

Date de dépôt: 10 octobre 2007

Messagerie

**Réponse du Conseil d'Etat
à l'interpellation urgente écrite de M. Gilbert Catelain : Déficit
technique des caisses de pension de l'Etat : quel plan horaire
pour les réformes structurelles**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 20 septembre 2007, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une interpellation urgente écrite qui a la teneur suivante :

"En date du 18 septembre 2007, le CE a présenté son projet de budget 2007 tablant sur un déficit de 120 millions.

La situation conjoncturelle particulièrement favorable qui prévaut depuis 3 ans et son impact extrêmement positif sur les rentrées fiscales devraient inciter le Conseil d'Etat et le parlement à engager les réformes structurelles indispensables à l'assainissement des finances du canton.

D'autres cantons et la Confédération ont mis à profit cette période de croissance économique pour réduire leur endettement et assainir leurs caisses de pension.

Ainsi, le Parlement fédéral a décidé d'assurer la pérennité de la nouvelle caisse de pension PUBLICA, dont le taux de couverture dépasse déjà les 100%, alors qu'il n'était en moyenne que de 58% en 2002.

Le nouveau régime qui entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2008 introduit la primauté des cotisations et 3 plans de prévoyance (standard, cadres 1, cadres 2). A l'exception de mesures transitoires pour les collaborateurs âgés de plus de 45 ans mais de moins de 55 ans, la nouvelle loi aura les répercussions suivantes :

- *Allongement de la durée de cotisation.*
- *Hausse massive du taux de cotisation pour les cadres et les collaborateurs âgés de 45 ans et plus.*

Âge	Standard (%)	Cadres 1 (%)	Cadres 2 (%)
22 – 34	5.5	5.5	6.75
35 – 44	7	7	8.25
45 – 54	10.25	11.5	12.75
55 – 70	13.5	14.75	16

- *Réduction des rentes.*
- *Cotisations versées à parts égales par les employeurs et les employés (sans changement).*
- *Taux de conversion en fonction de l'âge de départ à la retraite (60 ans : 5.84% ; 70 ans : 7.84%).*
- *La prestation vieillesse peut être perçue au plus tôt dès 60 ans révolus.*
- *La rente vieillesse correspond au montant de l'avoir disponible au moment de la retraite (avoir de vieillesse et cotisations d'épargne volontaires) multiplié par le taux de conversion correspondant.*
- *Indexation des rentes en fonction des capacités financières de la caisse (pas de garantie de l'Etat).*
- *Les assurés qui prennent une retraite anticipée (au plus tôt à 62 ans) subiront une réduction actuarielle de leur rente.*
- *Pour les professions qui bénéficient d'un régime spécial (OPRA), le taux de conversion a été fixé à 5.97% et nécessite 33 ans de service dans la fonction sur un total de 40 années de service ou plus. Dans le cas contraire, les assurés subiront une réduction actuarielle de leur rente proportionnelle au nombre d'années non effectuées dans la fonction.*
- *Neutralité des coûts (pour l'employeur).*

Pour de nombreux assurés (âgés de 45 ans et plus), ces changements se traduiront à court terme (1^{er} juillet 2008) par une réduction de revenu de 2.75% à 7.5%.

Pour les assurés qui décideraient de partir en retraite anticipée à 60 ans après 40 années de cotisation, dont l'avoir (avoir de vieillesse et cotisations d'épargne volontaires) s'élève à 500'000 francs (ce qui sera le cas de très nombreux collaborateurs), la rente annuelle se montera à 29'200 francs. Pas de quoi susciter des vocations.

Ma question est la suivante :

Quelle serait l'incidence pour les finances de l'Etat de Genève si ces mesures étaient transposées aux assurés des caisses de pensions du personnel de l'Etat

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Au 31 décembre 2003, Publica, institution qui a succédé à la Caisse fédérale de pensions, affichait un taux de couverture de 104,3% (au sens de l'art. 44 OPP2) et une créance à l'encontre de la Confédération de 9,978 mias.

