

*Date de dépôt : 20 juin 2018*

## Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale 168 « Sauvegarder les rentes en créant du logement »

- |  |                        |
|--|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....                                | <b>23 février 2018</b> |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>23 juin 2018</b>    |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....                                | <b>23 juin 2018</b>    |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> .... | <b>23 février 2019</b> |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....                                    | <b>23 février 2020</b> |

Mesdames et  
Messieurs les Députés,

Par arrêté séparé de ce jour, le Conseil d'Etat a déclaré partiellement valide l'initiative populaire cantonale 168 (ci-après : IN 168). Il entend désormais se déterminer comme suit concernant sa prise en considération.

### **La situation de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG)**

La Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG) couvre les besoins de prévoyance retraite de près de 70 000 personnes, dont 47 000 actifs et 23 000 rentiers, ce qui correspond à 20% de la population genevoise de plus de 25 ans. Garantir sa pérennité et un niveau de prestations adéquat revêt donc une importance capitale. Son affaiblissement aurait un impact durable sur la situation économique des futurs rentiers, fragiliserait l'Etat employeur dans sa stratégie de recrutement de personnel qualifié, et se répercuterait de façon significative sur les dépenses sociales (prestations complémentaires AVS/AI, subsides assurance-maladie).

Préserver l'équilibre de la CPEG à long terme constitue une responsabilité essentielle de l'Etat à l'égard de son personnel, mais aussi à l'égard de l'ensemble des habitants de ce canton. Or la CPEG est aujourd'hui en Suisse la caisse de pension la plus fortement sous-capitalisée. Malgré des rendements performants du capital, celui-ci reste d'une taille trop faible pour jouer pleinement son rôle de « tiers cotisant ». Au plan suisse, au cours de la décennie écoulée, les revenus des caisses de pension étaient assurés (en moyenne) à 25,3% par les cotisations des employés, à 35,4% par celle des employeurs, et à 39,3% par le rendement du capital. Avec un taux de capitalisation d'à peine 60%, et des perspectives de rendement affaiblies par les taux négatifs, la CPEG est très loin de cette situation et ne parvient pas à suivre le chemin de croissance que lui assigne la loi.

Dans ce contexte, l'inaction coûterait rapidement très cher à l'Etat et à ses collaborateurs. La CPEG a déjà pris une mesure en début 2017, à savoir l'augmentation de l'âge pivot d'une année supplémentaire. Sans recapitalisation, la CPEG serait tenue d'adopter d'autres mesures urgentes, particulièrement douloureuses et portant exclusivement sur les assurés actifs. Ceux-ci seraient menacés de baisses de prestations supplémentaires de 10%. Ces mesures s'ajouteraient évidemment à celles décidées en 2014 avec la création de la CPEG, à savoir une baisse de 12% du taux de rente (qui est passé de 68% à 60% du dernier traitement assuré), l'allongement de la durée de cotisation de 38 à 40 ans, l'augmentation d'un tiers du taux de cotisation, ainsi que le transfert aux employés de la totalité du coût des rappels de cotisation.

Les problèmes de la CPEG sont de deux natures. D'une part, les prestations qu'elle offre ne sont pas entièrement couvertes par les revenus de la caisse. Il en résulte un risque majeur à long terme. D'autre part, le taux de capitalisation actuel, d'environ 60%, fait courir aux assurés le risque de mesures d'assainissement urgentes et empêche le capital de jouer pleinement son rôle de tiers cotisant. Cette sous-capitalisation n'est pas un phénomène nouveau. A la création de la CPEG en 2014, l'Etat avait procédé à un apport de capital à hauteur de 800 millions de francs, dont 166 millions de francs d'actifs immobiliers. Mais le défaut structurel initial de la CPEG, à savoir sa sous-capitalisation, continue de la pénaliser.

