

REPOSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Marc-Olivier Buffat et consorts –
Quelle stratégie pour garantir la pérennité des retraites par la CPEV (23_INT_117)

Rappel de l'intervention parlementaire

En 2013, le Conseil d'Etat a adopté la loi sur la Caisse de Pensions de l'Etat de Vaud (CPEV), ainsi qu'un décret accordant un crédit de 1.44 milliard pour les mesures de recapitalisation de la CPEV.

A fin 2022, la performance globale de la CPEV s'établit à -7.5% et son degré de couverture est de 68.57%, s'inscrivant ainsi très proche du minimum de 68% de taux de couverture imposé au 31.12.2022 par le chemin de recapitalisation décidé en 2013 et auquel la CPEV s'est engagée devant les autorités de surveillance. Ces résultats ont contraint la Caisse à utiliser presque entièrement sa réserve de fluctuation de valeur pour 1.55 milliard.

Selon l'analyse des résultats 2021 des caisses de pension publiques romandes de septembre 2022 (Retraites populaires, 16^e édition), il apparaît que le rapport actifs / rentiers était de 1.96 pour la CPEV, contre une moyenne de 2.11. Au niveau de la rente de retraite (âge et années de cotisation), les assurés actifs de la CPEV bénéficient d'un âge de départ à 60, respectivement 62 ans (moyenne des caisses de pension publiques romandes de 63.1) pour 38 années de cotisation (moyenne 40.4). Seuls les assurés de la police et des pénitenciers genevois ont des conditions plus favorables (retraite à 58 ans après 35 années de cotisation). L'âge de la retraite est à 65 ans tant pour les assurés actifs de l'Etat de Genève que pour ceux de la Ville de Lausanne.

Au niveau du degré de couverture, la CPEV était classée 25^e sur 26 en 2021, malgré l'application d'un taux technique de 2.0%, supérieur à la moyenne romande de 1.87% et donc favorable aux résultats de la Caisse. Au printemps 2022, lors du dernier report de la révision (augmentation de l'âge de la retraite et de la durée de cotisation), le CA-CPEV concédait d'ailleurs que « si les prévisions des spécialistes se confirment, seul un financement supplémentaire permettra alors d'éviter, encore une fois, de recourir à ces mesures pour équilibrer financièrement notre institution de prévoyance à très long terme ».

Retraites Populaires note enfin que la diminution progressive des caisses de pension en primauté des prestations se poursuit inexorablement. La Caisse de prévoyance de l'Etat de Fribourg est d'ailleurs passée en primauté des cotisations au 01.01.2022.

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

- *Est-ce que le CA-CPEV prévoit de mettre en œuvre sa révision annoncée d'augmenter de 2 ans l'âge de la retraite et d'autant la durée de cotisation au 01.01.2025 ?*
- *Quelles seraient les conséquences pour la Caisse (degré de couverture, alimentation d'une provision pour indexations futures, etc.) et pour les assurés actifs d'un calcul de la rente sur l'ensemble de la carrière, plutôt que sur les douze dernières années de travail, comme le prévoit l'article 23 alinéa 1 de la Loi sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (LCP) ?*
- *Quelles seraient les conséquences d'une solution intermédiaire avec un calcul des droits sur les 20 dernières années de service ?*
- *Quels seraient les effets et conséquences à court, moyen et long terme d'un passage de la primauté des prestations au régime de la primauté des cotisations ?*

Réponse du Conseil d'Etat

1. Est-ce que le CA CPEV prévoit de mettre en œuvre sa révision annoncée d'augmenter de 2 ans l'âge de la retraite et d'autant la durée de cotisation au 01.01.2025 ?

Le plan de financement approuvé par l'Autorité de surveillance au printemps 2022 prévoit une adaptation du plan de prévoyance avec effet au 1^{er} janvier 2025. La principale modification du plan de prévoyance concerne en effet l'augmentation de la durée d'assurance et des âges de retraite de 2 ans.

Cette modification du plan de prévoyance correspond au projet qui avait été élaboré par le Conseil d'administration et approuvé par l'Autorité de surveillance en 2017, avec une entrée en vigueur initialement prévue au 1^{er} janvier 2019. En 2018, lors de la consultation relative à ce plan de prévoyance, le Conseil d'Etat et les faïtières syndicales, dans une demande commune, ont sollicité le maintien du plan de prévoyance en vigueur jusqu'à fin 2022 eu égard à la situation financière de la Caisse et à la performance financière réalisée au cours de l'exercice 2017. En 2022, l'entrée en vigueur du nouveau plan de prévoyance a pu être reportée au 1^{er} janvier 2025 compte tenu du fait que les bonnes performances financières réalisées au cours des dernières années ont permis d'améliorer la situation financière de la Caisse.

Entretemps, un changement de paradigme a pu être observé sur les marchés financiers avec la remontée des taux d'intérêt, la fin des taux négatifs et le retour de l'inflation. Ce changement a certes eu un impact négatif sur la situation financière de la CPEV au 31.12.2022 mais a un effet positif sur les espérances de rendement à moyen terme.

Compte tenu de cette évolution, le Conseil d'administration a poursuivi ses travaux. Il a notamment demandé des projections supplémentaires à l'expert de la Caisse. Fort de ces nouvelles projections, le Conseil d'administration a consulté une nouvelle fois le Conseil d'Etat et les faïtières syndicales en les informant de la situation actuelle et des variantes envisageables.

Sous réserve du dépôt d'un nouveau plan de financement dans le courant de l'année 2024, les mesures touchant au plan de prévoyance, à savoir l'augmentation de la durée d'assurance et des âges de retraite de 2 ans, entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

2. Quelles seraient les conséquences pour la Caisse (degré de couverture, alimentation d'une provision pour indexations futures, etc.) et pour les assurés actifs d'un calcul de la rente sur l'ensemble de la carrière, plutôt que sur les douze dernières années de travail, comme le prévoit l'article 23 alinéa 1 de la Loi sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (LCP) ?

Pour une personne assurée qui a accompli 38 années d'assurance au moment de son départ à la retraite, la pension de retraite s'élève à 60% du salaire assuré. Le salaire assuré correspond à la moyenne des salaires cotisants des 144 derniers mois. A la CPEV, le salaire cotisant correspond au salaire AVS réduit de la déduction de coordination.

Dès lors que la personne assurée bénéficie d'annuités et/ou d'adaptation au renchérissement (indexation), le salaire assuré (moyenne des salaires cotisants) ne correspondra pas au dernier salaire réalisé avant la retraite mais à un montant plus faible. Les augmentations de salaires en fin de carrière, qu'elles soient liées aux annuités ou au renchérissement, ont par conséquent pour effet de réduire le taux de remplacement du dernier salaire par la pension de retraite.

Dans le même esprit, depuis la réforme de 2013, les promotions et augmentations de salaire y relatives font désormais l'objet d'une contribution de rappel facturée par la Caisse. Les personnes assurées qui bénéficient d'une promotion ou d'une augmentation de salaire peuvent ainsi financer individuellement les conséquences sur leur prévoyance si elles souhaitent maintenir leur objectif de prestations de retraite en proportion de leur nouveau salaire cotisant.

Si la durée prise en compte pour déterminer le salaire assuré devait être prolongée à 20 années, voire à l'ensemble de la carrière, l'effet sur le rapport entre le salaire cotisant et le salaire assuré serait d'autant plus important. Il en résulterait une pension de retraite proportionnellement plus faible par rapport au dernier salaire cotisant, abaissant ainsi le taux de remplacement. En effet, les annuités et adaptations au renchérissement dont bénéficieraient les personnes assurées au cours de la période prise en compte pour la moyenne augmenteraient le salaire cotisant, base de calcul pour les cotisations facturées, mais auraient une incidence moindre sur le salaire assuré, base de calcul des prestations, en raison de la moyenne. Par ailleurs, si le salaire assuré devait être déterminé sur la base de la moyenne de l'ensemble des salaires cotisants, le prélèvement par la Caisse d'une cotisation de rappel n'aurait plus lieu d'être.

En résumé, le système du salaire moyen de carrière n'accroît pas le financement de la Caisse, car les cotisations sont perçues sur le salaire cotisant qui augmenterait d'année en année, mais réduit le niveau de la prestation assurée, car le salaire assuré augmenterait de manière moins importante sous l'effet de la moyenne.

L'expert agréé de la Caisse a projeté l'incidence sur la pension de retraite en cas d'application d'une moyenne des salaires sur l'ensemble de la carrière. En admettant une augmentation de salaire constante sur 38 années d'assurance de l'ordre de 0,5%, le niveau de la pension de retraite en pourcent du dernier salaire assuré ne serait plus de 60% mais avoisinerait les 56%. Ce taux ne serait plus que de 53% si l'augmentation était de 1% et baisserait même à environ 47% en cas d'augmentation de salaire constante de 2% par année sur 38 années d'assurance.

Une moyenne du salaire assuré sur l'ensemble de la carrière ne présente plus les caractéristiques typiques d'une primauté des prestations mais s'apparente bien plus à une primauté des cotisations. Quel que soit le système appliqué, à partir du moment où le financement est maintenu à son niveau actuel mais que les prestations sont diminuées, la situation financière de la Caisse s'améliorera à terme. Cela étant, les effets positifs d'un système basé sur la moyenne des salaires de l'ensemble de la carrière ne se manifesteraient que très progressivement compte tenu de la longue période transitoire nécessaire.

3. Quelles seraient les conséquences d'une solution intermédiaire avec un calcul des droits sur les 20 dernières années de service ?

Voir la réponse précédente. La moyenne sur 20 ans réduirait un peu moins les prestations qu'une moyenne sur toute la carrière.

4. Quels seraient les effets et conséquences à court, moyen et long terme d'un passage de la primauté des prestations au régime de la primauté des cotisations ?

La CPEV applique le régime de la primauté des prestations depuis plus de 70 ans. D'autres institutions de prévoyance suisses, dont la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève, appliquent le même régime, alors que la majorité des institutions de prévoyance appliquent désormais le régime de la primauté des cotisations.

Les effets d'un passage du régime de la primauté des prestations au régime de la primauté des cotisations diffèrent d'une institution de prévoyance à l'autre en fonction de leurs caractéristiques spécifiques et surtout des mesures touchant l'objectif de prestation.

A titre d'exemple, la réforme de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (CPPEF) est entrée en vigueur au 01.01.2022, avec notamment un passage à la primauté des cotisations ainsi qu'une hausse paritaire du taux de cotisations de 2% (1% assurés et 1% employeur). Ce changement a été accompagné de l'introduction d'une échelle de bonifications croissante ainsi que de mesures transitoires et compensatoires à partir de 45 ans, à hauteur d'un montant unique de CHF 380 millions versé par l'employeur.

De son côté, la CPEV applique un financement dit collectif basé sur un taux de cotisation identique pour toutes les personnes assurées quel que soit leur âge. Cette méthode implique des solidarités dans le financement de la Caisse. Chaque personne assurée a le même taux de cotisation qu'elle soit jeune ou proche de la retraite.

Il en est d'ailleurs de même pour l'employeur. Par ailleurs, les augmentations de salaire (annuités et d'adaptation au renchérissement) sont également financées collectivement impliquant un mécanisme de solidarité, à l'exception de la contribution de rappel qui revêt un caractère individuel. Ces mécanismes de solidarité contribuent à la réalisation de l'objectif de prestation.

Les institutions de prévoyance appliquant un régime en primauté des cotisations ont systématiquement introduit un financement individualisé dépendant de l'âge de chaque personne assurée, dans lequel le taux de cotisation croît en fonction de l'âge tant pour la personne assurée que pour l'employeur. En outre, lors d'un changement de primauté, il est nécessaire de prévoir des mesures d'accompagnement qui peuvent être coûteuses. Il est observé en pratique que les employeurs ont généralement pris en charge ces coûts induits par le changement de primauté.

Enfin, l'élément primordial n'est pas tant le type de primauté qui est pratiqué par une institution de prévoyance mais l'objectif de prestation qui est visé et le mode de financement qui est adopté. En effet, le coût d'un franc de pension à la retraite est identique que la Caisse soit en primauté des prestations ou en primauté des cotisations.

Par conséquent, dans ce cas, si le financement devait être maintenu au même niveau, la situation financière de la Caisse s'améliorerait à terme, au détriment des prestations assurées.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 novembre 2023.

La présidente :

Le chancelier a.i. :

C. Luisier Brodard

F. Vodoz