Au 31 décembre 2006, le taux de couverture de Publica (au sens de l'art. 44 OPP2) s'élevait à 108,8%. A cette date, une créance à l'encontre de la Confédération de 2,778 mias figure encore à l'actif de son bilan.

Il faut relever que cette créance porte intérêt à 4%, niveau de l'intérêt technique appliqué par Publica.

Rappelons que le taux de couverture, calculé selon l'art. 44 OPP2, ne suffit pas à déterminer si une institution de prévoyance peut envisager sereinement l'avenir. Il ne fait qu'indiquer, pour une institution de prévoyance en capitalisation intégrale, qu'aucune mesure d'assainissement n'est nécessaire au jour où le calcul est opéré.

C'est aussi sans surprise que, malgré un apport de quelques 11,935 mias, valeur 31 mai 2003 (hors CFF, Poste, Swisscom, SSR, Swissguide, etc.), on peut lire dans le message introductif des états financiers de Publica, au 31 décembre 2006, que les réserves de fluctuation nécessaires pour compenser des baisses de cours sont encore insuffisantes, bien que Publica favorise des placements sans risques et que les marchés financiers soient restés sereins de 2004 à 2006.

L'objectif que s'est fixé Publica est de disposer d'une réserve de fluctuation de valeurs d'un montant égal à 15% des engagements et provisions techniques. A ce jour, cette réserve n'est constituée qu'à hauteur d'un tiers de l'objectif.

En d'autres termes, au 31 décembre 2006, et ce malgré un taux de couverture de 104,3%, Publica ne dispose pas des réserves financières nécessaires pour faire face à une dépréciation d'une certaine importance de ses actifs financiers.

Le versement de 11,935 mias n'est pas le seul opéré par la Confédération car, en raison de l'abaissement de l'intérêt technique appliqué par Publica, elle a été amenée à opérer un versement complémentaire de 900 mios pour garantir le versement des rentes aux actuels pensionnés. Il n'est d'ailleurs pas impossible que ce montant soit tout juste suffisant pour garantir le paiement de ces rentes, dès lors qu'il n'a été considéré que comme "acceptable" par l'organe dirigeant de Publica.

En résumé, les apports financiers de 12,835 mias de la Confédération n'ont pas permis d'assurer la pérennité de Publica. Ils ont dû être accompagnés d'une réduction des prestations offertes aux assurés qui voient à la fois augmenter le nombre d'années de cotisations nécessaires pour atteindre le même niveau de prestations et s'élever le taux de leurs cotisations. Rappelons enfin, qu'en faisant passer le plan de la primauté de prestations à celui de la primauté de cotisations en 2008, la Confédération fera supporter les risques liés aux placements de la fortune de Publica à la charge des assurés, risques qui, nous l'avons relevé en remarque liminaire, ne sont de loin pas suffisamment couverts. Une génération d'assurés de Publica risque donc de ne voir ses avoirs vieillesse crédités que d'un intérêt minime jusqu'à ce que la réserve de fluctuation ait pu être constituée à un niveau décent.

La solution retenue par la Confédération risque de sacrifier sur l'autel de la capitalisation intégrale la prévoyance professionnelle des membres actifs de son personnel qui devront: 1) garantir le paiement des rentes des actuels retraités et des bénéficiaires des dispositions transitoires (risque de longévité), et 2) financer la réserve de fluctuation de valeurs.

Les sacrifices imposés aux employés et les apports financiers de la Confédération n'ont pas permis d'abaisser les cotisations versées par cette dernière. Elles sont demeurées au même niveau que précédemment en proportion de la masse salariale assurable.

Suivre la même méthode que la Confédération permettrait de ne pas augmenter le taux des cotisations à charge des employeurs. Elle reviendrait toutefois à augmenter la dette du canton de 3 milliards et d'acquitter de plus, sur une période de 30 ans, pas loin de 2 milliards d'intérêts.

