

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Jean Batou, Jocelyne Haller, Lydia Schneider Hausser, Alberto Velasco, François Baertschi, Sandro Pistis, Sophie Forster Carbonnier, Emilie Flamand-Lew, Pierre Vanek, Maria Perez, Olivier Baud, Christian Zaugg, Christian Grobet, Salika Wenger, François Lefort, Yves de Matteis, Frédérique Perler, Guillaume Käser, Jean Rossiaud, Sarah Klopmann, Jean-Michel Bugnion, Caroline Marti, Salima Moyard, Romain de Sainte Marie, Christian Frey, Isabelle Brunier, Jean-Louis Fazio, Roger Deneys, Jean-Charles Rielle, Thomas Wenger, Nicole Valiquier Grecuccio, Christian Dandrès, Irène Buche, Cyril Mizrahi, Daniel Sormanni, Danièle Magnin, Christian Flury, Henry Rappaz, Christian Decorvet, Jean-François Girardet, Pascal Spuhler, Thierry Cerutti, Jean-Marie Voumard, Ronald Zacharias, André Python

Date de dépôt : 7 avril 2017

Projet de loi

Saigner la CPEG ou la soigner ? La réponse s'impose !

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Autorisation de dépense

Un crédit extraordinaire de 800 000 000 F est ouvert au Conseil d'Etat pour un apport d'actifs à la Caisse de pension de l'Etat de Genève (CPEG) au cours de l'exercice 2017.

Art. 2 Modifications à une autre loi (B 5 22)

¹ La loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève, du 14 septembre 2012, est modifiée comme suit :

Art. 30, al. 4 (nouveau)

⁴ Une cotisation supplémentaire de 0,55% des traitements cotisants est prélevée pendant 12 ans et demi (50 mois), de juillet 2017 à décembre 2029. Celle-ci est prise en charge en totalité par le membre salarié.

Art. 67, al. 3 (nouveau)

³ La cotisation supplémentaire fixée à l'article 30, alinéa 4, n'est pas comprise dans les taux indiqués aux alinéas 1 et 2.

Art. 3 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur au lendemain de sa publication dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Lorsque la CPEG a été créée, le 1^{er} janvier 2014, elle héritait d'un double problème structurel :

- 1) L'Etat ne s'étant jamais acquitté de ses engagements en vue de la pleine capitalisation de sa caisse (la CIA, à cette époque), il lui devait encore 42 millions (207 millions d'aujourd'hui) en 1946... Par chance, au tournant des années 1970, les caisses publiques genevoises ont opté pour un système mixte, combinant répartition et capitalisation, dans un contexte où le droit fédéral ne prévoyait pas d'obligation de couverture minimale.
- 2) La législation fédérale a toutefois changé en 2012, obligeant désormais les caisses publiques à atteindre un taux de couverture de 60% en 2020, de 75% en 2030 et de 80% en 2052 (LPP, lettre c, alinéa 2, des dispositions transitoires de la modification du 17 décembre 2010). Or, à sa fondation, le 1^{er} janvier 2014, la CPEG avait un taux de couverture de 57%, en dépit d'une recapitalisation de l'ordre de 763 millions de francs de la part de l'Etat.

L'horizon d'un taux de couverture minimal de 75% en 2030 paraissait donc hors de portée, raison pour laquelle la LCPEG (art. 28A) a fixé un « chemin de croissance » qui proposait l'atteinte par étapes des taux de couverture suivants : 60% en 2020, 63% en 2025, 66% en 2030, 69% en 2035, 72% en 2040 et 76% en 2045.

Toutefois, pour parer à la non-atteinte annoncée du second palier de recapitalisation de 75% en 2030, l'Etat avait prévu d'emblée de verser à la Caisse, jusqu'à ce qu'elle parvienne à ce taux de couverture, au plus tard en 2044, un intérêt annuel égal au taux d'intérêt minimal LPP sur la part du découvert par rapport à ce palier, conformément aux dispositions fédérales (LPP, lettre c, alinéa 2, des dispositions transitoires de la modification du 17 décembre 2010). Le risque maximal que l'Etat aurait à payer en termes d'intérêts a ainsi été provisionné à 410 millions de francs au 31 décembre 2015, auxquels il a ajouté 36 millions, au 31 décembre 2016, pour le risque supplémentaire de non-atteinte du palier de 60% du taux de couverture en 2020, soit un total de 446 millions.

Une décision de la BNS qui fait boule de neige

Ce scénario a cependant buté sur les aléas des marchés financiers et sur les réactions en chaîne qu'ils ont suscitées. Le 15 janvier 2015, pour faire face au « *credit easing* » de la BCE, la BNS a aboli le cours plancher de 1,20 F pour 1 euro et introduit des taux d'intérêt négatifs. Dans ce contexte troublé, les mauvais rendements de la fortune de la Caisse (-0,4%) ont produit un recul de son taux de couverture légal de 1,8 point, de 61,6% (31.12.2014) à 59,8% (31.12.2015).

