



**GRAND CONSEIL
de la République et canton de Genève**

PL 13538-A

Date de dépôt : 23 janvier 2026

Rapport

**de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi
du Conseil d'Etat modifiant la loi instituant la Caisse de
prévoyance de l'Etat de Genève (LCPEG) (B 5 22)**

Rapport de majorité de Laurent Seydoux (page 5)

Rapport de première minorité de Matthieu Jotterand (page 63)

Rapport de seconde minorité de François Baertschi (page 69)

**Projet de loi
(13538-A)**

**modifiant la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève
(LCPEG) (B 5 22)**

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 2 Forme juridique, structure et siège (nouvelle teneur de la note) et al. 2 (nouveau, l'al. 2 ancien devenant l'al. 3)

² La Caisse est organisée sous la forme d'une institution de prévoyance collective qui comprend des œuvres de prévoyance internes, financièrement, techniquement et comptablement indépendantes.

Art. 6, al. 3 (nouveau)

³ Elle applique également un plan d'épargne spécial (ci-après : plan d'épargne), qui est exclusivement dédié à l'assurance des membres salariés non mensualisés.

Art. 15, al. 2 (abrogé, les al. 3 et 4 anciens devenant les al. 2 et 3)

Art. 36, al. 2 (nouveau)

² La Caisse peut constituer les personnes morales ou autres entités nécessaires au placement de sa fortune.

Chapitre VIB Plan d'épargne (nouveau, comprenant les articles 37K à 37R)

Art. 37K Règles applicables au plan d'épargne (nouveau)

Sauf renvoi exprès, les chapitres IV et V et le chapitre VI, section 2, ne sont pas applicables au plan d'épargne.

Art. 37L Traitements (nouveau)

¹ Le traitement déterminant est égal au traitement AVS mensuel. La Caisse peut exclure par voie de règlement certains éléments de salaire de nature occasionnelle.

² Le traitement cotisant correspond au traitement déterminant.

³ La détermination du traitement cotisant se fait sur une base mensuelle.

⁴ Le traitement assuré détermine le calcul des prestations de survivants et d'invalidité de la Caisse.

⁵ Les articles 16, alinéa 1, 18, 19, alinéa 2, et 20 sont applicables.

Art. 37M Prestations (nouveau)

¹ Le plan d'épargne est un plan spécial en primauté des cotisations. La Caisse peut prévoir que les prestations de risque de décès et d'invalidité sont en primauté des prestations.

² Pour les membres salariés non mensualisés exerçant une activité à pénibilité physique au sens de l'article 23, la Caisse prévoit, par règlement, des mesures d'atténuation de la réduction des prestations en cas d'anticipation de la retraite.

³ Les articles 21, alinéa 1, 22 et 23, alinéas 2 à 4, sont applicables.

Art. 37N Ressources (nouveau)

Le plan d'épargne est alimenté par :

- a) les cotisations ;
- b) les rachats ;
- c) les prestations d'entrée ;
- d) le rendement de ses biens ;
- e) les dons et les legs ;
- f) tout autre versement prévu par la loi.

Art. 37O Cotisations (nouveau)

¹ Le taux de la cotisation annuelle est fixé à 20% du traitement cotisant. Ce taux est de 2,5% pour les membres salariés non mensualisés de moins de 20 ans révolus.

² L'article 30, alinéas 2 et 3, est applicable.

Art. 37P Perception des cotisations et autres prélèvements (nouveau)

¹ La cotisation est prélevée par l'employeur et versée par ce dernier à la Caisse.

² Les soldes de cotisations sont compensés sur les prestations de la Caisse en cas de démission, d'invalidité, de retraite ou de décès.

³ L'article 31, alinéas 1 et 3, est applicable.

Art. 37Q Prestations d'entrée (nouveau)

¹ Le membre salarié non mensualisé peut procéder à des rachats par l'apport de la prestation d'entrée. Celle-ci n'excède pas le montant déterminé selon le barème réglementaire.

² La part de la prestation d'entrée qui n'est pas absorbée pour le rachat maximum possible à l'entrée dans la Caisse est versée sur un compte ou une police de libre passage.

³ Au surplus, l'article 33, alinéas 1 et 2, est applicable.

Art. 37R Rachat (nouveau)

L'article 34, alinéas 1 et 4, est applicable.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Laurent Seydoux

La commission des finances a traité cet objet à sept reprises, le 11 décembre 2024, puis les 8 et 29 janvier, 25 juin, 26 novembre, 10 décembre 2025 et le 14 janvier 2026, sous les présidences respectives de M. Jacques Béné et de M^{me} Emilie Fernandez.

Les procès-verbaux ont été pris par M^{mes} Emilie Gattlen et Selma Bentaleb, puis par M. Aurèle Dupuis. La commission a été assistée dans ses travaux par les représentants du département des finances, notamment MM. Geoffrey Jordi, économiste, Pierre Béguet, directeur général des finances, et Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint, ainsi que par le secrétaire de la commission, M. Raphaël Audria.

Que toutes ces personnes soient remerciées du soutien apporté à la commission.

Bref historique du projet de loi PL 13538-A

Le projet de loi PL 13538-A vise à modifier la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG) afin d'introduire un plan d'épargne spécial en primauté des cotisations pour les membres salariés non mensualisés, principalement les personnes rémunérées à l'heure ou à la facture.

Dès 2021, la CPEG a identifié une inégalité de traitement structurelle touchant cette catégorie d'assurés. Sur environ 54 000 personnes affiliées à la CPEG, près de 2000 sont concernées. Elles sont en moyenne plus jeunes, assurées pour une durée nettement plus courte et quittent fréquemment la fonction publique avant l'âge de la retraite. Le régime actuel en primauté des prestations, adapté à des carrières longues et à des salaires stables, se révèle défavorable à ces profils, notamment lors du calcul de la prestation de libre passage.

Sur cette base, le comité de la CPEG a formellement sollicité en octobre 2022 une modification législative. Cette démarche a été soutenue par l'assemblée des délégués de la CPEG à une très large majorité. Après un préavis favorable de l'assemblée des délégués (ADE), le Conseil d'Etat a déposé le projet de loi au Grand Conseil le 25 septembre 2024.

La commission des finances a examiné le projet à sept reprises entre décembre 2024 et janvier 2026. Les nombreuses auditions menées ont

confirmé l'existence d'un problème technique reconnu et l'absence de solution satisfaisante dans le cadre légal actuel.

Lors des travaux de commission, l'Autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (ASFIP) a exprimé des réserves à l'égard du projet tel que présenté initialement. L'ASFIP a notamment attiré l'attention sur les risques de rupture de solidarité au sein de la CPEG, sur la coexistence de deux systèmes de prévoyance distincts et sur la nécessité de garantir une protection suffisante des assurés concernés, en particulier en matière de prestations de risque (invalidité et décès).

L'ASFIP a également insisté pour que le caractère ciblé et exceptionnel du plan en primauté des cotisations soit clairement inscrit dans la loi, afin d'éviter toute extension ultérieure non souhaitée.

A la suite de ces prises de position et des débats en commission, plusieurs amendements ont été adoptés afin de renforcer la sécurité juridique et les garanties offertes par le projet de loi.

Ces amendements précisent notamment :

- le caractère strictement limité du plan d'épargne aux seuls salariés non mensualisés ;
- la séparation complète entre le plan d'épargne et le plan principal de la CPEG, tant sur le plan financier que comptable ;
- la garantie de prestations de risque adéquates, conformes aux standards LPP ;
- l'absence de tout effet de précédent ou de généralisation du système de primauté des cotisations.

Position de la majorité favorable au projet de loi

La majorité de la commission soutient le projet de loi PL 13538-A pour des raisons d'équité, de cohérence du système de prévoyance et de bonne gestion.

Le projet vise avant tout à corriger une inégalité objective : les salariés non mensualisés cotisent aujourd'hui comme les autres assurés, sans bénéficier pleinement des mécanismes de solidarité liés à l'évolution salariale. Le plan d'épargne proposé permet de remédier à ce déséquilibre, sans remettre en cause le principe général de la primauté des prestations pour la majorité du personnel de l'Etat.

Le plan d'épargne introduit est strictement limité aux membres salariés non mensualisés. Il fonctionne en primauté des cotisations et est entièrement séparé du plan principal de la CPEG, tant sur le plan financier que technique et

comptable. Il n'y a ainsi aucune mutualisation indue ni impact négatif pour les assurés actuels du plan principal.

Ce nouveau dispositif améliore la lisibilité et l'équité du système. Le salaire assuré correspond au salaire AVS réel, sans déduction de coordination. L'épargne constituée est directement liée aux cotisations versées, bénéficie d'une rémunération garantie et permet, en cas de départ, une prestation de libre passage plus conforme aux montants effectivement cotisés.

D'un point de vue financier, l'impact sur l'équilibre global de la CPEG est jugé marginal. Le plan est intégralement capitalisé et ne vise pas à réaliser des économies, même s'il peut entraîner accessoirement une légère réduction des charges.

La majorité relève enfin que ce projet de loi met en lumière une problématique plus large : le système de primauté des prestations, conçu pour des carrières longues, linéaires et stables, ne correspond plus aux réalités actuelles du marché du travail. La mobilité professionnelle accrue, la multiplication des temps partiels, des carrières discontinues et des rémunérations variables rendent ce modèle de plus en plus complexe, peu lisible et inéquitable pour une part croissante des assurés.

Sans préjuger des choix futurs ni des modalités d'une éventuelle réforme globale, la majorité estime qu'une réflexion de fond devra être menée à moyen terme sur une évolution vers un système fondé sur la primauté des cotisations, plus transparent, plus adaptable et mieux compris par les assurés. Un tel système permettrait de garantir une meilleure adéquation entre les cotisations versées et les droits acquis, tout en simplifiant la gestion administrative et en renforçant la confiance des collaborateurs dans leur prévoyance.

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, DF, de M. Pierre Béguet, directeur général des finances, et de M. Geoffrey Jordi, économiste, DF

M^{me} Fontanet indique que le Conseil d'Etat a été convaincu par ce projet de loi, car la primauté des prestations n'est pas adaptée aux spécificités des personnes au bénéfice d'une rémunération variable, en particulier lorsqu'elle est extrêmement basse et payée à l'heure.