Au surplus, la méthode choisie par la Confédération ne permettrait aucunement de garantir la pérennité de nos caisses de pensions, qui ne disposeraient d'aucune réserve pour faire face aux inévitables variations de la valeur des marchés financiers.

La route que notre Conseil entend suivre dans le cadre du processus qu'il mène actuellement sur la restructuration de la prévoyance professionnelle des membres de son personnel répond à trois principes :

- solidarité intergénérationnelle et professionnelle;
- fiabilité du modèle financier;
- sécurité financière.

Ces principes peuvent trouver leur application dans le cadre d'un système financier mixte renforcé, qui tienne compte du défi que constitue le vieillissement de la population.

Solidarité intergénérationnelle

Le système financier mixte est celui qu'a recommandé une commission fédérale d'experts. Il contraint les caisses de pensions qui choisissent son maintien de disposer en tout temps des actifs nécessaires à la couverture des réserves mathématiques des rentes en cours. La couverture des prestations des rentiers est identique à celle imposée par le système financier de la capitalisation.

Il oblige également les caisses à fixer le taux de leurs cotisations de manière à ce qu'elles restent stables sur le long terme (20-30 ans) sur la base de modèles projectifs prudents. Il s'ensuit que, même si certaines années devaient connaître des départs à la retraite plus nombreux, cette fluctuation n'aurait pas pour effet une augmentation du taux de cotisations ou une baisse des prestations car elle aurait d'ores et déjà été intégrée dans les calculs du besoin de financement.

Seules les prestations de libre passage peuvent, selon ce système financier, ne pas être intégralement couvertes par des actifs. Cette couverture partielle connaît certaines limites et ne peut être abaissée par rapport au niveau du jour de l'adoption du système financier.

Un tel système financier, par le double effet d'une planification financière à long terme et d'une couverture à 100% des réserves mathématiques des rentiers, n'a pas pour effet de reporter la charge du paiement des rentes sur les générations futures d'assurés ou de contribuables.

En ce sens, il est la garantie de la solidarité intergénérationnelle voulue par notre Conseil.

Solidarité professionnelle

Le système financier recommandé par la commission fédérale d'experts reste sensible, comme tout système financier qui comporte une part en répartition, au rapport existant entre les actifs et les bénéficiaires de rentes.

Ce rapport est différent au sein des deux principales caisses de pension cantonales. Il est historiquement plus favorable à la CEH qu'à la CIA.

A long terme, il est vraisemblable que cette différence s'amplifie en raison du vieillissement de la population que connaît notre canton. Proportionnellement, les besoins en enseignants pourraient baisser tandis que pourraient augmenter les besoins en personnel soignant. C'est pour ce motif que le Conseil d'Etat propose, au niveau de la prévoyance professionnelle, une complète solidarité entre ces catégories professionnelles, qui connaissent d'ailleurs un même statut. Dans cette optique, notre Conseil souhaite, dans le cadre de son premier plan de mesures, que la CIA et la CEH fusionnent leurs plans de prestations.

Sécurité et fiabilité du modèle financier des experts fédéraux

Vu les compétences de ses auteurs, il apparaît difficile de contester la fiabilité du système financier proposé par les experts fédéraux.

Contrairement au choix qu'a opéré la Confédération, suivre les recommandations de la commission fédérale d'experts permet d'éviter de "mettre à nu" nos caisses de pensions en les dépouillant de leurs réserves de fluctuation de valeurs.

On évite ainsi qu'au lendemain de la recapitalisation, une caisse de pension ne se trouve en situation de découvert, ce qui nécessiterait l'introduction de mesures d'assainissement du seul fait de la chute des valeurs boursières.

Ce scénario n'est pas une hypothèse. C'est le cas du canton de Berne qui, ayant recapitalisé à 100% (44 OPP2) ses deux principales caisses de pension sans réserve de fluctuation de valeurs, et pour un coût total de 1,38 mias de francs en 1999, a dû rétablir sa garantie en faveur de l'une d'elles, cette dernière s'étant retrouvée en sous-couverture en raison de la chute des marchés boursiers.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Charles Beer