

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Fabrice Moscheni et consorts – Caisse de Pensions de l'Etat de Vaud (CPEV): les reports de sa restructuration annonce-t-elle un besoin supplémentaire de recapitalisation avec l'argent du contribuable ? (22_INT_108)

Rappel de l'intervention parlementaire

En 2013, le Conseil d'Etat a adopté l'exposé des motifs et projet de loi (EMPL) sur la Caisse de Pensions de l'Etat de Vaud (CPEV), ainsi qu'un projet de décret (EMPD) accordant un crédit de 1,44 milliard pour les mesures de recapitalisation de la CPEV.

A fin juin 2022, la performance globale de la CPEV s'établit à -7,9% et son degré de couverture est de 68.8%, s'inscrivant ainsi très proche du minimum de 68% de taux couverture imposé au 31.12.2022 par le chemin de recapitalisation décidé en 2013 et auquel la CEPV s'est engagée devant les autorités de surveillance. Si ce degré minimum n'est pas respecté, une recapitalisation par injection de capital s'imposera.

Pour rappel, le plan de financement de la CPEV a été accepté en 2013 afin d'assainir la CPEV face aux défis structurels auxquels elle est soumise. En 2012, le taux de couverture était de 64.39%, situation jugée très inquiétante à l'époque et justifiant une réaction énergique. Le plan de financement a ainsi nécessité l'injection de 1.44 milliards dans la CPEV d'une part, et, en contrepartie, le plan prévoyait une restructuration du plan de prévoyance afin d'amener ce plan plus en ligne avec les données actuarielles de la caisse. En mots clairs, les prestations de prévoyance devaient être revues à la baisse car elles sont actuellement trop généreuses.

Néanmoins, dès 2017, invoquant les bonnes performances des placements financiers, les mesures de restructuration touchant le plan de prévoyance ont été reportées par le conseil d'administration de la CPEV. A nouveau en mai 2022, les mesures de restructuration ont été reportées au 1.1.2025. La raison du report était « la bonne marche des placements financiers ». Il est à noter que ce report des mesures de restructuration a été accepté en mai 2022 par l'As-So, unité de tutelle, sur la base des comptes des résultats au 31.12.2021. Il est cocasse de constater que cette décision a été prise en mai 2022, alors que les marchés financiers avaient subi une forte correction, et consubstantiellement la situation de la caisse s'était déjà fortement dégradée.

De façon générale, on peut s'étonner de ces reports à répétition des mesures de restructuration. En effet, la bonne gouvernance impose de séparer les mesures de restructuration, ces dernières étant définies sur une base d'une analyse structurelle de la situation de la caisse, d'une part, des performances des placements financiers de certaines années, d'autre part, qui sont, par essence, des aspects conjoncturels.

En d'autres mots, toute surperformance s'entend comme devant être compensée à long terme par une sous-performance. Les reports à répétition paraissent à ce titre comme une vision tactique et non stratégique, et vont de fait selon la doctrine généralement reconnue à l'encontre de l'intérêt à long terme de la caisse de pension.

Selon les annexes aux comptes 2021, la CPEV assure début 2022 près de 40'000 actifs et paie des rentes à plus de 20'000 rentiers. En sus des fonctionnaires employés par le Canton de Vaud, elle assure également les employés d'autres structures telles que l'UNIL, HEP, ECAL et l'autorité LPP de surveillance (As-So). Dans ce dernier cas, seul les actifs de 45 ans révolus au 31.12.2011 sont assurés auprès de la CPEV.

Au vu du développement ci-dessus, j'ai le privilège de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat.

- *Comment le Conseil d'Etat juge-t-il la situation financière et de gouvernance de la CPEV ?*
- *Comment le Conseil d'Etat juge-t-il les reports successifs des mesures de restructuration du plan de prévoyance, en particulier celui au 1.1.2025, décidé en mai 2022 ?*
- *Est-ce que les représentants du Conseil d'Etat dans le conseil d'administration de la CPEV ont soutenus le report des mesures de restructuration au 1.1.2025 ?*
- *Le Conseil d'Etat juge-t-il probable que la CPEV nécessite à nouveau une injection de capital pour la sauver ? si c'est le cas :*
 - *Quel serait le montant à injecter ?*
 - *Un montant est-il provisionné dans les comptes de l'Etat pour une éventuelle injection supplémentaire ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec attention des questions posées par Monsieur le Député Fabrice Moscheni et a l'avantage d'y répondre de la manière suivante.