Sur 54 000 personnes assurées par la CPEG, environ 2000 sont rémunérées sur la base d'un tarif horaire. Ces personnes sont en moyenne plus jeunes (39 ans) que la population qui a un traitement stable (45 ans). Elles sont aussi assurées pour une durée plus faible, de quatre ans en moyenne, au lieu des 13 ans pour les membres du personnel qui reçoivent un salaire mensualisé. Elles bénéficient en outre d'une faible rémunération (en moyenne

32 600 francs au 31 décembre 2020). Ces personnes présentent le plus souvent aussi la particularité de travailler temporairement pour leur employeur et de transférer ensuite une prestation de libre passage, qui est évidemment calculée selon les règles du plan principal en primauté des prestations auprès de l'institution de leur nouvel employeur. Or, en primauté des prestations, comme cela a déjà pu être discuté à de réitérées reprises, les prestations de libre passage évoluent à la hausse beaucoup plus lentement les premières années qu'en primauté des cotisations. Ainsi, cette situation où la caisse ne peut accueillir que des plans en primauté de prestations est extrêmement désavantageuse pour ces personnes qui ne restent que quatre ans.

M. Jordi explique que le plan d'assurance principal de la CPEG est conçu, tant du point de vue des modalités de calcul que du système de financement, sur un traitement déterminant dont l'évolution est stable et prévisible. En cas d'augmentation salariale, les assurés peuvent effectuer un rappel. En l'absence de ce dernier, la durée d'assurance acquise est réduite. La rémunération des personnes payées à la facture est par essence variable, en conséquence de quoi les plans en primauté des prestations calculés sur le dernier traitement ne sont pas adaptés. La CPEG explique que, pour éviter une modification permanente de la durée d'assurance ou le déclenchement de rappels de cotisations, la gestion assurantielle est opérée sans référence à une classe ni à une annuité, mais sur la base d'un taux d'activité estimé sur la base d'un salaire théorique de 120 000 francs. Si un assuré travaille une semaine à un salaire de 1000 francs, on lui reconnaît un taux d'activité de 10%, alors que ce taux réel devrait être de 25%.

M^{me} Fontanet rappelle que ces employés n'ont en effet ni classe ni annuité. C'est pour cela que la caisse n'en tient pas compte.

M. Jordi indique que, s'il est mathématiquement correct de procéder de cette façon, cela ne permet pas une gestion transparente pour l'assuré de sa prévoyance. Par ailleurs, ces personnes rémunérées à la facture ne bénéficient pas des annuités, et pourtant elles participent au financement de l'augmentation annuelle des salaires. Lorsqu'il y a une annuité supplémentaire, il n'y a pas de rappel pour les assurés. Cette augmentation de salaire est financée par la cotisation prévue à l'article 30 de la LCPEG, et ces personnes participent donc également à l'augmentation des salaires assurés des autres employés, sans en bénéficier.

M^{me} Fontanet relève que, pour procéder de la façon prévue par ce projet de loi, il faudrait introduire un second plan de prestations en primauté des cotisations, qui serait un plan fermé et donc pas disponible pour toute l'administration, mais réservé aux personnes assurées et payées à la facture.

Ce plan, pour faciliter la gestion administrative et la compréhension par les assurés, serait basé sur le salaire AVS sans déduction de coordination.

M. Jordi explique que la référence au salaire AVS permet de corriger une non-conformité de la LCPEG actuelle, puisque certains assurés bénéficient d'indemnisations qui ne correspondent pas au traitement déterminant tel que défini à l'article 15 LCPEG. Le fait d'éviter la déduction de coordination permet quant à lui de s'affranchir de la gestion par un taux d'activité théorique basé sur un salaire de 120 000 francs.

Sans déduction de coordination, l'assiette de cotisation devient plus importante et le taux de cotisation est fixé de manière plus faible, à 20%, ce qui correspond à un taux de 25% dans le plan principal, qui a une assiette beaucoup plus faible. Pour rappel, le taux de cotisation du plan principal est de 27% et la différence (deux points de cotisations) correspond à la part qui permet de financer l'annuité, dont ne bénéficient pas les assurés rémunérés à la facture. Le financement serait ainsi moindre pour tous les membres salariés non mensualisés, ainsi que pour l'employeur.

Par ailleurs, il est également prévu que, à l'instar du plan en primauté des prestations, la cotisation serait uniforme, quel que soit l'âge, ce qui assure une solidarité intergénérationnelle dans la constitution de la prévoyance et évite de rendre moins attractif l'emploi de travailleurs âgés. La répartition entre employeur et employé demeure quant à elle identique à celle prévue dans le plan principal.

Certains éléments qui ne relèvent pas du financement doivent être fixés dans des dispositions réglementaires. Le projet de règlement est joint au projet de loi à titre d'information. Ce projet de règlement prévoit que la rémunération annuelle du capital-épargne serait prise en charge par la CPEG, indifféremment de la fluctuation des marchés financiers, de la même manière que pour les assurés du plan principal. Le principe d'une rémunération fixe de 2,5% serait donc appliqué. Celui-ci correspond au taux technique du barème des prestations de libre passage du plan principal.

A noter que le capital-épargne serait alimenté par des bonifications progressives en fonction de l'âge des assurés. Ces bonifications seraient progressives de 10% à 18% en fonction des classes d'âges (10% entre 20 et 24 ans, 12% entre 25 et 24, 14% entre 35 et 44, 16% entre 45 et 54 et 18% entre 55 et 65).

S'agissant d'un plan en primauté des cotisations, au moment de la retraite, ce n'est pas un pourcentage du dernier salaire assuré, mais un taux de conversion de l'épargne accumulée. Ce taux serait fixé de manière à permettre

des prestations de retraite équivalentes à celles du plan en primauté des prestations.

Le taux de conversion serait le même pour tous les assurés, qu'ils exercent ou non une activité à pénibilité physique et la valorisation de la pénibilité passerait par l'attribution d'une bonification supplémentaire de 8% tout au long de la carrière.

Enfin, les prestations d'invalidité seraient régies en primauté des prestations. Il est prévu que la pension d'invalidité s'élèverait à 40% du traitement assuré, soit une prestation équivalente à celle prévue dans le plan principal.

M^{me} Fontanet indique que ce projet permettra vraiment d'améliorer les prestations pour les personnes concernées, qui pourront repartir avec une prestation de libre passage (PLP) à la hauteur de ce qu'ils pourraient normalement attendre, et garantira des prestations équitables. Ce projet de loi permettra aussi une bonne gestion administrative de la caisse et une compréhension du plan par les assurés.

M. Jordi ajoute que la baisse de deux points des cotisations se traduit, pour l'Etat, par une économie de 100 000 francs annuels.

M^{me} Fontanet précise que ce n'est pas là l'objectif.

M. Jordi confirme qu'il s'agit simplement d'une conséquence. Afin de mettre en œuvre le plan, il faut en outre que la date d'entrée en vigueur soit coordonnée avec la CPEG, ce qui est prévu dans le projet de loi.

M. Jordi, suite à la question d'une députée (S), indique que ce sont des personnes qui sont engagées pour trois mois au minimum, puisqu'il s'agit là d'une règle d'exclusion de l'assurance.

Il rajoute qu'une autre règle d'exclusion est la nécessité d'atteindre le seuil de 22 050 francs mensualisés, soit environ 1800 francs par mois.

M^{me} Fontanet, suite à une question de la députée (S) sur la possibilité d'annualiser la rémunération de ces personnes, indique qu'on part du principe que la rémunération est supérieure à 22 500 francs par an, ce qui correspond à environ 1800 francs par mois. Ces personnes font donc au minimum ce nombre d'heures là, même s'il doit demeurer quelques inconnues pour elles. Il convient de souligner que ce qui fait qu'elles sont défavorisées, c'est qu'elles partent en général après quatre ans. Ainsi, que la rémunération soit à l'heure ou non ne change rien. Pour reprendre l'exemple des remplaçants, ce sont des personnes qui exercent ce travail pendant leurs études, puis se destinent à autre chose. Le fait d'annualiser les rémunérations n'aurait pas de répercussion sur ce point.

M. Jordi indique, suite à une autre question de la députée (S), que le projet de loi a un impact sur l'équilibre financier de la caisse, puisque la PLP sera plus élevée et que la perdante est la caisse. Cette perte est jugée minime dans ce cas, mais, si la proportion de personnes payées à l'heure venait à augmenter drastiquement, cela pourrait poser des problèmes.

M. Jordi indique que la garantie de rémunération du compte épargne est fixée dans le règlement.

M. Béguet ajoute qu'elle est égale au taux de rémunération des prestations de libre passage, selon l'exposé des motifs du projet de loi. Ce serait donc variable et, si les taux augmentent, ça augmentera, et inversement. Aujourd'hui, le taux est de 2,5%, raison pour laquelle ce chiffre figure dans le règlement.

M. Béguet explique que la garantie, c'est le taux de rémunération des prestations de libre passage, contrairement à une primauté des cotisations normale, qui ne prévoit aucune garantie du taux d'intérêt sur le compte épargne.

M^{me} Fontanet relève, suite à la question de la députée (S) sur l'idée d'assurer ces personnes auprès d'une autre caisse, que c'est à la CPEG qu'il faut poser cette question. Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas d'une décision politique. La CPEG a fait remonter une problématique pour ses assurés et le Conseil d'Etat a accueilli la proposition favorablement. Il ne s'agit pas d'une opposition gauche-droite.

M. Jordi explique que le fait de laisser ces assurés à la CPEG permet également de mutualiser tous les risques avec l'ensemble des assurés.

M. Béguet ajoute qu'il n'est pas certain qu'une nouvelle caisse entrerait en matière sur des prestations en primauté des cotisations garanties, ce qui est quelque part un non-sens.

M. Jordi indique, suite à la question de la députée (S), que les partenaires syndicaux n'ont pas été directement consultés par l'Etat, mais que l'assemblée des délégués de la CPEG s'est prononcée en faveur de ce projet de loi.