De surcroît, à la fin 2016, en dépit des bons rendements de sa fortune (+5,5%) cette année-là, l'équilibre financier de la CPEG s'est dégradé beaucoup plus fortement en raison de la baisse du taux technique de référence de 2,75% à 2,25%, communiquée le 3 octobre par la Chambre suisse des experts en caisses de pension (CSEP). En effet, sur recommandation de son expert agréé, le 15 décembre, le comité de la Caisse a opté pour une baisse de son propre taux technique de 3,0 à 2,5%. Et ceci a provoqué mécaniquement une nouvelle baisse du taux de couverture de la Caisse, de 4,3 points cette fois-ci, de 61,5% à 57,2% (31.12.2016), amortie en réalité par la hausse de l'âge pivot d'un an (réduction des prestations de 5%), sans laquelle le taux de couverture serait tombé à 56,8%.

On peut légitimement se demander si une première baisse d'un quart de point, de 3,0 à 2,75% n'aurait pas été plus appropriée. N'aurait-il pas fallu au moins solliciter l'avis d'un deuxième actuaire ? Surtout si l'on songe que l'expert agréé de la CPEG, M. Giovanni Zucchinetti, remplit d'autres mandats pour l'Etat de Genève, ce qui paraît discutable au regard de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité du 18 avril 1984 (OPP 2, art. 40, al. 2) qui stipule que « *L'indépendance de l'expert en matière de prévoyance professionnelle est incompatible en particulier avec... : b) une participation directe ou indirecte à l'entreprise fondatrice ou à l'organe de gestion de l'institution de prévoyance* ».

Aux fins de comparaison, on signalera que la Caisse de pension de l'Etat de Vaud (CPEV), qui dispose certes d'un taux de couverture de 73% (2015), grâce à un effort de recapitalisation à hauteur de 1,44 milliard de francs, voté par le parlement vaudois, en juin 2013, et présente pourtant une structure d'assurés analogue (2,08 actifs pour 1 pensionné), a décidé de conserver un taux technique de 3,25% pour 2017...

Qui veut saigner la CPEG ?

Les mesures structurelles beaucoup plus brutales, envisagées aujourd'hui par le comité de la Caisse, pourraient déboucher sur une baisse historique des objectifs de rente de l'ordre 10 à 15% (en plus des 5% déjà actés), soit 15 à 20% en tout (!). Or le montant moyen des rentes versé aujourd'hui par la CPEG est de 3000 F par mois, ce qui implique que la réduction planifiée pourrait donc les ramener entre 2400 F et 2550 F d'ici à la fin de cette décennie...

De surcroît, ces mesures, en faisant porter l'essentiel de l'effort sur la génération des 40 à 65 ans, entreraient en contradiction flagrante avec le message du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité du 19 septembre 2008. Celui-ci insiste en effet pour que les institutions de prévoyance de droit public se dotent d'un régime transitoire en mesure de « *placer les différentes générations d'assurés sur pied d'égalité et ne pas pénaliser ou avantager une génération par rapport à une autre (justice intergénérationnelle)* ».

On relèvera que cette attaque brutale est conduite au pas de charge par un avocat d'affaires, M^e Eric Alves de Souza, désigné « *en qualité de président des représentants de l'employeur au comité de la Caisse de pension de l'Etat de Genève* » par un arrêté du Conseil d'Etat du 21 décembre dernier. Cet arrêté est pourtant dépourvu de bases légales et réglementaires dans la mesure où « *Le Conseil d'Etat désigne les représentants de l'employeur* » (LCPEG, art. 44), mais le président de la Caisse doit être nommé en toute indépendance par la délégation employeur (règlement d'organisation de la CPEG, art. 2, al. 3).

Bien sûr, la désignation du président de la CPEG a été confirmée *a posteriori* par la délégation employeur de son comité. Toutefois, en mettant les organes statutaires de la Caisse devant le fait accompli, le Conseil d'Etat a fait bien peu de cas de leur autonomie. Ceci est d'autant plus surprenant que le nouveau président, intronisé par l'exécutif cantonal, reçoit désormais des honoraires comme mandataire de l'Etat, à raison de 450 F/h, pour le travail qui dépasse sa rémunération de la CPEG. Il dispose donc *de facto* d'un double mandat de la Caisse et du Conseil d'Etat, ce qui paraît contraire aux dispositions du droit fédéral qui prévoient « *une stricte séparation des compétences entre les instances politiques et les organes suprêmes des institutions de prévoyance de corporations de droit public* » (courrier du 23 novembre 2016 de MM. François Longchamp et Serge Dal Busco à M. Roger Deneys, président de la Commission des finances).

Il faut soigner la Caisse de l'Etat...