En préambule, il tient à souligner que l'entrée en vigueur de la dernière modification de la loi sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (LCP) le 1^{er} janvier 2014 a consacré la séparation des compétences de l'Etat par rapport à celles du Conseil d'administration de la Caisse de pension de l'Etat de Vaud (CPEV). Dans l'esprit de la loi, cette séparation des pouvoirs doit permettre d'assurer que les engagements de l'Etat envers son institution de prévoyance soient clairement définis et circonscrits. En parallèle, le Conseil d'administration de la CPEV (CA-CPEV) doit disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour garantir l'équilibre financier de l'institution de prévoyance. Dans le système en vigueur à l'Etat de Vaud, le Législateur cantonal décide donc du niveau de financement et le CA-CPEV se voit attribuer la compétence d'adapter les prestations à la situation financière existante. Cette répartition des compétences est conforme aux exigences fédérales applicables aux caisses de pensions publiques (art. 50, al. 2 LPP).

La CPEV gère la retraite de plus de 60'000 personnes (40'833 actifs et 21'248 retraités). Au 31.12.2022, son degré de couverture était de 68.57%.

Il y a de cela dix ans, l'effort demandé aux employés avait été le suivant, dans le cadre d'un accord passé entre la Fédération des Sociétés de Fonctionnaires et du Parapublic Vaudois et le Conseil d'Etat et voté par le Grand Conseil : une hausse de la cotisation de 1% (de 9 à 10%), le calcul de la rente sur les douze dernières années de travail - et non sur trois - et l'augmentation des âges de la retraite de deux ans (62 ans, ou 60 pour certains métiers). En votation finale, le législatif cantonal avait accepté les modifications légales entérinant l'accord par 100 voix contre 27 et 9 abstentions (18.06.2013).

Lors de la recapitalisation de 2013, le Grand Conseil a prévu dans la loi qu'en cas de déséquilibre financier aucune autre injection d'argent public ne serait effectuée si les plans de prévoyance n'étaient pas révisés régulièrement pour tenir compte des réalités économiques et actuarielles de la CPEV (art. 23, al. 1, LCP). La révision annoncée prévoit d'augmenter de 2 ans l'âge de la retraite et donc d'autant la durée de cotisation nécessaire à l'obtention des pleins droits. Planifiée initialement en 2017 pour 2019, cette révision a été repoussée en 2019 à 2023 puis en 2022 à 2025.

Réponses aux questions

1. Comment le Conseil d'Etat juge-t-il la situation financière et de gouvernance de la CPEV ?

Au 31 décembre 2022, le degré de couverture selon l'Ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2) était de 68.57% et dépassait légèrement l'objectif du taux de couverture défini dans le plan de financement adopté en 2013, qui était fixé pour cette même date à 68.0%. L'évolution des marchés financiers sur l'année 2022 a engendré une performance négative de -7.5%.

Le Conseil d'Etat rappelle que depuis 2014, le taux de couverture de la CPEV a été supérieur à l'objectif imposé par le droit fédéral, malgré une baisse en 2018. Par la suite, la forte croissance des indices boursiers en 2019 et 2021 a impacté de manière positive la CPEV, malgré le très fort ralentissement enregistré au début la pandémie de COVID-19.

À la suite des différentes annonces des banques centrales, les marchés financiers ont été impactés de manière importante en 2022. Dans cet environnement, aucune classe d'actifs n'a été épargnée. La CPEV a utilisé sa réserve de fluctuation de valeur à hauteur (RFV) de CHF 1.55 milliard, RFV qui ne se montait plus qu'à 0.6% des engagements de prévoyance au 31.12.2022. La conjoncture mondiale connaît des changements importants qui se traduisent par un retour de l'inflation et la hausse des taux d'intérêts. Dans ce contexte, le CA-CPEV a annoncé poursuivre ses travaux en vue d'une révision du plan de prévoyance 2025 afin de garantir un équilibre financier à long terme de la Caisse.