M. Jordi explique, pour répondre à la question d'un député (PLR), que la CPEG a indiqué qu'il serait plus facile pour elle de procéder avec deux plans, en comparaison avec la gestion actuelle.

Un député (LJS) considère que le modèle de primauté des prestations est un modèle dépassé, qui pose des problèmes liés à la mobilité des personnes, aux temps partiels, etc. Si ce projet de loi était utilisé pour en faire un projet de loi global de primauté des cotisations pour l'ensemble du personnel de l'Etat, il souhaiterait savoir si le Conseil d'Etat y serait favorable.

M^{me} Fontanet relève que se pose d'abord une question de coûts, qu'il faudrait rechiffrer. Les chiffres calculés à l'époque étaient gigantesques. Pour le reste, le projet de loi proposé par le Conseil d'Etat à l'époque du vote sur la CPEG prévoyait en effet une primauté des cotisations. Cela étant dit, elle serait favorable à ce qu'on réexamine, le cas échéant, l'ensemble du modèle, mais pas forcément à prendre ce projet de loi pour en faire un projet de loi général, car cela prendrait en otage ceux qui ont besoin maintenant de ce nouveau plan. L'assemblée des délégués était en outre unanimement favorable au projet de loi qui vient d'être présenté, ce qui ne serait probablement pas le cas pour un projet global.

Le député (LJS) objecte que ce ne sont que des pansements. Ainsi, que ce soit par le biais de ce projet de loi ou d'un autre, il faut réfléchir à ce système, dont les défauts sont relevés par la CPEG elle-même. Certes, cela aurait un coût, mais le groupe LJS serait prêt à l'évaluer.

Un député (S) observe que ce second plan serait exclusivement réservé aux personnes payées à la facture et il demande si une personne qui ne serait pas payée à la facture mais qui voudrait changer de plan pourrait le faire.

M. Jordi indique que ce n'est pas ce que prévoit le texte du projet de loi.

Le député (S) comprend donc que, tant que cette loi ne sera pas modifiée, il ne sera pas possible pour un employé de l'administration payé mensuellement de choisir un autre plan que la primauté des prestations.

M. Jordi ajoute que, parmi les 2000 personnes rémunérées à la facture, très peu touchent une rente de retraite. Ce sont deux ou trois cas par année au maximum, les autres partant avant.

Une députée (S) demande où est affilié le personnel qui n'atteindrait pas le seuil de rémunération.

M^{me} Fontanet indique que ces personnes ne sont pas affiliées. Sur ce point, le projet de loi ne change rien à la situation actuelle.

M. Jordi précise que le règlement de la CPEG donne la possibilité à un employeur affilié de s'affranchir de cette règle et d'assurer dès le premier franc.

Audition de M^{me} Jacqueline Curzon, présidente du comité, CPEG, de M. Jean-Daniel Jimenez, vice-président du comité, CPEG, de M. Christophe Decor, directeur général, CPEG, de M. Hugues Bouchardy, directeur général adjoint, CPEG, et de M. Marc Baijot, responsable division Assurance, CPEG

M^{me} Curzon rappelle qu'en 2021, l'administration de la CPEG a rendu le comité attentif au fait que les personnes rémunérées à l'heure sont traitées de manière très inéquitable par rapport aux autres assurés. Un travail a donc été mené afin de trouver une solution pour cette population. Le 13 octobre 2022, le comité a finalisé ce projet, qui prévoit un plan d'épargne à rémunération fixe pour les assurés au bénéfice d'un salaire variable.

Le 14 octobre 2022, un courrier formel a été adressé au Conseil d'Etat pour demander cette modification de la LCPEG. Le Conseil d'Etat en a accusé réception, en précisant qu'il allait charger le département des finances et les ressources humaines d'instruire la demande de la CPEG. Le 11 décembre 2023, M^{me} Fontanet a indiqué qu'elle était disposée à proposer ce projet de loi au Conseil d'Etat pour son adoption. Elle a insisté sur le fait qu'elle ne voulait pas aller de l'avant tant que l'ADE ne s'était pas prononcée. Cette dernière a préavisé favorablement la modification de la LCPEG à une très large majorité. Le préavis positif a ensuite été communiqué à M^{me} Fontanet, qui a déposé le projet de loi au Grand Conseil le 25 septembre 2024.

Il importe de souligner que le projet vient de la CPEG, et qu'il a été soutenu par deux législatures du comité et par l'assemblée des délégués.

M. Jimenez ajoute que la Communauté genevoise d'action syndicale se préoccupe également de l'avancée de cette proposition. Un membre de la délégation employés, une personne concernée par cette situation et lui-même ont par ailleurs rencontré quelques délégations de partis politiques, afin de les sensibiliser à l'avancée que représente ce projet de loi, qui touche un certain nombre de secteurs.

M. Baijot rappelle que la primauté des prestations est un élément essentiel de la CPEG. Ce système prévoit une prestation calculée sur le dernier salaire de l'assuré, quelle que soit l'évolution historique de celui-ci au cours de la carrière de l'assuré.

La cohorte des assurés avec une rémunération variable constitue 4% des actifs gérés au sein de la caisse, soit un peu plus de 2000 personnes. L'âge moyen est inférieur à celui des assurés bénéficiant d'une rémunération mensualisée. Il en va de même de leur durée d'assurance.

En ce qui concerne l'évolution salariale dans le temps, elle est prévisible pour un salaire mensualisé et il est possible d'anticiper la prestation qui serait

calculée sur le dernier salaire. Ce n'est pas le cas d'un salaire variable, par essence.

Pour un salaire mensualisé, le traitement déterminant est celui qui correspond à la classe/annuité de l'assuré. Pour un salaire variable, en revanche, il n'est pas possible de fixer le salaire déterminant en fonction de ce qui est effectivement versé. En conséquence, il faut lisser le salaire, et un montant forfaitaire a été fixé pour cela à 10 000 francs par mois.

Le taux d'activité, en salaire mensualisé, est le taux effectif de l'assuré. Pour une personne qui perçoit une rémunération variable, un taux théorique est calculé. Le salaire ayant été lissé dans le temps pour éviter la variabilité, c'est le taux d'activité qui est adapté à chaque fois qu'un salaire est versé. Par exemple, pour une personne ayant reçu 1000 francs, son taux d'activité est fixé à 10% ce mois-là.

L'augmentation du salaire mensualisé se fait par changement de classe ou d'annuité. Dans le cas d'une rémunération variable, le taux théorique change, mais le salaire déterminant reste toujours le même (10 000 francs par mois).

M. Baijot rappelle que la base réglementaire définit le taux auquel donne droit une année d'assurance. A la CPEG, ce taux est de 1,5% du dernier salaire, ce qui permet d'obtenir une rente correspondant à 60% du dernier salaire, pour une personne ayant cotisé pendant 40 ans. Or, en rémunération variable, l'augmentation de la rémunération ne s'applique pas sur le salaire (qui reste de 10 000 francs par mois), mais sur le taux d'activité. En d'autres termes, l'augmentation de salaire en rémunération mensualisée a un impact sur tout le passé de l'assuré alors que, en rémunération variable, l'impact ne concerne que le futur, et pas sur le passé. C'est comme si l'on avait un calcul sur la moyenne des salaires revalorisés.

Pour illustrer ces mécanismes, M. Baijot donne l'exemple de deux personnes, l'une au bénéfice d'une rémunération variable (donc un salaire annuel théorique de 120 000 francs par an) avec un taux d'activité de 50% sur l'année, l'autre mensualisée avec une rémunération de 120 000 francs et un taux d'activité de 50% également. Dans ce cas, le traitement déterminant et le taux d'activité sont identiques pour les deux assurés sur la première année.

L'année suivante, l'assuré mensualisé bénéficie de l'augmentation de salaire prévue par l'annuité et l'indexation d'échelle, soit 2,4% d'augmentation globale. Celle-ci est couverte par les cotisations d'assurés et ne demande donc pas de financement complémentaire. Le traitement cotisant augmente un peu plus (2,8%) car, dans le calcul de la déduction de coordination, il y a un montant forfaitaire qui n'a pas bougé, ce qui fait que la déduction est plus faible proportionnellement et que l'augmentation est ainsi plus forte. Le taux

d'activité demeure inchangé. Finalement, le traitement assuré, sur lequel se calcule la nouvelle prestation, augmente de 2,8%.

En ce qui concerne l'assuré payé à l'heure, le salaire déterminant ne change pas avec l'évolution des annuités et de l'indexation. La personne touchera davantage en francs, mais sans référence à une annuité et à une classe, et le traitement cotisant restera donc constant. Le salaire perçu ayant toutefois augmenté, c'est le taux d'activité théorique qui augmente (51,2% sur la deuxième année). Le taux moyen sur les deux années est par conséquent de 50,6%. L'augmentation se trouve divisée par deux, puisqu'une moyenne est effectuée.

Ainsi, en raison du lissage du traitement pour le salaire variable, l'évolution des prestations pour ces personnes est moins forte, alors qu'elles paient la même cotisation que les autres assurés. En d'autres termes, les personnes payées à l'heure paient, par leur cotisation, une part de solidarité dont elles ne bénéficient pas.

On constate que la primauté des prestations qui calcule la rente sur le dernier salaire assuré n'est pas adaptée pour un salaire variable. La proposition est donc de sortir cette cohorte de la primauté des prestations pour la gérer en plan d'épargne.

Serait assuré le salaire qui est effectivement versé, et le traitement déterminant serait donc le traitement AVS. Le traitement cotisant serait équivalent, puisqu'il n'y aurait pas de déduction de coordination. De cette manière, il ne serait plus nécessaire de fixer un traitement forfaitaire ni un taux d'activité théorique. Le principe de la cotisation constante, quel que soit l'âge, a été conservé et cette cotisation a été fixée à 20%. Cela implique une baisse du financement de 6,5%, à la fois pour les salariés et pour les employeurs.