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a déposé, le 4 octobre 2017, le projet de loi 12188 destiné à fixer les mesures d'assainissement de la CPEG. Dans le même temps, l'IN 168 a été lancée pour proposer un autre mode d'action. Plusieurs autres projets de lois ont été déposés en 2017 par des députés à propos de la situation de la CPEG, notamment le PL 12095 et le PL 12228.

### **Le projet de loi 12188 du Conseil d'Etat**

Le projet de loi du Conseil d'Etat, actuellement en cours d'examen au Grand Conseil, a pour objectif de prévoir la recapitalisation de la CPEG pour arriver en une fois au taux de 80% (qui, en vertu du droit fédéral, doit être atteint en 2052). Selon les prévisions du Conseil d'Etat, le montant nécessaire s'élève à environ 4,7 milliards de francs.

Le financement de cette somme serait assuré par un apport en liquide et en nature de l'ordre de 500 millions de francs. Le solde serait constitué d'un prêt simultané, soit une forme de reconnaissance de dettes de l'Etat de Genève à l'égard de la CPEG. Chaque année, l'Etat procéderait à un amortissement de l'ordre de 100 millions de francs. Le prêt serait rémunéré au taux technique au jour de l'entrée en vigueur de la loi (en principe 2,5%), soit un montant de l'ordre de 100 millions de francs. L'avantage de cette mesure réside dans le fait qu'elle offrirait à la CPEG un rendement régulier et fiable, qu'il lui serait très difficile d'obtenir sur les marchés financiers actuellement. La charge brute de cette recapitalisation pour l'Etat se monterait à 200 millions de francs par an.

A l'inverse, la CPEG n'aurait plus besoin de percevoir des cotisations élevées pour augmenter sa capitalisation. Ainsi, le taux de cotisation, actuellement fixé à 27% de la masse salariale, serait réduit à 24%, soit une charge réduite d'environ 96 millions pour les employeurs et les employés. Les employeurs (l'Etat et les autres entités affiliées) couvriraient à l'avenir 58% de ces cotisations, contre 66% aujourd'hui, la part incombant aux salariés passant

de 33% à 42%. Ces éléments conjugués permettraient une économie de quelque 126 millions de francs pour l'Etat. Pour l'Etat, la facture globale de la réforme (amortissement du prêt simultané, rendement de celui-ci, après déduction de l'économie sur cotisation) se monterait à environ 73 millions de francs. Grâce à l'amortissement linéaire du prêt simultané, cet effort se réduirait progressivement à une somme nulle dès la 22<sup>e</sup> année.

Parallèlement à la recapitalisation, le PL 12188 du Conseil d'Etat propose de passer au système de la primauté des cotisations, beaucoup plus réactif que celui, actuel, de la primauté des prestations.

## **L'IN 168**

L'IN 168, dont le lancement a été publié le 4 septembre 2017, se propose elle aussi de recapitaliser la CPEG, sans toutefois toucher ni aux prestations, ni aux taux de cotisation. C'est ainsi qu'elle prévoit l'ajout d'une disposition, l'article 25A, à la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève, du 14 septembre 2012 (LCPEG; B 5 22).

Elle prévoit tout d'abord le principe de la recapitalisation imposée par le droit fédéral. Pour ce faire, elle prévoit que l'Etat cède à la CPEG des terrains constructibles ou des droits à bâtir, en utilisant en priorité dans ce but « les terrains situés dans le secteur Praille Acacias Vernets (PAV) et destinés au logement (hors HBM) [...], une fois rendus disponibles pour la construction de logements sous réserve des terrains et des droits à bâtir que l'Etat souhaite attribuer à des maîtres d'ouvrages d'utilité publique ou équivalents ».

Elle prévoit ensuite que d'autres mesures de recapitalisation doivent être prévues « tant qu'il n'existe pas suffisamment de terrains constructibles ou de droits à bâtir [...], ou si la part de l'immobilier dans la fortune globale de la CPEG dépasse 45% ». Parmi ces mesures figure le mécanisme du prêt simultané proposé dans le projet de loi du Conseil d'Etat.