La CPEG doit évidemment décider en toute indépendance des modifications éventuelles de son plan de prestations.

On notera à ce propos que son comité a déjà préavisé une diminution des engagements de la Caisse envers les assurés actifs **de l'ordre de 400 millions**, qui résulte de la baisse des prestations de 5% (hausse de l'âge pivot de 1 an).

Mais il appartient à l'Etat de prendre ses responsabilités en ce qui concerne son financement, afin d'éviter une baisse des rentes de 15 à 20% au détriment des 46 500 salariés cotisants de la CPEG, qui viendrait s'ajouter à celle de 12% qu'ils ont déjà subie au moment de la constitution de la CPEG, en 2014. Un tel traitement de choc porterait en effet atteinte à la crédibilité de l'Etat de Genève en tant qu'employeur et provoquerait un véritable traumatisme social.

Or, au 1^{er} janvier 2017, c'est-à-dire après la baisse du taux technique à 2,5% et la hausse d'un an de l'âge pivot, selon nos projections actuarielles, une recapitalisation immédiate à hauteur de 1 milliard de francs permettrait de passer nettement au-dessus du « chemin de croissance » prévu par la LCPEG (art. 28A), avec un taux de couverture atteignant de 68 à 70% à l'horizon 2030 (supérieur au 66% prévus par la LCPEG, art. 28A).

Sur cette base, tenant compte d'un sacrifice de l'ordre de 400 millions, déjà réalisé par les salariés cotisants au niveau des prestations, nous proposons un plan de redressement de la CPEG fondé sur deux piliers :

- 1) Une recapitalisation immédiate d'un montant de 800 millions de francs, qui aurait un impact de l'ordre de **480 millions sur le compte de fonctionnement de l'Etat**, 310 à 330 millions pouvant être réalisés par la dissolution d'une grande partie des provisions de 446 millions déjà constituées pour non-atteinte des paliers fédéraux obligatoires pour 2020 (60%) et 2030 (75%) ; ce montant de quelque 480 millions peut faire l'objet d'un transfert d'actifs immobiliers et/ou d'un emprunt à long terme (sur 20 ou 30 ans) aux taux actuels de 0,5-0,6%.
- 2) Une cotisation supplémentaire exceptionnelle de 0,55% pendant douze ans et demi (50 mois), de juillet 2017 à décembre 2029, uniquement à la charge des salariés cotisants. Celle-ci garantirait à la Caisse des recettes supplémentaires de 17,3 millions de francs par an (augmentant avec le nombre des cotisants actifs), qui représenteraient, à l'horizon 2030, **l'équivalent d'une recapitalisation immédiate de l'ordre de 200 millions**.

Résumé de l'opération

- **Les salariés cotisants font un nouveau sacrifice de 400 millions sur leurs prestations (élévation d'un an de l'âge pivot), et de 200 millions (valeur actuelle) grâce au versement d'une cotisation supplémentaire de 0,55% sur 12 ans et demi, à la charge des seuls assurés actifs, soit un effort total de 600 millions. Rappelons qu'ils avaient déjà fait un très gros sacrifice en termes de prestations et de taux de cotisation lors de la constitution de la CPEG, en 2014.**
- **L'Etat, de son côté, fait un nouvel apport de l'ordre de 480 millions de francs sur son compte de fonctionnement, dont il peut s'acquitter à un coût très faible, notamment par un emprunt à long terme (20-30 ans) au taux de 0,5-0,6% sur les marchés financiers. Cela l'autorise en même temps à dissoudre des provisions déjà constituées, devenues par là sans fondement, à hauteur d'environ 320 millions, contribuant ainsi à augmenter d'autant la fortune de la Caisse.**
- **Globalement, le cumul de la cotisation supplémentaire de 0,55% sur 12 ans et demi à la seule charge des assurés actifs (200 millions de francs, valeur actualisée en juillet 2017), de l'apport d'environ 480 millions du compte de fonctionnement de l'Etat et de la dissolution de provisions devenues sans objet (≈320 millions), équivaut à une recapitalisation immédiate totale de l'ordre de 1 milliard de francs, qui permet de passer largement au-dessus du « chemin de croissance » prévu par la LCPEG (art. 28A).**

Compte tenu du grand nombre d'inconnues auxquelles nous devons faire face aujourd'hui, il nous paraît raisonnable d'adopter le compromis que nous proposons, dont le coût est supportable, tant pour l'Etat que pour les assurés cotisants. Pour autant, si notre scénario actuariel devait se révéler trop optimiste à moyen terme, au regard de l'évolution des marchés financiers, notre proposition a au moins le grand mérite d'éviter de pénaliser très brutalement, sans nécessité démontrée, les près de 50 000 futurs retraités de la CPEG, en se donnant le temps d'élaborer des options plus réfléchies et mieux concertées, en pleine connaissance de cause.

Au vu de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.