En outre, une rémunération fixe de l'épargne est prévue, avec le même intérêt (2,5%). L'épargne s'accumulant et étant transformée en rente à l'échéance, et il est nécessaire de définir un taux de conversion même si, dans la pratique, ces assurés ne vont généralement pas jusqu'au système de la rente. Ce taux reste le même, à savoir 5,38%. Le principe de la solidarité générationnelle a également été conservé dans le plan d'épargne.

La PLP en primauté des prestations est toujours plus faible, en raison du financement solidaire vis-à-vis des salaires mensualisés. Ainsi, la modification permet aux assurés payés à l'heure d'avoir une épargne plus importante, avec un financement plus faible. En outre, si une personne passe en salaire mensualisé à 50 ans, elle le fait avec l'épargne accumulée, c'est-à-dire avec davantage d'années d'assurance.

Le nouveau système est en outre plus clair pour l'assuré. En termes de gestion pour les employeurs et la caisse, il simplifie également les échanges pour ce type de rémunération.

Quatre exemples permettent d'illustrer ce qui vient d'être exposé.

Le premier concerne un remplaçant au DIP, qui avait 23 ans en 2023. Son salaire a fluctué de 0 à 5660 francs. En parallèle, l'épargne augmente de manière bien plus importante, car il n'y a plus la contrainte liée au financement solidaire.

Le deuxième exemple est celui de quelqu'un qui débuterait aujourd'hui. Une projection a été faite sur cinq ans, et le même effet est constaté. Lorsque cette personne passera en salaire mensualisé, elle partira avec des années d'assurance plus importantes.

Le troisième exemple concerne une personne plus âgée. En conséquence, les impacts sont plus faibles. L'écart se fait plus tardivement, mais l'épargne reste meilleure.

Enfin, le quatrième exemple est celui d'un moniteur de la FASe âgé de 57 ans, en fin de carrière. C'est le seul cas où l'épargne est meilleure en primauté des prestations. Cela montre qu'il faut que l'assuré reste en salaire variable au-delà de 55 ans pour que sa situation se trouve péjorée par la modification de la loi. Pour 99% des personnes concernées, cette dernière représente une nette amélioration.

M. Bouchardy indique que les deux points qu'il va présenter ne sont pas forcément liés au projet qui vient d'être présenté, mais il a semblé nécessaire de les faire figurer dans ce projet de loi pour répondre à deux besoins différents.

La première modification concerne l'art. 15 de la LCPEG. Il s'agit d'abroger un alinéa qui prévoit un cumul des traitements afférents à diverses activités. Il s'est avéré impossible, dès le début, de mettre en application cette disposition. En effet, à l'issue de la fusion, deux taux différents étaient appliqués en fonction des origines des assurés (CIA et CEH), et un troisième taux spécifique était fixé pour les nouveaux assurés. Si une personne avait deux emplois auprès de deux entités distinctes, il n'était pas possible d'additionner ses revenus puisque les taux de cotisation différaient.

De plus, la CPEG applique déjà deux plans, un plan standard pour l'ensemble des collaborateurs, et un plan en pénibilité dont l'âge de départ à la retraite est fixé trois ans plus tôt. Pour ces deux catégories de population, les barèmes de prestations de libre passage sont différents. Ces barèmes étant appliqués aux traitements, si on devait cumuler, on ne saurait pas lequel appliquer.

L'impact de cette suppression est minime. Une étude a montré que le montant de traitement qui serait à assurer in fine est de l'ordre de 10 francs dans la grande majorité des cas, et en faveur de l'assuré.

La deuxième proposition de modification concerne l'art. 36. Il s'agit cette fois-ci de l'ajout d'une disposition autorisant la CPEG à constituer des personnes morales ou à mettre en œuvre des entités servant aux placements de l'institution. Cette possibilité est utilisée par l'ensemble des institutions de prévoyance en Suisse. Certains auteurs jugent nécessaire que cette possibilité soit prévue formellement, d'autres ne disent rien à ce sujet, et la pratique considère que cela peut être fait sans disposition spécifique. La CPEG propose d'ajouter cette disposition, comme l'a fait la CAP Prévoyance, l'institution de prévoyance de la Ville de Genève et des communes genevoises.

Le président revient sur l'art. 36, il remarque qu'il semble étrange d'intégrer cette modification à ce projet, alors qu'elle aurait pu faire l'objet d'un projet de loi spécifique. En outre, rien dans l'exposé des motifs ne l'explique.

M. Decor relève qu'il n'est pas obligatoire de prévoir cette disposition dans la loi, mais il semble préférable de le faire, en termes de transparence. C'est la raison de cette demande. Aujourd'hui, la CPEG n'est pas propriétaire d'autres institutions, mais les caisses de pension collaborent de plus en plus entre elles, se regroupent pour faire des investissements et, si la création d'une entité juridique s'avère judicieuse, il serait opportun de prévoir cette éventualité dès maintenant, plutôt que d'avoir à présenter un projet de loi spécifique ultérieurement pour ce seul article.

Le président demande s'il n'y a pas d'autres règles à mettre en place et si la CAP Prévoyance a seulement un article similaire.

M. Bouchardy le confirme.

M^{me} Curzon ajoute que cela vise principalement des projets d'infrastructures ou immobiliers.

M. Decor précise que cela permet de procéder de manière plus simple en termes de modèles d'investissements.

Un député (PLR) observe par ailleurs que le projet de loi 13538 découle du souhait de corriger un biais de solidarité. Or, précisément, toute la construction en primauté des prestations est un biais de solidarité, puisque celui qui part avant ses 45 ans se retrouve avec une prestation de libre passage moindre que celle qu'il aurait eue en primauté des cotisations. A contrario, celui qui part à 65 ans se retrouve avec une prestation supérieure à celle qu'il aurait obtenue en primauté des cotisations. Ce biais existe depuis longtemps, et c'est ce qui le gêne. Ce dernier comprend l'intention de la caisse, mais celle-ci est en train de

dire en réalité que la primauté des prestations est avantageuse pour la majorité des fonctionnaires, mais qu'elle a trouvé une catégorie de personnes pour qui cela n'est pas vrai, raison pour laquelle le système sera changé uniquement pour ceux-là, qui sont défavorisés. Ce discours n'est pas en ligne avec tout ce qui a été expliqué pendant des années, à savoir qu'il existe un biais de solidarité de manière générale, et que celui-ci a toujours été accepté.

Sur le plan technique, l'exemple a été donné d'un salaire théorique de 10 000 francs par mois. Le député (PLR) demande si cet exemple a été pris uniquement pour faciliter la comparaison, ou s'il s'agit du chiffre général qui sera utilisé. En effet, le salaire médian de la fonction publique à Genève est à 8800 francs, et pas à 10 000 francs. Il souhaiterait savoir comment la caisse procédera pour estimer le salaire des personnes concernées.

En outre, il a été expliqué dans d'autres projets de lois, notamment celui visant à ce que les nouveaux fonctionnaires passent en primauté des cotisations, qu'il était horriblement compliqué de gérer des plans différents. Or, en l'espèce, la CPEG explique que cela ne pose aucun problème. Il peine à comprendre quelle est la différence fondamentale entre ce qui est proposé ici et ce qui a été proposé par le passé.

M^{me} Curzon confirme à la question du député (PLR) que la rémunération fixe de l'épargne est un taux d'intérêt appliqué au capital de prévoyance et pas un taux d'intérêt technique, et il est indépendant du résultat financier de la caisse.

Le député (PLR) revient sur la solidarité intergénérationnelle et relève que la part dévolue aux risques est plus importante pour les plus jeunes, et qu'elle décroît avec l'âge. C'est en l'occurrence le contraire qui devrait être fait puisque, a priori, une personne plus âgée présente plus de risques. Il souhaiterait savoir comment cela a été construit, d'un point de vue technique et actuarial.

M. Decor explique qu'il existe plusieurs solidarités, notamment la solidarité intergénérationnelle et la solidarité de l'évolution salariale. C'est cette dernière que ce projet souhaite corriger. Normalement, une personne qui fait toute sa carrière dans une classe termine avec un salaire en annuité 22 qui est plus élevé que lors de son engagement. Or il est prévu, dans le plan, que cette évolution salariale dans l'échelle des traitements est financée par tous les assurés. C'est pour cette raison que, lorsqu'une personne change de classe, un rappel de cotisations est déclenché (il est facultatif) afin que l'assuré puisse financer les années passées dans la casse inférieure. Il s'agit d'un rachat d'années, sans lequel la durée d'assurance est réduite.

Pour ce qui est du salaire théorique de 10 000 francs, il s'agit de la pratique actuelle, et pas de ce qui est prévu dans le projet. Pour la majorité des assurés de la CPEG, qui sont au bénéfice d'un salaire mensualisé, la primauté des prestations convient. Certains postes nécessitent toutefois des variations, et c'est ce qu'on appelle les rémunérations variables ou à la facture. Par exemple, les traducteurs de la Croix-Rouge genevoise aux HUG travaillent sur appel et peuvent être plus ou moins sollicités en fonction des mois. Le problème consiste à intégrer ce type de salaires à la CPEG. Puisqu'il n'est pas possible de prendre en considération un salaire qui varie chaque mois, une rémunération théorique a été fixée à 10 000 francs pour toutes les personnes concernées. Cela signifie que, aujourd'hui, une traductrice à la Croix-Rouge genevoise, pour la CPEG (pas pour son employeur), a un salaire annuel déterminant de 120 000 francs. Ce montant permet de couvrir toutes les situations, même en cas d'activité particulièrement importante. Ensuite, si ladite traductrice gagne 2000 francs, son salaire est annoncé à 20% de taux d'activité ; le mois suivant, si elle gagne 5000 francs, elle est annoncée à 50% de taux d'activité, et ainsi de suite. Ce taux ne correspond pas à la réalité des heures effectuées par la personne : il est purement théorique. A noter que ce système manque aussi de clarté pour les assurés.

Avec la modification prévue, le salaire réel et le taux d'activité contractuel seront annoncés par l'employeur. L'épargne évoluera ensuite, avec une rémunération fixe de 2,5%. Ce chiffre correspond à la rémunération fixe dans le barème de progression des prestations de libre passage. Il faut rappeler que, en primauté des prestations, le risque de la performance est assuré par la caisse. La CPEG assure donc ce risque pour ne pas avoir de différence avec les autres membres de la caisse.