## **Appréciation du Conseil d'Etat**

### *Une capitalisation en nature à échéance trop lointaine*

Le Conseil d'Etat partage l'idée d'une capitalisation en nature, plus particulièrement quant au principe d'attribuer à la CPEG des terrains valorisables. Il l'avait d'ailleurs fait en 2013 pour la recapitalisation initiale, avec des terrains, en particulier à La Chapelle-Les Sciens, ainsi qu'avec quelques autres actifs immobiliers, pour un total de 166 millions de francs.

Le principal problème, c'est que les terrains en mains du canton ne sont à ce jour guère valorisables, ni à brève ni à moyenne échéance, en particulier les terrains et droits à bâtir situés dans le secteur Praille-Acacias-Vernets (PAV),

dont la valeur au bilan de l'Etat à ce jour est d'environ 534 millions de francs et où la mutation urbaine prévue doit se réaliser à l'horizon de plusieurs décennies. En effet, contrairement à des mutations urbaines connues par d'autres villes dans notre pays ou dans le monde, celle du PAV ne se réalisera pas dans une zone industrielle désaffectée, mais bien dans la principale zone industrielle et artisanale du canton; une zone dynamique, dont il est pour l'instant très difficile d'anticiper le déménagement des entreprises actuellement actives, étant donné à la fois les contraintes inhérentes à l'organisation et au développement économique de ces dernières et la nécessité de faire coïncider ces exigences avec les possibilités offertes sur d'autres terrains industriels dans le canton. En outre, en raison de l'intérêt majeur de disposer à cet endroit-là d'une gare de triage et d'une plate-forme rail-route, l'ensemble du PAV continuera d'accueillir des activités logistiques importantes. Quant aux entreprises actuellement actives sur le site, elles y sont au bénéfice de droits de superficie distincts et permanents (DDP) valables pour plusieurs décennies. Elles n'y renonceront que si elles parviennent non seulement à trouver une autre localisation appropriée mais également à couvrir les coûts de leur déménagement en négociant la reprise de leurs DDP par les entités chargées de développer le PAV.

On estime donc que, à l'exception du site de la caserne des Vernets, dont les investisseurs ont déjà été désignés et où l'500 logements seront créés au cours de la législature 2018-2023, la mutation urbaine du PAV nécessitera plusieurs décennies.

Le Conseil d'Etat soutient l'idée d'affecter des terrains valorisables ou des droits à bâtir à la CPEG, lorsque ceux-ci seront effectivement valorisables. Toutefois, cette perspective est fort lointaine et l'initiative se réduira donc à un vœu pieux. L'entier de la recapitalisation requise par l'initiative devra donc passer par les mêmes mécanismes que le projet de loi du Conseil d'Etat, à savoir pour l'essentiel un prêt simultané qui suppose, pour le canton, un coût annuel de 200 millions de francs. Contrairement au projet de loi du Conseil d'Etat, qui prévoit des mesures compensatoires permettant de réduire ce coût à environ 73 millions de francs la première année, l'IN 168 exclut toute mesure d'économie. Et contrairement au projet de loi du Conseil d'Etat, l'initiative vise le maintien du régime de « primauté des prestations », qui fait peser sur la CPEG et sur l'Etat le risque de devoir à nouveau, dans quelques années, procéder à des apports supplémentaires de capitaux.

### ***Le maintien de la primauté des prestations est contre-productif***

L'IN 168 ne touche pas le système de la primauté des prestations. Or le Conseil d'Etat estime que ce système est certainement en partie à l'origine des

faiblesses structurelles de la CPEG. Il présente des risques systémiques qui rendent parfaitement illusoire l'impression de sécurité qu'il offre à ses assurés. Comme cela a été indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi du Conseil d'Etat (PL 12188, p. 15), « *l'application des mécanismes légaux en vigueur pousserait la CPEG à prendre rapidement des mesures de réduction importante des prestations, dans un certain sens inéquitables (puisque ne portant que sur les assurés actifs et non pas sur l'ensemble des assurés).* »

