

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Pierre Weiss, Ivan Slatkine, Charles Selleger, Christophe Aumeunier, Jacques Jeannerat, Francis Walpen, Jacques Béné, Fabienne Gautier, Antoine Barde, Michel Forni, Philippe Morel, Bertrand Buchs et Edouard Cuendet

Date de dépôt : 29 octobre 2012

Projet de loi

abrogeant la loi instaurant des mesures d'encouragement à la retraite anticipée (LERA) (B 5 20)

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

Art. 1

La loi instaurant des mesures d'encouragement à la retraite anticipée, du 15 décembre 1994, est abrogée.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Art. 3 Dispositions transitoires

Les demandes de PLEND déposées avant l'entrée en vigueur restent régies par la loi instaurant des mesures d'encouragement à la retraite anticipée, du 15 décembre 1994.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La loi instaurant des mesures d'encouragement à la retraite anticipée, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1995, régit le plan d'encouragement au départ anticipé, connu sous le nom de PLEND. Le PLEND consiste en le versement d'un pont-AVS financé par l'Etat en sa qualité d'employeur. Il s'ajoute à une éventuelle rente de retraite anticipée versée par les caisses de pension publiques. Le versement du PLEND permet ainsi à l'assuré de compenser un manque de revenus entre la fin de l'activité lucrative salariée et le début du versement de la rente AVS.

Historique et objectifs du PLEND

Comme son nom l'indique, le **PL**an d'**EN**couragement au **Départ** anticipé visait à encourager les départs volontaires à la retraite. Adoptée en 1994 dans une période de pression budgétaire et de besoin de redressement des finances publiques, l'idée pouvait en effet paraître séduisante. On augmentait le taux de rotation au sein de la fonction publique, on facilitait l'accès à celle-ci pour les jeunes et, ce faisant, on favorisait un certain rajeunissement de sa structure d'âge, permettant ainsi du même coup de réduire quelque peu la masse salariale. La générosité du pont-AVS proposé permettait aux personnes concernées de quitter le monde du travail dans les meilleures conditions. Enfin, l'opération devait être d'un coût modéré car en partie autofinancée par un gel de poste sur une durée de six mois suite au départ du titulaire.

Constat

Les objectifs louables décrits ci-dessus ne se sont malheureusement pas concrétisés. En premier lieu, le non-remplacement des postes pendant six mois, pierre angulaire du concept, n'a que peu été appliqué et de manière non systématique.

Avec le recul, il est aujourd'hui clair que le PLEND n'a pas rempli ses objectifs durant les bientôt dix-huit ans qui nous séparent de l'entrée en vigueur de la loi. Le constat est sans appel : de mesure destinée à diminuer la masse salariale de la fonction publique tout en ménageant ses collaborateurs, le PLEND est devenu un simple pont-AVS permettant la prise d'une retraite

anticipée (à la demande jamais refusée du collaborateur) à des conditions généreuses et entièrement financées par le contribuable.

Devant ce constat, il convient de tirer les conclusions qui s'imposent et, devant l'écart constaté entre l'objectif affiché et le résultat, de supprimer le PLEND.

Impact du PLEND pour les finances publiques

On peut au surplus déplorer que l'Etat n'ait jamais communiqué de bilan financier détaillé du PLEND malgré de réitérées demandes en Commission des finances auprès de représentants du département des finances, mais sans obtenir de réponses réellement satisfaisantes.

La seule réponse qui leur a été fournie ne traitait en effet que d'une seule année et comprenait des économies liées au blocage des postes pendant 6 mois. Or, comme il est abondamment admis par le Conseil d'Etat lui-même dans l'exposé des motifs du projet de loi 10912 sur la rente pont-AVS (B 5 20), ce blocage de poste ne s'est pas réalisé conformément à ce qui était prévu.

Pourtant, le Conseil d'Etat a admis ainsi que « le bilan du PLEND n'a en rien confirmé les hypothèses de départ retenues lors de l'adoption de la loi » et que « le gain prévu sur le gel des postes pendant six mois n'a pas été réalisé ». Le Conseil d'Etat mentionne en outre que « l'effet du remplacement d'une personne en fin de carrière, au bénéfice d'une annuité maximale, par une personne en annuité moins élevée s'amenuise au cours du temps. L'effet est effectivement très fort une seule fois, l'année du départ effectif. En revanche, le gain est moindre dès l'année qui suit le départ effectif. Le remplacement de la personne en annuité maximale, au traitement plafonné, par un nouveau collaborateur qui va, lui, être augmenté entraîne l'érosion du gain escompté. Et, cela d'autant plus que le nouveau collaborateur va suivre une courbe des annuités plus prononcée en début de carrière. Enfin [...], la différence de salaire entre la personne qui quitte l'administration et celle qui la remplace a été réduite, voire supprimée ».

Relevons toutefois que l'annexe III du PL 10912 chiffre le coût (sur une période de cinq ans et sur la base des PLEND 2010) des PLEND versés aux affiliés des caisses CIA et CEH à 110 390 036 F (CIA) et à 75 798 708 F (CEH). Cela amène à un total de 186 188 744 F auquel il convient de soustraire une « valorisation de la vacance de 6 mois » se montant à 28 644 71 F, amenant le coût final du PLEND à 157 544 031 F, soit environ 31 508 806 F par an.

Or, ce montant correspond à près de 25% du montant de 130 millions dont le contribuable devra s'acquitter pendant quarante ans (au total 6,3 milliards) au titre de la recapitalisation de la future Caisse de prévoyance de l'Etat. Face à la solidarité dont fera preuve le contribuable pendant les quatre prochaines décennies pour financer les retraites de la fonction publique, il serait ainsi souhaitable que celle-ci, reconnaissante, fasse un effort afin de soulager quelque peu le fardeau du contribuable. D'autant que l'on peut s'attendre à une vague de démission dont de très nombreux départs à la retraite en 2013.

En effet, comme la Confédération a pu le constater lorsqu'elle a imposé à sa caisse de pension Publica la suppression de la primauté des prestations au profit de la primauté des cotisations, le nombre de démissions au sein de la fonction publique fédérale a considérablement augmenté – en fait quasiment doublé – malgré une politique d'information particulièrement bien conçue car individualisée. Or, rien de tel n'a été anticipé par la CIA et la CEH qui se contentent, sur leurs sites respectifs, d'informations pour le moins générales, notamment pour les dispositions transitoires qui seront appliquées aux collaborateurs de l'Etat.

On peut donc faire l'hypothèse que le nombre de démissions, dont nombre de départs à la retraite, sera nettement plus important en 2013 qu'au cours des derniers exercices. Il en résultera des conséquences particulièrement coûteuses et pour les caisses de pension concernées, et pour l'Etat dont le versement initial de quelque 760 millions de francs sera ipso facto réévalué à la hausse. Inutile d'insister sur les conséquences comptables de cette hypothèse tout sauf irréaliste pour les finances cantonales, et donc pour les contribuables. A noter que les conséquences financières de cette hypothèse ne faisaient pas partie du premier projet de budget pour 2013, refusé par ce Grand Conseil.

Des prestations très généreuses

Un autre élément qui milite en faveur de la suppression du PLEND est le décalage entre les deux éléments suivants :

1. la générosité du PLEND et des retraites anticipées existant à l'Etat de Genève, générosité qui n'a été que peu entamée dans le cadre de la nouvelle loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève – LCPEG ;
2. les modalités des formes de ponts-AVS que l'on peut trouver dans l'économie privée.

En effet, si le concept du pont-AVS n'est pas inconnu dans le secteur privé, celui-ci se décline selon des modalités radicalement différentes de celles prévues dans le cadre du PLEND.

Premièrement, il n'est pas question dans le privé de pratique généralisée. Là où le PLEND s'adresse à un très large pan de la fonction publique, les possibilités offertes dans le privé relèvent soit de l'exception et de l'examen au cas par cas de la situation des collaborateurs concernés et de la situation financière de l'entreprise, soit de CCT spécifiques à certaines branches.

Qui plus est, et crucialement, les rentes éventuelles ne sont pas financées uniquement par l'employeur, mais aussi par des cotisations versées par les collaborateurs concernés. Il ne s'agit donc plus de logique d'avantage unilatéralement octroyé et tenant du cadeau, mais bel et bien d'une possibilité de retraite anticipée reposant sur des bases financièrement responsables et beaucoup plus saines.

Prenons l'exemple des métiers du bâtiment, qui pour la plupart connaissent des conventions collectives spécifiques de retraite anticipée. La Convention collective pour la retraite anticipée dans la métallurgie du bâtiment (CCRAMB) du 3 mai 2004, par exemple, s'applique aux employeurs et travailleurs d'un certain nombre de corps de métier actifs sur le territoire genevois. Cette convention peut être considérée comme une forme de pendant « privé » au PLEND public, ceci de par sa nature de revenu complémentaire permettant au travailleur de prendre une retraite anticipée et d'en atténuer les conséquences financières jusqu'à l'âge de 65 ans. La comparaison est d'autant plus justifiée en l'occurrence par le fait que le secteur du bâtiment peut clairement être considéré comme regroupant des métiers à pénibilité physique élevée, justifiant d'autant plus une retraite anticipée.

Or, tant les modalités que les prestations des deux formes de rente divergent grandement sur un certain nombre de points clés, notamment l'âge déterminant, le financement et les montants finaux des rentes :

- les âges minimum pour pouvoir bénéficier des deux possibilités sont les suivants :
 - ➔ 58 ans pour le PLEND ;
 - ➔ 62 ans pour la retraite anticipée CCRAMB.
- les structures de financement sont les suivantes :
 - ➔ dans le cas du PLEND, le financement est entièrement à la charge de l'employeur ;

→ dans le cas de la retraite anticipée CCRAMB, le financement se fait par une cotisation équivalente à 2% du salaire, l'employeur et l'employé versant chacun 1%.

– les montants finaux des rentes diffèrent enfin, à l'avantage là aussi des bénéficiaires du PLEND :

→ dans le cas du PLEND, la brochure 2012 du PLEND indique que la rente maximale se monte à « 20% du salaire annuel divisé par 12 mois de la classe 33, annuité 21 », le tout sur une période maximale de cinq ans. Ceci implique donc un montant d'environ 250 000 F pour un PLEND à 100%.

→ dans le cas de la retraite anticipée CCRAMB, la rente complète est plafonnée à 4 750 F par mois, mais uniquement de 62 ans à 65 ans. Ceci implique donc un maximum de 171 000 F.

Le maître-mot ici est la responsabilité. Là où le PLEND se résume littéralement à un cadeau de l'employeur à l'employé, la retraite anticipée CCRAMB est financée en partie par ce dernier et, surtout, peut se prendre au plus tôt à 62 ans, soit quatre ans plus tard que l'âge à partir duquel une rente PLEND devient possible.

Cela ne veut pas dire que cette formule de retraite anticipée soit la seule option existante dans le privé. Des rentes pont-AVS sur le modèle du PLEND existent également, mais souvent à des conditions bien différentes, notamment et à nouveau en ce qui concerne l'âge minimum. Par ailleurs, les plans de prévoyance 2^e pilier du secteur privé sont dans leur majorité moins généreux, que ce soit en termes de cotisations ou en termes de prestations.

Un outil de gestion publique se muant en cadeau

Selon le Conseil d'Etat, qui dresse un sombre tableau du bilan du PLEND dans l'exposé des motifs du projet de loi 10912 relatif à la rente pont-AVS, ce gel des postes s'est traduit par une surcharge de travail pour les collaborateurs restants et par le besoin consécutif de repourvoir le poste avant l'expiration des six mois.

En parallèle, l'effet sur la masse salariale du rajeunissement de la fonction publique est aussi décrit comme marginal et limité dans le temps.

La conclusion à tirer de ces deux éléments est simple : l'outil de gestion PLEND ne remplit tout simplement pas son rôle. Au départ, le PLEND répondait à un objectif de gestion publique. En favorisant les départs à la retraite et en combinant ceux-ci avec un gel des postes de six mois, on faisant d'une pierre deux coups. L'Etat en sortait gagnant en bénéficiant d'un

rajeunissement de la fonction publique et on soulageait quelque peu les finances étatiques. Les bénéficiaires du PLEND se voyaient octroyer en échange des prestations permettant la prise d'une retraite anticipée très confortable. En un mot : tout le monde devait être gagnant.

Or, dans les faits, les avantages pour les bénéficiaires ont rapidement éclipsé ceux attendus pour les finances publiques. Nous sommes en effet passés d'un outil de gestion publique « gagnant-gagnant » à une simple mesure sociale permettant aux collaborateurs de la fonction publique de prendre une retraite anticipée à des conditions défiant toute concurrence, soit, en résumé, une situation « perdant-gagnant ».

Il faut en effet le souligner une fois de plus : selon le Conseil d'Etat lui-même, le PLEND n'a absolument pas rempli ses objectifs en matière de gestion publique.

Des finances publiques qui ne permettent plus ce genre de luxe

La problématique du PLEND est étroitement liée à celle, plus générale, de la situation des finances publiques. Il convient ainsi de rappeler que le présent projet de loi a été rédigé alors même que le Conseil d'Etat avait présenté un projet de budget 2013 déficitaire à hauteur de 278 millions de francs, présentant de nouvelles hausses de charges de près de 2%. Ce projet de budget fait suite au budget 2012 qui, lui aussi, était déficitaire.

Or, une lecture des budgets cantonaux amène à un constat de base qui ne souffre aucune contestation : les comptes publics sont obérés par le niveau élevé des dépenses, notamment les dépenses de personnel. Soulignons à ce titre que Genève est le canton où les charges de personnel sont les plus élevées (en francs par habitant) et le canton qui dépense le plus pour le salaire de ses enseignants primaires, secondaires (inférieur), comme de ses infirmiers ou encore de ses assistants sociaux (en francs par habitant toujours), pour ne prendre que ces professions qui regroupent une bonne part des effectifs étatiques.

A ce stade du constat, le PLEND s'est transformé en une mesure relevant d'une politique sociale généreuse, voire luxueuse. Et si une telle mesure a pu perdurer sans trop de mal en période de vaches grasses, il faut bien admettre que les vaches genevoises d'aujourd'hui ne sont de loin plus aussi bien portantes.

Il convient dès lors de tenir compte non seulement de l'échec du PLEND par rapport à ses objectifs originels, mais également de la situation financière du canton, ceci avant qu'il ne soit trop tard. Si l'on veut en effet remettre le canton sur le droit chemin de l'équilibre financier, et sans évoquer la prise de

mesures draconiennes comme dans certains pays européens, il convient de réagir à temps. Dans le cas du coûteux PLEND, la suppression proposée se justifie d'autant plus que celui-ci ne remplit pas – l'a-t-il jamais rempli ? -le rôle pour lequel il avait été imaginé.

Le PLEND et la situation financière des caisses de pension publiques actuelle et de la future Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève

La situation est rendue pire par l'impact du PLEND sur la situation des caisses de pension publiques actuelles, la Caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'administration (CIA) et la Caisse de prévoyance du personnel des établissements publics médicaux (CEH), et sur celle de la future Caisse de prévoyance de l'Etat. Les problèmes affectant les caisses actuelles sont connus et ont été largement exposés durant les débats ayant mené à l'adoption de la loi 10847. On fera donc l'économie d'un rappel détaillé de la situation dans le présent exposé des motifs. Mais il convient néanmoins de rappeler certains éléments d'importance capitale et directement liés à la problématique du PLEND.

Premièrement, le taux de couverture des caisses est, comme il a été abondamment exposé ces derniers mois, particulièrement bas. A la fin de l'exercice 2011, les degrés de couverture se montaient ainsi à 53,2% pour la CIA et 67% pour la CEH, sur la base d'un taux d'intérêt technique (TIT) de 4,5%. Toutefois, sur la base d'un TIT de 3,5%, soit la valeur retenue depuis le 01.01.2012, le degré de couverture au 31.07.2012 est tombé à 47,7% pour la CIA et à 60,9% pour la CEH.

Il faut rappeler ici que le « chemin de croissance » prévu à l'art. 28A de la LCPEG prévoit une augmentation du taux de couverture suivant les paliers suivants :

- a) 60% d'ici au 1^{er} janvier 2020 ;
- b) 63% d'ici au 1^{er} janvier 2025 ;
- c) 66% d'ici au 1^{er} janvier 2030 ;
- d) 69% d'ici au 1^{er} janvier 2035 ;
- e) 72% d'ici au 1^{er} janvier 2040 ;
- f) 76% d'ici au 1^{er} janvier 2045.

Or, le palier de 75% à atteindre au 1^{er} janvier 2030, selon la législation fédérale, ne le sera pas, selon les prévisions genevoises. **L'Etat, et donc le contribuable, devra s'acquitter d'un montant important au titre de pénalité, égal à l'intérêt minimum prévu par la LPP sur la différence entre le taux effectif et le palier à atteindre.**

En second lieu, il importe de rappeler que les prestations des caisses actuelles sont particulièrement généreuses ; celles de la future Caisse restent généreuses (rentes supérieures à la pratique prévalant dans le secteur privé, cotisations payées à 2/3 par l'employeur, âge-pivot inférieur à la moyenne, plan en primauté des prestations, etc.).

Il s'ensuit que toutes les pistes visant à supprimer des dépenses évitables grevant la santé financière de la future Caisse de prévoyance se doivent d'être poursuivies.

Cela est d'autant plus vrai des baisses de charges qui n'impactent en rien les rentes reçues par les assurés et les modalités de paiement des cotisations, deux piliers du compromis qui a été atteint entre députés dans le cadre de l'élaboration de la LCPEG.

Or, le rapport de gestion de l'exercice 2011 de la CIA nous informe que « le nombre de départs à la retraite (entière ou partielle) a fortement baissé cette année (675 pensions ouvertes en 2011, contre 820 en 2010). Une probable conséquence du relèvement de l'âge minimal du départ possible à la retraite de 55 ans à 58 ans à partir du 1er janvier 2011, qui a incité les assurés à prendre leur retraite avant cette échéance, et qui expliquerait le nombre important d'ouverture de pension de retraite en 2010. Le 64,4% des pensions sont des pensions anticipées et, **pour le 91% de ces cas, elles sont accompagnées d'un PLEND** ». On peut donc en déduire sans le moindre doute que le PLEND constitue bel et bien une incitation à prendre une retraite anticipée, remplissant donc au moins partiellement son objectif.

Or ces prises de retraites anticipées obèrent d'autant les finances des caisses de retraite. Face au chemin long, difficile et coûteux qui doit amener la future Caisse de prévoyance à présenter un taux de couverture minimal de 80% d'ici à 2052, le luxe que constitue le PLEND ne devrait plus avoir de place.

La question doit donc se poser en ces termes : le contribuable genevois, au bénéfice d'un plan de retraite moins généreux et, parfois, d'un programme de rente pont-AVS nettement moins favorable que le PLEND public, accepte-t-il que l'Etat continue à verser chaque année des sommes aussi importantes afin de financer d'un côté une retraite aux conditions plus que généreuses, et de l'autre un pont-AVS également généreux et dont l'utilité en termes de gestion publique est, de l'avis même du Conseil d'Etat, nulle ? Il est naturellement permis d'en douter.

Dès lors, il convient de saisir l'occasion d'aider au retour à l'équilibre des finances publiques en supprimant le maillon le moins justifiable de la chaîne des retraites publiques : le PLEND.

Une suppression qui ne détériore ni sensiblement les conditions sociales valables au sein de la fonction publique, ni le compromis qui a donné lieu à l'adoption de la LCPEG

La suppression du PLEND n'affectera en rien la générosité des prestations prévues dans le cadre de la LCPEG ni ne change rien au compromis qui a guidé les choix des députés au moment de son adoption.

La suppression du PLEND permettra au contraire de réduire pour un montant de plusieurs dizaines de millions les dépenses de fonctionnement du canton ainsi que la forte pression qui pèsera sur la santé financière de la future Caisse de prévoyance.

Il faut le souligner une dernière fois. Le PLEND constitue un luxe que la fonction publique ne peut tout simplement plus continuer à s'offrir. Les contribuables assureront déjà la générosité des prestations qui seront offertes par la future Caisse de prévoyance. Dans ces conditions, il est inique de leur demander de continuer à financer un cadeau supplémentaire à destination de la fonction publique, cadeau dont on peine à trouver son pareil au sein du secteur privé.

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