S'agissant de la gestion des différents plans, des discussions avaient eu lieu sur un autre projet de loi, dans le cadre duquel il était question de déterminer s'il fallait séparer économiquement une cohorte de nouveaux assurés en primauté des cotisations et une cohorte d'anciens assurés en primauté des prestations. Si on ne les sépare pas économiquement, il devient compliqué de les gérer. Aujourd'hui, ce qui est proposé est un plan d'épargne en rémunération fixe, et il n'existe pas de problématique de solidarité à trouver.

M. Decor explique que, pour reprendre l'exemple de la traductrice avec une rémunération variable, si elle évolue dans sa classe, son taux horaire augmentera. En d'autres termes, pour le même nombre d'heures en 2024 et 2025, elle recevra un salaire plus élevé en 2025. L'employeur a un contrat avec son employée, qui définit une classe. Si une évolution de la grille des salaires intervient et que le salaire horaire est adapté, la traductrice bénéficiera d'une augmentation de la rémunération à l'heure, chez son employeur. A la CPEG,

toutefois, son salaire restera le même, mais son taux d'activité augmentera, même si elle effectue le même nombre d'heures que l'année précédente.

Cette population comprend des remplaçants du DIP, mais aussi des moniteurs de la FASe et d'autres postes avec des petits salaires et des petits taux d'activité. Il est important de pouvoir continuer à les assurer. Il faut savoir que les autres caisses publiques, par exemple vaudoises, n'assurent que les collaborateurs mensualisés, charge ensuite aux employeurs de trouver un autre système de couverture sociale pour le personnel qui n'est pas mensualisé. La LCPEG, elle, dit aux employeurs affiliés que tous leurs collaborateurs doivent être affiliés. Ainsi, il est difficile de les assurer à la CPEG, mais la loi impose de le faire. La question s'est aussi posée de modifier la loi de manière que seuls les collaborateurs mensualisés soient assurés auprès de la CPEG. Il a toutefois été estimé qu'il semblait juste que les employés payés à l'heure le soient aussi.

M. Decor indique que la cotisation est la même pour tous.

M. Baijot revient sur la question de la solidarité intergénérationnelle et il explique que le but était de garder la solidarité générationnelle comme en primauté des prestations, avec une épargne plus lente au début et qui progresse beaucoup plus fortement ensuite. Si on rentre dans une caisse en primauté des prestations, mieux vaut y entrer à 55 ans qu'à 25 ans.

C'est cet esprit que l'on a voulu conserver dans l'évolution des bonifications d'épargne. A noter que les assurés bénéficieront tout de même d'une épargne globalement plus élevée qu'en primauté des prestations. En effet, en primauté des prestations, dans les âges les plus jeunes, il n'y a que la somme des cotisations, et l'effet actuarial ne s'ajoute qu'ensuite. Dans le plan d'épargne, il y a directement l'intérêt en plus de l'épargne. Cela ne fonctionnerait pas avec les salaires mensualisés, car ils ne bénéficieraient plus de l'attrait des augmentations de salaire. Les variables n'en bénéficiant pas, ils ont une épargne plus avantageuse. En outre, le taux de 2,5% est un taux fixe basé sur le même coût que celui qui prévaut en primauté des prestations.

Le député (PLR) observe qu'on veut éliminer un biais de solidarité et qu'on en crée un autre. Dans la théorie, en réalité, la personne âgée est plus à risque et coûte plus cher à la caisse. Il faudrait donc avoir l'inverse, mais on crée un biais de solidarité pour revenir sur le concept de base de la CPEG.

M. Baijot le confirme.

Un député (LJS) remercie les intervenants pour ce plaidoyer en faveur de la primauté des cotisations. Le projet de loi présenté vise à corriger les problèmes de la primauté des prestations pour les petits salaires et les rémunérations variables. Les désavantages pour les assurés qui partent avant 55 ans ont aussi été mis en évidence, puisque ces personnes ne partent pas avec

le montant cotisé. Ce système de primauté des prestations est à bout de souffle. En conséquence, il souhaiterait savoir si la CPEG serait favorable à avoir un système de primauté des cotisations, sous réserve d'une recapitalisation qui tiendrait compte de tous les assurés de moins de 55 ans dont la prestation de libre passage devrait correspondre à ce qu'ils ont cotisé.

M^{me} Curzon souligne que c'est une question politique.

Le député (LJS) relève que de nombreux problèmes techniques sont causés par le système de primauté des prestations. Il souhaiterait savoir si, abstraction faite du côté politique, la CPEG considérerait, d'un point de vue purement administratif et technique et sous réserve que les assurés ne soient pas perdants, qu'un passage en primauté des cotisations simplifierait la gestion de la caisse.

M. Jimenez confirme que la gestion serait bien entendu plus simple en primauté des cotisations. Ces discussions ont déjà eu lieu dans le cadre des précédents projets de lois. Bien entendu que la primauté des cotisations est plus simple, en termes de gestion. Toutefois, ce dont il est question aujourd'hui n'est pas de débattre de la politique à appliquer en termes de primauté, mais de chercher à mieux couvrir les personnes qui ont des revenus fluctuants.

M^{me} Curzon précise, suite à la question d'un député (S), en termes de tendance, que les cantons romands autres que Genève font plus souvent appel aux rémunérations variables. Genève en fait un usage plutôt modeste. En outre, l'âge moyen de cette cohorte étant plus bas, ils sont peu nombreux à passer à la retraite.

M. Baijot indique qu'il n'a pas le chiffre exact de la proportion de personnes payées à l'heure qui partent à la retraite, mais il s'agit de 6 à 7 assurés par an. Quant au nombre de personnes concernées, il est plutôt stable. Elles étaient environ 2100 en 2020 ou 2021, et elles sont 2030 fin 2023.

M^{me} Curzon indique, suite à la question d'une députée (S) sur les proportions des types de fonctions concernées par des rémunérations variables (remplaçants DIP, moniteurs FASe, etc.), qu'il s'agit pour 90% de remplaçants du DIP.

M. Decor confirme que c'est une large majorité. Parmi les autres fonctions, on trouve des moniteurs de la FASe, des traducteurs de la Croix-Rouge, des juges assesseurs, des juges suppléants et des intervenants vacataires en HES.

M^{me} Curzon indique, suite à l'interrogation d'une députée (S), que c'est en moyenne quatre ans pour la rémunération à l'heure.

La députée (S) demande quelle serait l'incidence de cette modification sur l'équilibre de la caisse, puisque les personnes partiraient avec une prestation de libre passage plus élevée.

M^{me} Curzon indique que l'effet est extrêmement marginal, au point où il n'est pas visible.

La députée (S) revient sur les règles d'exclusion de l'assurance, qui ont été expliquées lors d'une précédente audition. Il avait été fait mention du fait qu'il fallait être engagé pour au moins trois mois et pour un salaire supérieur à 22 000 francs par an. Les remplaçants au DIP qui ne font que quelques jours par mois ne sont vraisemblablement pas dans ces effectifs-là.

M. Baijot explique que la règle d'affiliation à la CPEG dépend de la règle interne de l'employeur. Il existe trois types de règlement qui sont appliqués : un employeur affilie tous les collaborateurs payés à l'heure dès le premier franc ; une autre cohorte d'employeurs affilie les collaborateurs dès le premier mois où ils touchent un montant supérieur au seuil d'accès (1800 francs) ; enfin, un dernier effectue une observation sur 12 mois et affilie les collaborateurs qui dépassent au moins trois fois le seuil d'accès. Ces mécanismes ne changeraient pas avec la modification de la LCPEG, car ils sont fixés par des règlements internes de chaque employeur.

Un député (MCG) demande que soit rappelé le montant exact pour arriver à une couverture à 100% de la CPEG.

Par ailleurs, il observe qu'une bonne partie de la solidarité intergénérationnelle est dévolue à la recapitalisation. On peine à se rendre compte du pourcentage que cela représente sur l'ensemble. Il avait été question de 7% dédiés à la recapitalisation et 20% pour d'autres fonctions de la CPEG. Il serait utile de connaître le montant de ces 20% dévolu effectivement à la recapitalisation.

M. Decor indique que, au 30 novembre 2024, la fortune de la caisse est de 22,6 milliards et le passif de 29,45 milliards. Il y a donc une différence de 7 milliards pour arriver à 100%.

M. Decor ajoute que, aujourd'hui, sur la cotisation de 27%, 2,5% sont dédiés à la recapitalisation. Ce taux est à peu près le même sur les 20%. La partie recapitalisation et la partie solidarité des âges sont identiques dans les deux plans. Seule la solidarité sur l'évolution salariale est corrigée.

Un député (LC) se dit surpris de constater que la durée d'assurance moyenne est de 13 ans pour les salaires mensualisés. Cela semble très peu. Certes, il s'agit d'une moyenne, mais il souhaiterait connaître l'impact que cela peut avoir sur la durée complète.

M. Baijot indique que cela n'a pas d'impact sur les courbes. Ce chiffre de 13 ans vise à montrer que les personnes payées à l'heure restent peu de temps avec une rémunération variable. En outre, les 13 ans mentionnés pour les

salaires mensualisés sont à comprendre pour les personnes de 45 ans. Cela fait en moyenne 33 ans lorsque les gens partent à la retraite.

Le président souhaiterait savoir pourquoi les 10 000 ne sont pas indexés, ce qui réglerait le problème.

M. Baijot indique que cela ne changerait pas la problématique de la non-prise en compte des augmentations de salaire pour les rémunérations variables. La partie forfaitaire doit rester constante dans le temps.

M. Bouchardy indique à la question du président que les 2,5% de rémunération sont fixés dans le projet de règlement, puisqu'il s'agit de la partie qui appartient, en termes de compétence, au comité de la caisse. Cela figure dans une des annexes à l'exposé des motifs, avec l'art. 10, al. 4, qui fixe ce principe au niveau du règlement.

M^{me} Curzon confirme, suite à la question du président, que ce règlement pourrait être modifié par la caisse.

M. Decor explique que, de la même manière que les bases techniques ou les barèmes de PLP, ce point relève de la compétence de la caisse.

Audition de M^{me} Geneviève Preti, présidente du Cartel intersyndical, de M. Romain Bauquis (SIT), membre du Cartel intersyndical, et de M. Karim Kridi (UCESG), membre du Cartel intersyndical

M^{me} Preti remercie la commission de recevoir le Cartel. En introduction, elle expose que les membres du Cartel sont à l'unanimité contre ce projet de loi et, à l'identique, contre les projets de lois comparables pour les autres caisses (notamment celles de la police et des TPG).

La raison de cette opposition est que la mesure proposée pose un problème d'inégalité de traitement. De plus, elle est inutile, compte tenu du but d'économies visé.

M. Bauquis souligne que la comparaison avec d'autres caisses de pension est en réalité impossible, ou à tout le moins biaisée. Il rappelle la situation actuelle à la CPEG, à savoir une cotisation de 27 points, un tiers pour les employés, deux tiers pour les employeurs. En outre, il importe de ne pas oublier que la caisse n'est pas en pleine capitalisation. Cela implique qu'une croissance est nécessaire, ce qui se traduit par les 3,5 points qui sont dévolus à la progression du taux de croissance. En conséquence de tout cela, si on voulait comparer avec d'autres caisses qui, elles, ont un taux de couverture complet, il faudrait partir sur une cotisation de 23,5 points (27 – 3,5), soit 9 points pour les employés (38,3%) et 14,5 pour les employeurs (61,7%).

Par ailleurs, le projet de loi amènerait à se rapprocher fortement du minimum légal de 50% de participation pour l'employeur. En effet, en retranchant les 3,5 points, on arriverait à un taux de participation des employeurs de 51,7 (12,16 points pour les employeurs et 11,34 points pour les employés).

Il y a lieu de rappeler que la loi actuelle permet de diminuer les cotisations une fois le taux de couverture cible atteint, pour l'ensemble des assurés, et pas seulement pour une cohorte, comme le prévoit le projet de loi.

En complément, M. Bauquis présente un graphique, dont il précise qu'il ne résulte pas d'une étude actuarielle, mais qu'il vise à donner une idée des proportions. Les cotisations ordinaires y sont représentées ainsi que le rendement de la fortune (calculé à 3,5%, soit un peu en deçà du rendement des 10 dernières années). Ces entrées totalisent 1800 millions de francs. Cet équilibre permet à la fois de financer les prestations et d'assurer la croissance du taux de couverture.

Dans l'hypothèse d'un taux de couverture à 110%, il n'est plus nécessaire d'augmenter le taux de couverture, et l'équilibre des prestations est situé à 1 660 millions. L'écart est dû aux 3,5 points, qui sont supprimés.

Si on calcule le rendement de la fortune dans ce cas-là, on obtient 1 115 millions au même taux de rendement de 3,5%. Une caisse mieux capitalisée que la CPEG peut faire des placements plus risqués, qui rapportent davantage. Cela implique qu'il faudrait 560 millions d'entrées par les cotisations ordinaires, ce qui correspond à 14 points.

Cela montre que, aujourd'hui, les assurés paient 27 points de cotisations pour des raisons historiques, avec un plan de prestations qui est ce qu'il est, mais que, en taux de couverture à 110%, les assurés pourraient payer beaucoup moins pour des prestations identiques.

Par ailleurs, il faut rappeler que le ratio entre les cotisations payées et le niveau des prestations est l'un des pires de Suisse à la CPEG. Avec le projet de loi, les nouveaux entrants auraient toujours les mêmes prestations, mais en payant plus de cotisations. Ils ont en quelque sorte une double peine : ils sont dans une caisse qui n'est pas entièrement couverte, et ils paieront plus pour des prestations identiques.

Mme Preti souligne que la comparaison doit dépendre du taux de capitalisation de la caisse. En outre, sur ce que paie l'employeur, il y a déjà un effort consenti par les employés. Lors de la fusion de la CIA et de la CEH, des négociations ont eu lieu et le personnel a accepté une baisse (-12%) des prestations de retraite, une augmentation des cotisations (+19% en moyenne pour les assurés de la CIA, légèrement inférieure pour ceux de la CEH), et un

allongement de la durée de cotisation à 40 ans. Tout cela est encore payé aujourd’hui par les affiliés à la CPEG. Il faut également rappeler que le rappel de cotisations, en cas de changement de fonction, est entièrement à la charge des employés, alors que les employeurs y contribuaient auparavant. D’autres pertes ont été subies : l’augmentation de l’âge de la retraite à 65 ans pour tous les assurés équivaut à 5% de pertes sur les prestations, et les pensions d’enfants de retraités ont été calquées sur le minimum légal.

Le coût pour les nouveaux engagés se situe entre 1,7% et 2,1% du salaire net. Cela remet à plat tous les efforts d’indexation effectués ces dernières années, en sachant que le montant de l’indexation est toujours de 1,76% depuis 2021. La perte de pouvoir d’achat de la fonction publique est donc réelle et elle représente un frein à la mobilité et à l’engagement, particulièrement dans le domaine de la santé. Par exemple, une infirmière reste aux HUG entre sept et onze ans et elle perd du pouvoir d’achat si elle y revient après avoir travaillé dans le privé.

M. Kridi relève qu’un des problèmes de la caisse, ce sont des cohortes qui n’ont pas les mêmes prestations et qui n’ont pas cotisé de manière équivalente. Ceux qui sont à la retraite aujourd’hui ont cotisé à 21%, avec un objectif de rente de 68% du salaire assuré. Ceux qui arrivent aujourd’hui cotisent nettement plus, avec un objectif de rente de 60%. Il s’agit maintenant de créer une troisième cohorte, qui aura un ratio encore plus défavorable. Cela induit des flux de solidarité entre les générations qui ne sont pas voulus par le deuxième pilier et qui sont dommageables. Or ce report de charges d’une génération sur l’autre est accru par ce projet de loi.

M. Bauquis explique en outre que, si la nouvelle loi entre en vigueur, il faudra traiter de manière différenciée les personnes qui auront eu leur carrière avec le nouveau taux, au moment de choisir s’il faut indexer ou non, puisqu’ils auront participé davantage que la cohorte actuelle au financement du deuxième pilier. Quant à l’équilibre de la caisse, ce n’est pas l’enjeu principal, mais ce projet de loi ne va pas dans le bon sens et il a un effet négatif sur le taux de couverture.

M^{me} Preti déclare que tous ces changements, qui n’ont cessé depuis la fusion, atteignent la confiance des employés vis-à-vis de leurs futures rentes. Le Cartel appelle à une stabilité de la caisse, au vu de tout ce qui a déjà été négocié pour garantir son avenir.

M. Bauquis explique que la différence tient au passage d’une caisse qui a besoin de financer sa croissance à une caisse qui n’en a plus besoin (-3,5 points). Cela permet de définir le niveau d’équilibre pour les prestations, sans penser au taux de couverture.

Ensuite, avec un taux de couverture à 110%, le rendement de la fortune est forcément plus élevé. Le solde à financer est pris sur les cotisations.

Le président signale que la caisse n'est pas à 110% pour l'instant.

M. Bauquis en convient, mais souligne que, si on veut comparer la CPEG à d'autres caisses, comme le fait l'exposé des motifs, alors il faut le faire sur cette base-là.

Le président fait remarquer que tous les autres arguments présentés correspondent précisément à des mécanismes qui n'existent plus dans les caisses privées. Tous les avantages supprimés qui ont été mentionnés n'existent pas dans les caisses privées.

En outre, il comprend, d'après les propos de M^{me} Preti, qu'il faudrait qu'un nouvel engagé à l'Etat puisse connaître au franc près le montant de sa rente. Dans le privé, ce n'est pas le cas. Les taux de conversion ont considérablement baissé ces dernières années et il est évident que les employés engagés il y a 10 ans ne toucheront pas les mêmes rentes que ceux qui sont déjà partis à la retraite. Et on ne parle pas de 5% ou d'une année de moins, mais de 12% à 15% de diminution de prestations pour un même âge de départ à la retraite.

En conclusion, tous les arguments donnés, sauf peut-être celui présenté dans le graphique de M. Bauquis, n'ont pas de valeur mis en regard de la situation dans les caisses privées. De plus, le fait que les jeunes n'ont plus confiance dans leurs rentes est un problème général qui n'est pas propre à la CPEG.

M^{me} Preti rappelle que la Constitution fédérale dit qu'il faut garantir un niveau d'existence à la rente, ce qui est valable pour tous, y compris pour les assurés des caisses privées.

M. Kridi relève que, vu la perte de prestations de 13%, à laquelle s'ajoute l'allongement de la durée de cotisation et de financement, les pertes de prestations à la CPEG sont tout à fait comparables à celles vécues par les caisses saines du privé. La grande différence, c'est la solidarité intergénérationnelle. Dans le privé, il n'y a pas tellement de reports de charge d'une génération sur l'autre. A la CPEG, 3,5 points servent à payer le poids du passé, alors que le nouvel assuré n'y peut rien, et la nouvelle loi accroît encore cette charge.

Le président fait remarquer que M. Kridi semble donc plaider pour une caisse en primauté des cotisations.

M. Kridi indique que sa position est plus nuancée.

Un député (PLR) arrive pour sa part à la conclusion qu'il faudrait passer à la primauté des cotisations. Il convient par ailleurs de relever que le problème

se pose entre le jeune employé et l'employé âgé, plutôt qu'entre le nouvel arrivant et l'ancien employé. Celui qui quitte à 45 ans la fonction publique part avec une prestation de libre passage qui est ridicule par rapport à ce qu'il aurait en primauté des cotisations. Cet effet existe donc déjà.

Par ailleurs, le calcul présenté par M. Bauquis est simple, pour ne pas dire simpliste. Le taux de couverture de 110% est un ratio des engagements futurs calculés et du capital des assurés en fonction des actifs placés. Dire maintenant que, si on avait 110% de taux de couverture, on aurait 1 115 millions de rendement à 3,5% et on pourrait se contenter de 560 millions de cotisations, ce n'est pas possible, puisqu'on va continuer à engager des fonctionnaires. Le calcul part en effet du principe que le nombre de fonctionnaires n'augmenterait pas, ce qui ne sera pas le cas.

Il faut également tenir compte de la forme de déséquilibre entre le nombre de retraités et le nombre d'assurés, dû à l'allongement de l'espérance de vie, qui n'est pas propre à la CPEG. Les assurés ont fait des efforts dans le cadre de la recapitalisation, c'est vrai, notamment avec le déplacement de l'âge pivot, mais la réalité est que l'espérance de vie s'est allongée bien davantage. Ainsi, les assurés cotisent deux ans de plus, mais ils bénéficient des mêmes 60% de prestations pendant bien plus longtemps et ils ne sont donc pas perdants sur le long terme. Il convient en outre de rappeler que, en parallèle de la participation des assurés à la recapitalisation, ce sont 5 milliards qui ont été mis à disposition par l'Etat et par les contribuables.

Cela étant dit, le député (PLR) se réjouit qu'il soit rappelé que le tiers cotisant est très important, y compris à la CPEG. Certains disent parfois qu'il ne faudrait surtout pas investir, mais on constate que, si on ne le faisait pas, le rendement serait bien moindre.

Finalement, tout ce qui a été évoqué découle d'un problème structurel dû au passé, et il faut prendre des mesures. Celle du Conseil d'Etat n'est certainement pas la meilleure, puisqu'elle crée deux types de cotisants. Le député demande ce que proposerait le Cartel pour améliorer la situation. A long terme, si rien n'est fait, il faudra encore recapitaliser ou prendre des mesures plus violentes, ce qui n'est pas le but recherché.

M. Bauquis explique que son tableau présente un calcul figé, sans la dynamique d'une étude actuarielle. Ce qu'il cherche à démontrer, c'est que la répartition des taux de cotisation ne peut pas être comparée avec d'autres caisses. Si les cotisations sont élevées, notamment pour l'employeur, c'est dû au fait qu'il faut augmenter le taux de couverture et que la CPEG a un troisième cotisant plus faible qu'une autre caisse.

Si le taux de couverture était complet, comme une autre caisse, les cotisations seraient de toute façon plus basses et cela ferait une grande différence pour un assuré avec un plan de prestations égal. Il faut tenir compte de l'historique et de la réalité actuelle si l'on souhaite faire des comparaisons.

Le député (PLR) fait remarquer que l'objectif de la primauté des prestations est de définir la prestation dont l'assuré bénéficiera, qu'il faut pouvoir financer. Quand les moyens de financement viennent à manquer, le taux de cotisations est relevé. Les prestations étant meilleures qu'ailleurs, les assurés paient plus, ce qui n'est pas illogique. Ce qui l'est, c'est l'effet de solidarité, qui est toutefois inhérent au système de primauté des prestations. Il n'est simplement pas possible d'avoir le beurre et l'argent du beurre.

M. Kridi tient à rappeler que le problème de la caisse n'a jamais été le rendement. Sa gestion n'a jamais été problématique, son rendement non plus. La CPEG souffre d'un défaut de capitalisation initial qui n'a jamais pu être rattrapé par son rendement propre.

En outre, les prestations peuvent être abaissées. Il n'y a aucune impossibilité, en primauté des prestations, à baisser une prestation. C'est une légende urbaine, et la loi actuelle permet à la caisse de baisser les prestations faute de financement suffisant. La seule différence entre les deux systèmes, c'est que l'un est plus inertiel que l'autre. En d'autres termes, le système de primauté des prestations réagit de manière plus forte et a un impact plus important sur les cohortes qu'un système de primauté des cotisations, qui fluctue au quotidien. Cela étant dit, aucun des deux systèmes n'est miraculeux, et aucun n'invente des financements. Des ajustements doivent se faire dans les deux cas, même s'ils ne se font pas à la même vitesse ni de la même manière. Cela dit, entre les deux, il existe des systèmes intermédiaires mixtes, et tout n'est pas aussi dichotomique.

Un député (LJS) souligne que, à chaque présentation sur la caisse, à chaque changement, on découvre de nouvelles difficultés. Le système de primauté des prestations est avantageux pour le collaborateur qui va rester dans la fonction publique pendant les 40 ans nécessaires, avec une grande solidarité quand il est jeune, puis une situation très favorable à 65 ans. Tous les autres y laissent des plumes, d'autant plus si ce projet de loi est voté. A chaque changement, les répercussions sur les collaborateurs sont importantes et cela relève en réalité de la difficulté de faire entrer un carré dans un cercle.

Il semblerait opportun de se mettre ensemble pour réfléchir à une solution. La caisse a en effet été sous-capitalisée, et l'Etat a pris cet argent-là pour son fonctionnement. Il faudrait arriver à un taux de couverture meilleur et à un

système qui ressemble davantage à une primauté des cotisations, avec une plus grande transparence pour l'employé qui cotise.

En conclusion, le député (LJS) souhaiterait savoir s'il est envisageable pour le Cartel de se mettre autour de la table pour trouver une solution plus équilibrée.

M. Kridi signale que, en tant que délégué à la caisse de pension, il s'y emploie déjà. Des efforts sont faits pour essayer d'amoindrir le creux du barème à chaque fois que c'est possible, et la courbe a déjà été aplatie, mais ça a un coût énorme. La caisse n'a pas les moyens de le combler entièrement seule.

M. Kridi fait remarquer que la prestation actuelle est financée et qu'elle ne pose pas de problème en soi. Ce sont les départs en cours de carrière qui posent un problème.

M^{me} Preti signale que ce sont des généralités qui sont évoquées, mais la loi ne résout pas ces difficultés. Au contraire, elle les agrave.

M^{me} Preti explique que, en interne, le comité de la caisse s'attelle à corriger les problèmes évoqués. Cela étant dit, il faut souligner que, dans un autre système, il y aurait aussi des corrections à effectuer. Le Cartel ne souhaite pas changer de système pour l'instant et, dans peu de temps, les cotisations pourront être abaissées, puisque cette possibilité est prévue dès 80%. Cela signifie que les dispositions actuelles prévoient déjà, à court terme, davantage d'économies que celles voulues par ce projet de loi, qui a le désavantage de créer une cohorte supplémentaire.

M. Bauquis souligne que, en termes d'assainissement, cette nouvelle loi n'assainit rien du tout. Au contraire, elle ne peut que dégrader la situation, selon les projections qui ont été faites. Il s'agit d'un report de coûts de l'employeur aux nouveaux employés.

Un député (MCG) trouve que la démonstration faite des enjeux et des différences entre les systèmes était très intéressante et très claire. Cela dit, le tableau présenté est très théorique, car il faudrait tout de même quelques milliards pour arriver à un taux de couverture de 110%, sans compter que la loi actuelle ne pousse pas à une capitalisation complète.

Une question est centrale, à savoir la possible perte d'attractivité de la fonction publique en cas d'augmentation de la cotisation côté employé. Il faut mettre cet enjeu en regard du chiffre de 40% de départs à la retraite dans les 10 ans, qui implique qu'il faudra engager de nombreuses nouvelles personnes, qu'il faudra pouvoir capter. Si les prestations sont faites au rabais, il existe un risque de baisse de qualité au niveau de l'engagement. Le marché de l'emploi étant un marché comme un autre, les gens pourront en effet trouver mieux

ailleurs et il s'ensuivra un affaiblissement de la fonction publique. Ce projet de loi est quant à lui purement axé sur des préoccupations financières.

Mme Preti indique, en ce qui concerne la question des engagements, qu'il existe déjà des difficultés à recruter pour certaines fonctions, notamment dans le secteur de la santé, par exemple en médecine du travail. Elle ignore quels effets aura cette nouvelle loi, si elle entre en vigueur, et cela dépendra sans doute des fonctions, mais ce n'est pas un bon signal en termes de chances d'engagement, par rapport à la mobilité et aux jeunes. Il y a des aspects économiques, mais il y a aussi des aspects symboliques à prendre en compte.

Audition de M. Christian Dandrès, président, SSP-VPOD, et de M^e Romolo Molo, SSP-VPOD

M. Dandrès expose que, d'un point de vue politique, le SSP-VPOD considère que ce projet n'est pas acceptable parce qu'il n'est ni nécessaire ni utile pour les personnes concernées, alors qu'il aurait un impact non négligeable sur la situation financière de la caisse et sur la prévoyance des autres assurés. Le projet a été mis en avant par ses auteurs comme une mesure sociale, visant à améliorer la prévoyance de salariés précaires, mais l'exposé des motifs donne peu d'informations sur le cercle des bénéficiaires. Ce sont des juges suppléants, des intervenants externes de l'enseignement supérieur et des remplaçants du DIP. Pour une partie de ces personnes, il s'agit d'activités d'appoint et qui n'ont pas toutes vocation à être rémunératrices. Il arrive par exemple parfois à M. Dandrès d'être invité à donner des présentations à l'université, et il fait donc partie des personnes qui seraient visées par ce projet de loi, au même titre que des avocats qui travaillent comme juges suppléants. Cela montre qu'il n'y a pas de corrélation entre le fait d'être salarié à l'heure et le fait de se trouver dans une situation précaire à l'Etat. Dans ce contexte-là, le syndicat craint que le projet de loi manque sa cible, d'autant plus que la réponse apportée à des éléments de précarité serait différée sur 25 ou 30 ans selon l'âge des personnes concernées.

En revanche, le projet aurait un impact néfaste sur les finances de la caisse de pension, qui risquerait d'être fragilisée. De plus, cela peut faire peser une menace sur le système de primauté des prestations, pour lequel le syndicat s'est beaucoup battu en 2019, puisque le fait d'ouvrir une partie de la caisse à un régime en primauté des cotisations risque de provoquer un élargissement du cercle des affiliés au fil du temps.

Ces différents arguments amènent le SSP-VPOD à considérer que ce projet est peu opportun et à inviter les députés à le refuser. M^e Molo, spécialiste de la

prévoyance professionnelle, a rédigé une note qui analyse notamment la portée de ce projet sur le financement de la caisse.

M. Molo signale que sa note mentionne deux éléments. Le premier est l'affaiblissement de l'effort de recapitalisation. Les 3%, sur les 27% de cotisation que tous les assurés actifs de la CPEG paient, sont vitaux pour la recapitalisation de la caisse. Le peuple a versé 5,3 milliards de francs en 2019 pour permettre à la caisse d'éponger le déficit de financement du passé. Ce déficit ne venait pas d'une sorte de vice originel de la primauté des prestations, mais du choix délibéré, fait dans une période d'inflation beaucoup plus forte, de ne pas capitaliser complètement la caisse. Ce choix avait été fait par des magistrats de tous bords. En 2014, un effort avait été fait pour recapitaliser la caisse, mais l'instauration de taux négatifs début 2015 a causé un effondrement du taux de couverture des engagements de la caisse et a nécessité ensuite ce deuxième grand effort de recapitalisation.

La crainte des membres du SSP est que cet effort soit mis en danger par le projet de loi qui est présenté parce que, en enlevant ces 3% de cotisation qui contribuent à la recapitalisation, on soustrait une source de recapitalisation. Ce sont 2000 personnes sur 54 000. Un petit nombre, certes, mais les membres du SSP craignent, puisque la loi limite désormais la croissance des effectifs permanents de l'Etat à la croissance de la population, que le nombre de personnes payées à l'heure augmente en cas de hausse temporaire des besoins, et que le taux de ces personnes par rapport à la totalité de l'effectif des assurés actifs de la caisse augmente en conséquence. Une augmentation de 2 à 4% de la part de ce groupe a d'ailleurs déjà été constatée.

L'effet de cliquet est un autre problème, en lien avec la question de la recapitalisation. Pour rappel, le but est d'augmenter à 80% la recapitalisation de la caisse d'ici 2051. Il faut tenir compte de cet horizon-là. L'idée de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ou de l'autorité de surveillance était que le cliquet doit toujours être à la hausse. Le taux de couverture, parti de 50% en 2014, juste après la fusion, est monté à 65%, puis retombé à 57%. C'est à ce moment-là que se met en route l'effort de recapitalisation à 5,3 milliards. L'autorité de surveillance, ou l'OFAS, disait alors qu'on ne peut jamais revenir en arrière sans prendre de mesures. La doctrine a décidé que ce n'est pas aussi rigide, et un retour en arrière peut être admis, par exemple en cas de crise boursière. C'est ce qui s'est passé entre 2020 et 2023, en raison de l'évolution négative des marchés. Le taux est maintenant remonté à 76,6%. Reste que personne ne peut garantir l'évolution des marchés financiers. En outre, une réserve de fluctuation est alimentée en partie, à 70%, et il n'est pas certain qu'elle puisse absorber la totalité de la perte dans le cas d'une année comme 2008. A cela s'ajoute le fait que le mécanisme du cliquet s'exerce sur une

période de cinq à sept ans. L'effort de recapitalisation doit donc être poursuivi en tout cas jusqu'à 80%.

Se pose également la question du double impact négatif sur la structure d'âge et, indirectement, sur la capitalisation. La moyenne d'âge du groupe visé par le projet est de 39 ans, celle des autres assurés est de 45 ans. Cette différence n'est pas anodine. Les assurés jeunes contribuent beaucoup plus à la capitalisation de la caisse dans le système de primauté des prestations que les assurés âgés. Certains trouvent d'ailleurs que c'est injuste, mais c'est le système de la solidarité collective. Ce mécanisme fait que, si l'on soustrait des personnes jeunes au financement de la caisse, son financement s'en trouve affaibli. De plus, lorsque ces personnes réintégreront la fonction publique plus tard, la caisse subira une double peine parce que, lors de leur retour, elles vont péjorer la structure d'âge en ayant des expectatives de rente plus élevées par rapport à ce qu'elles apportent à la caisse.

Le but avancé est d'améliorer la situation des personnes qui sont embauchées à l'heure ou à la facture. C'est un argument important. Dans la loi sur la caisse de pension, ce type de traitement n'est pas du tout assuré. Le Conseil d'Etat écrit : « La variation de leur rémunération est gérée mathématiquement par le biais d'un taux d'activité estimé par la CPEG sur la base d'un salaire théorique. Si elle est mathématiquement correcte, cette gestion spécifique ne permet pas une gestion transparente pour l'assurée ou l'assuré. Les personnes assurées rémunérées « à la facture » ne bénéficient pas des annuités. Pourtant, elles participent au financement de l'augmentation annuelle des salaires. » C'est là un argument sérieux, mais on peut y remédier différemment, en indexant le salaire théorique, pour tenir compte des annuités dont ne bénéficient pas ces assurés.

En conclusion, la question se pose de savoir ce qu'il se passera si, après avoir adopté cette solution, le taux de couverture est menacé. Certains milieux ont combattu le maintien de la primauté des prestations, et ils vont clamer que c'est un panier percé. Il ne faut toutefois pas commencer à faire des trous dans le panier pour se plaindre ensuite qu'il est percé.

Le président revient sur les propos de M. Dandrès, qui évoque une « menace de basculement général de la CPEG vers un système de primauté des cotisations ». Il demande en quoi le fait de ne pas voter ce projet représenterait un risque moindre.

M. Dandrès relève que ce sont des conjectures politiques. Si le financement de la caisse est affaibli, des mesures pourraient devoir être prises, et l'une d'elles pourrait être de revoir les grands équilibres acceptés en votation populaire en 2019. En outre, celles et ceux qui voudraient proposer le passage

en primauté des cotisations pourraient soutenir qu'il est compliqué d'avoir une caisse qui fonctionne avec deux régimes, et que celui en primauté des cotisations est plus simple. Autre stratégie : si le Grand Conseil élargit le champ des assurés en primauté des cotisations, un passage intégral en primauté des cotisations serait ensuite politiquement plus aisé.

Le président considère qu'il n'y a pas de risque supplémentaire, puisqu'il suffit qu'un groupe politique dépose un projet de loi qui, s'il était voté par le parlement, ferait certainement l'objet d'un référendum et serait soumis à la population. Il n'y a pas moins de risque avec ou sans ce projet de loi.

M. Dandrès relève que, s'il était à la direction d'un parti ayant la volonté de travailler dans ce sens, il serait intéressé, stratégiquement, à avoir déjà une partie de la caisse en primauté des cotisations, d'élargir ce cercle pour ensuite procéder plus aisément à un basculement. C'est toutefois de la conjecture politique, ce que n'est pas la question de l'affaiblissement de la caisse.

M. Molo signale que le propre de ce projet en primauté des cotisations est qu'il sous-entend un taux de rémunération plus haut que le taux de rémunération fixé par le Conseil fédéral pour la LPP, qui est aujourd'hui de 1,25%. Là, il est question de 2,5%. C'est un élément subversif, une contradiction potentielle très forte. Si deux caisses sont créées à l'intérieur de la CPEG, il faut imaginer que le taux des obligations de la Confédération retombe à zéro ou qu'il soit négatif. Se pose alors la question de savoir comment garantir ces 2,5% pour la cohorte en primauté des cotisations, et de ce qu'en diront les autres, à qui on demandera peut-être de baisser les prestations. C'est une source de conflit potentiel.

Une députée (PLR) rebondit sur ce taux de 2,5%. Le taux de rémunération de libre passage est garanti quand même. Le département se porte garant aujourd'hui, ce qui n'est pas le cas pour d'autres formes de primauté des cotisations.

Elle demande par ailleurs si le SSP-VPOD part de l'hypothèse que, en cas d'acceptation de la loi sur la maîtrise des charges au mois de septembre, le Conseil d'Etat ferait des engagements massifs de personnel temporaire pour la contourner.

M. Molo ne sait pas si ces engagements seraient massifs, mais le Conseil d'Etat ne pourrait pas faire autrement.

La députée (PLR) s'étonne de la position du syndicat. Il s'agit d'employés qui ont une faible rémunération, une durée d'assurance plus courte, et dont la situation est plutôt précaire. Le Conseil d'Etat propose d'améliorer leur condition, et le SSP-VPOD explique que cela ne doit pas être fait parce que ça risquerait d'enfoncer un peu plus la CPEG et qu'il vaut mieux garder tout le

monde dans le même bateau, pour ne pas accélérer le processus. C'est un discours particulier, dans la mesure où ce projet de loi ferait une différence pour les personnes concernées, dont la prestation de libre passage évolue beaucoup plus lentement les premières années. Elle ne comprend pas pourquoi le syndicat ne défend pas ces personnes.

M. Dandrès relève que la question est de savoir quel est le cercle des personnes visées. Le fait que ces personnes soient payées à l'heure ne signifie pas qu'elles sont précaires. Cela concerne notamment des avocats, qui sont très bien rémunérés. On ne peut pas les considérer comme des personnes précaires. Lui-même se trouve probablement parmi les 2000 personnes visées par ce projet de loi, et il en va de même pour les juges suppléants. L'exposé des motifs ne donne pas plus d'information sur la composition de ce groupe mais, pour une partie de celui-ci en tout cas, ce qui est proposé n'est pas nécessaire. Si le but est d'améliorer la situation des personnes dans des situations précaires, il faut apporter une valorisation de leurs conditions de travail actuelles, et non leur dire qu'elles bénéficieront d'une revalorisation à 65 ans. Lutter contre les statuts précaires peut passer par le fait de limiter les personnes payées à l'heure, par exemple en ayant des pools de remplaçants. Ce type de mesure serait utile. En conclusion, M. Dandrès est d'avis que le postulat de départ est incorrect.

La députée (PLR) relève que, parmi les personnes payées à l'heure, on trouve aussi des étudiants qui vont faire un travail pendant en moyenne quatre ans. Ainsi, les concernés sont aussi bien des avocats qui n'en ont pas besoin que des personnes dont c'est l'activité principale pendant un temps.

M. Dandrès relève qu'il est possible d'améliorer les conditions de ces personnes sans changer de régime, en modifiant les bases de calcul théoriques. Il existe donc d'autres solutions beaucoup plus ciblées et efficaces.

M. