449.54

Observations de la Municipalité

La Municipalité s'étonne que la Cour des comptes prenne une position fondée sur un avis et non sur la législation. Elle part du principe que si le gouvernement fédéral avait jugé nécessaire de modifier l'article 45 alinéa 2 OPP2 il l'aurait déjà fait. Or, ce n'est que dans le contexte de la législation actuellement en discussion au Parlement que le législateur fédéral entreprend de modifier ce point concernant l'étendue de la garantie d'une corporation publique pour une IPDP pratiquant le système de financement mixte. Les comptes de la Ville de Lausanne ont donc été établis en conformité avec le droit fédéral. En outre, la pratique des normes comptables internationales par Standard & Poor's a pour résultat que le rating de la Ville de Lausanne tient compte de l'obligation morale mais non légale de la Ville de Lausanne de couvrir éventuellement l'ensemble du découvert de la CPCL.

Prise de position de la Cour des comptes

La position de la Cour ne se fonde pas sur une « obligation morale », mais sur la nécessité de faire figurer la valeur effective des engagements de la Caisse au pied du bilan. On ne saurait en effet traiter plus mal en termes d'information tant les organes dirigeants (Municipalité, Conseil communal) et les assurés d'une IPDP que ceux d'une institution de prévoyance de droit privé.

À ce propos, le Conseil fédéral reprend dans son message (FF 2008 7632) l'opinion soutenue dès 1986 par une partie de la doctrine. Par ailleurs, dès l'entrée en vigueur de la LFLP le 1^{er} janvier 1995, ce n'est plus la seule part obligatoire de la prévoyance professionnelle, mais bien aussi la part surobligatoire de celle-ci qui doit figurer au pied du bilan de la corporation de droit public qui se porte garante des engagements de la Caisse, contrairement au libellé de l'article 45 alinéa 2 OPP2.⁷⁶

76 Cf. notamment :

H.R. Schwarzenbach-Hanhart, die Sonderregelung der Beamtenversicherungskassen in BVG, RSAS 1986, p. 236 ; H. Zimmermann, Grundlagenpapier zur Argauischen Pensionskasse, Dezember 2004, p.7. ;

J.A. Schneider, SVZ 68 (2000)3/4, pp. 71-74).

Annexe VI : Liste des abréviations

AF	Assemblée fédérale
AI	Assurances invalidité
ASA	Association suisse des actuaires
ASF	Autorité de surveillance des fondations
AVS	Assurance vieillesse et survivants
CA	Conseil d'administration
CAC	Chambre des actuaires-conseils
CCS	Code civil suisse
CF	Conseil fédéral
CPCL	Caisse de pensions du personnel de la Ville de Lausanne
DFJC	Département de la formation de la jeunesse et de la culture
DINF	Département des infrastructures
GAAP	Generally accepted accounting principles
FF	Feuille fédérale
IPDP	Institutions de prévoyance de droit public
LAA	Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (RS 832.20)
LEB	Chemin de Fer Lausanne-Echallens-Bercher
LFLP	Loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Loi sur le libre passage) (RS 831.42)
LLPP	Loi vaudoise sur la prévoyance professionnelle de certaines catégories de personnel
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
MSA	Manuel suisse d'audit
MSR	Manuel suisse de révision
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OPP1	Ordonnance du 29 juin 1983 sur la surveillance et l'enregistrement des institutions de prévoyance professionnelle (RS 831.435.1)
OPP2	Ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.441.1)
RPC	Recommandations relatives à la présentation des comptes
RSF	Règlement sur la surveillance des fondations
RSV	Recueil systématique de la législation vaudoise
TL/LO	Transports publics de la région lausannoise SA, Tramway du sud-ouest lausannois SA et Métro Lausanne-Ouchy SA

Annexe VII : Lettre du Service de la révision de la Ville de Lausanne du 20 avril 2010

administration générale
& finances

service de la révision

L a u s a n n e



Par porteur

COUR DES COMPTES
du Canton de Vaud
Rue de Langallerie 11
1014 LAUSANNE

dossier traité par : Pascal Favre
notre réf. : 61008/PP/BF/vd
votre réf. :

Lausanne, le 20 avril 2010

**RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES DU CANTON DE VAUD SUR L'AUDIT DE LA CAISSE DE
PENSIONS DU PERSONNEL COMMUNAL DE LA VILLE DE LAUSANNE (CPCL)**

Madame, Messieurs les magistrats,

La CPCL, sous la signature de son secrétaire M. J.-A. BAUDRAZ, nous a fait parvenir le rapport susmentionné pour prise de connaissance et éventuelles réactions.

A l'issue de sa lecture, nous vous faisons part de notre prise de position sur les commentaires formulés, touchant plus particulièrement l'accomplissement du mandat d'organe de contrôle de la CPCL par le service de la révision, à savoir :

D. 1) lettre a : indépendance du service de la révision

Le service de la révision réfute les allégations de la Cour relatives à son manque d'indépendance car, si l'on se réfère aux conclusions de la note à la Municipalité du 6 mai 1981 adressée à cette dernière sous la signature du directeur des finances de l'époque, à savoir Monsieur J.-C. ROCHAT, on relèvera que :

...

La séparation de la révision du service de l'inspection des finances et comptabilité générale est nécessaire du point de vue technique. Elle s'inscrit dans une tendance toujours plus marquée de responsabilisation des organes de contrôle, tant dans les grandes entreprises privées que dans les administrations.

L'indépendance et la liberté d'agissement des réviseurs sont à la base de tout système de contrôle efficace et fiable.

...

Cette décision a été communiquée le 30 juin 1981 au Conseil Communal qui en a pris acte au cours de sa séance du 8 septembre 1981.

Av. J.-J. Mercier 1
case postale 6904
1002 Lausanne
tél. 021 315 28 55
fax 021 324 13 81
pascal.favre@lausanne.ch



Fort de ces principes, le service de la révision - même s'il dépend administrativement d'une direction - n'a pas de lien hiérarchique tant avec le pouvoir législatif qu'exécutif. Cette absence de lien lui offre la liberté d'agir en toute autonomie et indépendance dans, entre autres, l'élaboration de ses missions d'audit face aux tiers.

La notion d'indépendance telle que décrite dans la littérature professionnelle actuelle peut être justifiée de la manière suivante :

- l'indépendance effective qui permet un jugement sans être entravé par des influences susceptibles de menacer la capacité de jugement professionnelle et qui permet à l'individu de rendre un jugement objectif et neutre est garantie par les principes décrits dans les termes en vigueur à l'époque de la décision municipale de 1981.
- l'indépendance en apparence qui implique une attitude propre à éviter des faits et circonstances qui pourraient inciter un tiers à mettre en doute l'intégralité, l'objectivité ou l'absence de tout conflit d'intérêt professionnel est clairement démontrée, ceci comme le relève la Cour sous point 13.2.2, al. 2 :

"Les nombreux documents consultés peuvent laisser à penser - notamment par les formulations utilisées dans les rapports détaillés - que le service de la révision de la ville de Lausanne disposait d'une certaine indépendance à l'égard de son employeur. Par ailleurs, la Cour n'a pas trouvé trace de directives écrites au service de la révision émanant du pouvoir politique de la ville de Lausanne - bien que cette entité soit rattachée au dicastère relevant du Syndic depuis le début des années 1990".

Eu égard à l'ensemble des éléments ci-dessus, l'indépendance étant démontrée, la situation n'est pas en contradiction avec les dispositions de l'article 34 OPP2.

In fine, soulignons que l'Autorité de Surveillance des Fondations, destinataire privilégié tant du «rapport de l'organe de contrôle» que du «rapport annuel de vérification» n'a pas émis d'avis négatif au sujet de l'indépendance du service de la révision avant décembre 2004.

D. 1) lettre b : Carences en matière d'application matérielle de la législation

Le service de la révision considère que les carences que lui attribue la Cour dans l'application matérielle de la législation et des normes professionnelles relèvent d'une appréciation erronée des dispositions qui prévalaient à l'époque.

En effet, contrairement à ce qui se passe dans le cadre de la société anonyme, où le rapport de contrôle (rapport d'attestation) est destiné à l'Assemblée générale alors que le rapport de vérification (rapport détaillé) est, lui, remis au Conseil d'administration (CA), pour la CPCL les deux rapports établis par le service de la révision sont adressés simultanément au CA et à l'Autorité de surveillance (ASF).

Aussi, considérant que :

- le non établissement d'une annexe en tant que document distinct a été régulièrement relevé dans les conclusions du «rapport annuel de vérification» avec la précision que les informations utiles selon l'article 47, al. 1 OPP2 étaient englobées dans le rapport de gestion annuel approuvé par le CA de la Caisse et transmis séparément à l'ASF,
- la situation financière réelle doit ressortir, non pas uniquement du bilan commercial, mais des comptes annuels constitués du bilan, du compte de profits et pertes et de l'annexe,



- un commentaire sur l'évolution de la situation financière a été régulièrement formulé dans les conclusions du «rapport annuel de vérification»,

le service de la révision estime, en l'occurrence, qu'il n'y a pas de défaut d'information ni de violations importantes des dispositions légales et statutaires qui justifieraient la mention d'une réserve dans le rapport de contrôle au sens de la norme de révision N° 17 (édition 1998).

Par ailleurs, concernant l'absence de mention dans ses rapports de contrôle 1998 à 2001 de l'étendue de l'application des mesures proposées par l'expert et les décisions du CA y relatives, le service de la révision tient à préciser que le MSA à son article 8.1444 (édition 1998) attribue à l'organe de contrôle la tâche d'examiner et de constater dite étendue et que ce n'est qu'à partir de 2005, avec l'introduction de l'article 35a OPP2, qu'il doit en faire état dans son rapport.

Néanmoins le service de la révision, dans ses rapports annuels de vérification 1998 et 1999, a régulièrement formulé des commentaires sur l'avancement de la mise en application des recommandations de l'expert (émises dans son rapport de juin 1998, relatif à la situation au 1^{er} janvier 1997). Quant aux rapports 2000 et 2001, délivrés respectivement un et deux ans après l'entrée en force des mesures préconisées, un rappel des décisions du CA à leur sujet ne se justifiait plus.

En vous remerciant d'avance de prendre note de ces considérations, nous vous prions de croire, Madame et Messieurs les magistrats, à l'expression de notre considération distinguée.

service de la révision

Pascal Favre
expert-réviseur agréé

Bernard Favre
expert-réviseur agréé

Copie de la présente est adressée, pour information, à :

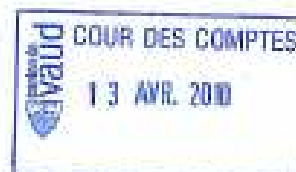
- Monsieur Daniel BRÉLAZ, président du Conseil d'Administration de la CPCL

Annexe VIII : Lettre de l'Autorité de surveillance des fondations du 7 avril 2010



Autorité de surveillance
des fondations

Rue du Valentin 10
1014 Lausanne



Cour des comptes
Mme A. Weil-Lévy et M. S. Granieri
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

Affaire traitée par : Dominique Favre - 021 318 40 00
Réf. : CPCL / AWL/SCR/2010

Lausanne, le 7 avril 2010

Caisse de pensions du personnel communal de la Ville de Lausanne (CPCL)

Madame, Monsieur,

Nous nous référons à l'envoi du projet de rapport de la Cour des comptes consacré à l'audit sur la Caisse de pensions du personnel communal de la Ville de Lausanne.

Conformément à la procédure, nous avons pris connaissance du document, spécialement des passages concernant l'autorité de surveillance des fondations. Nous n'avons cependant pas d'observation à formuler.

En restant à votre disposition, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments distingués.

Autorité de surveillance
des fondations


Dominique Favre
Directeur