Le Conseil d'Etat n'a pas à juger de la situation financière de la CPEV, celle-ci relevant de la compétence du CA-CPEV.

En termes de gouvernance, le comportement des responsables des caisses de pensions doit satisfaire à des critères éthiques élevés, afin de préserver de manière absolue les intérêts des assurés et des bénéficiaires de rentes. Consciente de ses responsabilités, la CPEV a adopté des dispositions applicables en matière de loyauté qui sont conformes aux dispositions légales ainsi qu'à la Charte de l'Association suisse des institutions de prévoyance (ASIP) par rapport à la gestion des fonds de la prévoyance professionnelle.

Consciente de sa responsabilité en tant qu'investisseur institutionnel et de ses obligations légales, la CPEV prend en considération depuis plusieurs années les enjeux environnementaux, sociaux et de gouvernance d'entreprise (critères ESG) et applique une politique d'investissement responsable.

Gérante de la CPEV, Retraites Populaires a pris toutes les mesures nécessaires à la bonne application des dispositions légales applicables en matière d'intégrité et de loyauté. Elle s'est également engagée à respecter les principes édictés dans la Charte ASIP.

2. Comment le Conseil d'Etat juge-t-il les reports successifs des mesures de restructuration du plan de prévoyance, en particulier celui au 1.1.2025, décidé en mai 2022 ?

Tous les cinq ans, la CPEV doit prouver sa capacité de financer les prestations promises et d'atteindre durablement un degré de couverture de 80% en 2052 en soumettant à l'As-So un plan de financement contenant des hypothèses et des projections mises à jour. En avril 2022, la caisse a déposé à l'As-So un plan de financement actualisé tenant compte des résultats 2021 et comprenant un report au 1^{er} janvier 2025 des mesures touchant le plan de prévoyance. Par décision du 10 mai 2022, l'Autorité de surveillance a approuvé la poursuite de la gestion de la CPEV selon le système de capitalisation partielle. Dès lors, les prestations actuelles restent donc inchangées jusqu'au 31 décembre 2024.

Le Conseil d'Etat attend du CA-CPEV qu'il présente prochainement ses différentes hypothèses pour adapter ou confirmer le plan de prévoyance dont la révision avait été reportée au 1^{er} janvier 2025, sur la base du plan de financement approuvé par l'As-So en 2022.

3. *Est-ce que les représentants du Conseil d'Etat dans le conseil d'administration de la CPEV ont soutenus le report des mesures de restructuration au 1.1.2025 ?*

Les délibérations du Conseil d'administration ne sont pas publiques et le Conseil d'Etat n'est pas habilité à les commenter.

4. *Le Conseil d'Etat juge-t-il probable que la CPEV nécessite à nouveau une injection de capital pour la sauver ? si c'est le cas :*

- *Quel serait le montant à injecter ?*
- *Un montant est-il provisionné dans les comptes de l'Etat pour une éventuelle injection supplémentaire ?*

Le Conseil d'Etat s'en tient pour l'heure à l'article 23 alinéa 1 de la Loi sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (LCP) du 18 juin 2013, dont la teneur est la suivante, l'article ayant pour titre « Mesures en cas de déséquilibre financier » :

« Aucun financement supplémentaire, sous forme d'augmentation de cotisation patronale ou de versement unique par l'Etat, à celui prévu par le décret accordant au Conseil d'Etat un crédit de CHF 1'440'000'000.- pour diverses mesures permettant la recapitalisation de la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud ne sera accordé par le Grand Conseil d'ici 2052 aussi longtemps que le Conseil d'administration de la CPEV n'aura pas pris des mesures structurelles comprenant notamment l'introduction du calcul du salaire assuré sur l'ensemble de la carrière ainsi qu'une augmentation des âges de retraite. »

Aucun montant n'est provisionné dans les comptes de l'Etat pour une éventuelle injection supplémentaire.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 juillet 2023.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

A. Buffat