*Avec l'environnement de taux très bas, le système de garantie implicite des rentes inhérent à la primauté des prestations est devenu un risque systémique pour l'Etat et n'est plus tenable. Le montant du découvert, garanti par l'Etat, augmente mécaniquement avec les baisses successives du taux technique.*

*Si le taux technique continue de baisser à moyen terme, le comité de la CPEG sera dans l'obligation de dégrader davantage les prestations, ce qui aura pour effet de réduire l'attractivité de l'Etat employeur, sans diminuer significativement les risques pour l'Etat garant. Le comité de la CPEG a averti le Conseil d'Etat qu'en cas de baisse du taux technique à 1,75%, niveau envisageable à relativement court terme en appliquant les directives en vigueur, il allait se trouver dans l'obligation, sans modification du financement de la Caisse, de réduire de près de moitié les prestations actuelles. Les prestations minimales légales ne seraient probablement plus respectées pour certaines catégories d'assurés, ce qui obligerait l'Etat garant à intervenir. Le système actuel est donc devenu une menace pour les employés, les employeurs et l'Etat.*

*Ce constat a été fait dans la plupart des autres collectivités publiques de Suisse. En dix ans, le nombre de caisses de pensions pratiquant la primauté de prestations n'a cessé de diminuer, passant de 289 à 58 unités entre 2005 et 2015. En 2005, il y avait encore 47 institutions de prévoyance de droit public qui appliquaient la primauté des prestations, elles ne sont plus que 15 en 2015.*

*En 2005, les caisses de pensions de droit public appliquant le système de primauté des prestations assuraient 220 000 personnes actives. Dix ans plus tard, elles n'en comptaient plus que 120 000. En 2015, la CPEG représentait donc à elle seule pratiquement 40% des assurés en mode primauté des prestations de notre pays.*

*Les dernières caisses de pension publiques en date à avoir effectué ce changement de système sont la Caisse de pension bernoise (CPB), avec 61 000 assurés et la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB) avec 23 200 assurés. Le peuple bernois a accepté cette réforme par 62% des votants. »*

Comme indiqué dans l'exposé des motifs du PL 11988, le Conseil d'Etat estime que le passage à la primauté des cotisations présenterait de nombreux avantages. Pour la CPEG et ses assurés, ce régime permettrait un pilotage plus réactif et plus fin des prestations, en fonction de l'évolution des rendements effectifs et de la longévité des assurés. Il permettrait aussi de mieux tenir compte des évolutions de carrière de plus en plus souples, comprenant notamment des périodes d'activité à temps partiel. En outre, les augmentations de salaire n'entraîneraient pas de cotisations supplémentaires, situation qui aujourd'hui conduit certains fonctionnaires à devoir supporter des hausses de cotisations plus élevées que l'augmentation salariale dont ils bénéficient par ailleurs. Cela faciliterait aussi la mise en œuvre de réformes de la grille salariale, dans le cadre de laquelle certains salaires devraient être revalorisés, ce qui avec le régime actuel supposerait des coûts accrus en rattrapage de cotisations.

En maintenant le système de primauté des prestations, l'IN 168 n'offre pas ces avantages.

### ***L'IN 168 ne tient pas compte d'un nécessaire réajustement de la répartition de l'effort***

Le PL 12188 du Conseil d'Etat s'efforce de limiter l'impact de la recapitalisation sur les caisses de l'Etat. Les mécanismes expliqués plus haut permettraient en effet d'atteindre l'objectif avec une charge nette pour l'Etat d'environ 75 millions de francs la première année, un montant qui devrait se réduire progressivement pour atteindre l'équilibre au bout de la 22<sup>e</sup> année. Concrètement, cela signifie que l'augmentation de charges au titre de la CPEG dans les budgets annuels de fonctionnement de l'Etat serait de 75 millions de francs environ les premières années, au lieu des 200 millions de francs que nécessiterait le prêt simultané. Cette réduction de l'impact, d'environ 125 millions de francs est essentielle, car les montants qui devront être consacrés à cette recapitalisation ne seront pas disponibles pour d'autres politiques publiques. A titre de comparaison, cette somme équivaut au montant total des subventions de fonctionnement versées en 2016 à l'ensemble des établissements médico-sociaux du canton.

L'IN 168 renonce à toute réduction de l'effort demandé au contribuable. En effet, elle n'entre pas en matière sur une révision de la répartition de la cotisation entre l'employeur et les employés. Actuellement, l'Etat-employeur (et les autres entités affiliées à la CPEG) assument 66% de la cotisation de leurs employés, ceux-ci versant les 33% restants. Le PL 12188 propose de rééquilibrer cette répartition de la cotisation, avec une participation de

l'employeur se montant à 58%, contre 42% pour l'employé, une répartition correspondant en moyenne à celle des caisses de pension suisses.

En d'autres termes, le coût global de l'IN 168 devrait être porté entièrement par le budget de l'Etat et supposerait des renoncements importants dans quantité de politiques publiques. Il entraverait en outre la capacité de l'Etat à recruter de nouvelles ressources, ce qui est pourtant nécessaire pour éviter de déséquilibrer plus encore le ratio entre assurés actifs et rentiers à la CPEG.

### *Effets négatifs sur le PAV*

L'IN 168 aurait pour effet de confier à un seul acteur immobilier (la CPEG), hors maîtres d'ouvrage d'utilité publique ou équivalents, un rôle quasi-exclusif quant à la construction de futurs logements sur les terrains en mains publiques dans le PAV, ce qui serait dangereux pour le PAV lui-même, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, rappelons que l'Etat et la Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI) possèdent environ 80% des terrains du PAV. Ceux-ci sont pour la plupart occupés par des entreprises qui y bénéficient de droits de superficie distincts et permanents (DDP) valables pour plusieurs décennies. Afin de favoriser la mutation urbaine du quartier en libérant progressivement le foncier, il faudra racheter ces DDP pour les mettre à disposition de projets de logements, d'espaces publics et d'activités. Ainsi, l'entité qui devra gérer cette mission devra d'abord assumer de lourdes charges financières, avant de parvenir à démarrer des projets de construction et à les rentabiliser. Dans ce contexte, l'attribution de droits à bâtir aux entreprises aujourd'hui titulaires des DDP peut être une monnaie d'échange pour obtenir que celles-ci libèrent des terrains aujourd'hui affectés à des activités industrielles. Or l'IN 168 impliquerait d'amoindrir le recours à cet outil de négociation.

Par ailleurs, la perspective de confier la totalité des développements immobiliers dans une zone aussi étendue que le PAV (80% de cette zone étant propriété de l'Etat ou de la FTI) présente aussi des risques pour la qualité des développements urbains. Il est en effet bien plus sûr de pouvoir compter sur une diversité d'investisseurs privés et institutionnels, surtout s'agissant d'une surface de 230 hectares, d'une part afin de bénéficier de leurs propres réseaux pour assurer l'occupation des espaces commerciaux et administratifs, d'autre part pour améliorer les plans financiers des réalisations en obtenant des différents investisseurs impliqués un partage des efforts sur leurs marges, qui bénéficient au final aux futurs habitants.



Enfin, aux difficultés évoquées plus haut s'agissant de la libération des DDP s'ajoutent des risques opérationnels. En effet, pour permettre une véritable mutation urbaine comme celle prévue dans le plan directeur de quartier et les concours de mandats d'études parallèles (comme celui de l'Etoile), il sera nécessaire de cumuler des DDP sur une durée parfois importante avant de pouvoir obtenir les droits nécessaires à la réalisation des formes urbaines prévues et des espaces publics. L'entité propriétaire devra donc accepter d'immobiliser des moyens importants pendant plusieurs années, pour ensuite devoir, lorsque les opérations deviendront réalisables, libérer rapidement les ressources nécessaires à la concrétisation des chantiers. Tant pour le PAV que pour la CPEG, la réalisation simultanée de plusieurs grands ensembles pourrait présenter des risques opérationnels et financiers majeurs.

### ***Risques cumulés pour la CPEG***

Outre les risques évoqués ci-dessus, et dans l'hypothèse où la recapitalisation en biens immobiliers valorisables serait réalisable à court terme, l'IN 168 ferait ascender, pour la CPEG, le taux de son capital immobilier à des niveaux record. Aujourd'hui déjà, la CPEG est proportionnellement « surinvestie » dans l'immobilier, puisque 32% de son capital est constitué de biens immobiliers (au 31.12.2016), alors que la limite fédérale est fixée à 30% par l'article 55 de l'ordonnance fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2). Cette ordonnance vise en effet à limiter les risques pour les caisses de retraite en fixant des proportions plafonds, dans la logique bien connue selon laquelle « il ne faut pas placer tous ses œufs dans le même panier ».

Le taux actuel de 32% est certes supérieur à la limite fixée par l'ordonnance fédérale, mais celle-ci tolère des dépassements (art. 50 OPP 2) dans la mesure où l'institution de prévoyance :

- choisit, gère et contrôle soigneusement les placements qu'elle opère;
- veille à assurer la sécurité de la réalisation des buts de prévoyance;
- respecte le principe d'une répartition appropriée des risques.

En particulier, l'OPP 2 indique que « lors du placement de sa fortune, l'institution de prévoyance doit respecter le principe d'une répartition appropriée des risques; les disponibilités doivent, en particulier, être réparties entre différentes catégories de placements ainsi qu'entre plusieurs régions et secteurs économiques » (art. 50, al. 2).

Dans ce contexte, le comité de la CPEG « a opté, en ce qui concerne les placements immobiliers, pour une marge maximale de 36% », rappellent les états financiers de la CPEG au 31.12.2016 (p. 30). La mise en application de

l'IN 168 conduirait, dans l'hypothèse d'une recapitalisation entièrement assurée par les terrains et droits à bâtir du PAV, à faire ascender à 45% le taux de sa fortune placée en immeubles et terrains, dont une part très importante dans le seul espace géographique du PAV. Un tel seuil constituerait un risque majeur pour la CPEG, puisqu'une part importante de ses actifs immobiliers serait investie dans le même quartier, dans un espace de quelques dizaines d'hectares seulement. La rentabilité de ses actifs dépendrait donc de manière très importante de l'attractivité du quartier, notamment pour les locations commerciales.

A cela s'ajoute le fait que l'application de l'article 71, alinéa 1 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), évoqué par l'IN 168, consacre la compétence inaliénable et intransmissible du comité de la CPEG notamment de définir l'allocation stratégique de ses actifs. C'est ainsi que, même si elle était votée, l'initiative ne pourrait pas contraindre la Caisse à accepter la totalité de ce transfert d'actifs immobiliers. Autrement dit, si le comité de la CPEG maintient sa limite stratégique de 36% maximum pour les placements immobiliers, la recapitalisation de la Caisse se fera très minoritairement par le biais des actifs du PAV, et majoritairement par le mécanisme du prêt simultané.

### ***Effet nul sur la pénurie de logements***

L'initiative 168 prétend contribuer à résorber la pénurie de logements dans le canton. Cette assertion est inexacte. Il est vrai que les développements urbains prévus dans le secteur du PAV ou dans d'autres quartiers du canton contribueront à améliorer la situation du marché du logement dans notre canton, dans plusieurs régimes de logements. Toutefois, il est totalement indifférent, pour la politique du logement, que ces développements soient portés par la CPEG ou par d'autres investisseurs privés ou institutionnels.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à rejeter l'IN 168 sans lui opposer de contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Michèle RIGHETTI

Le président :  
Pierre MAUDET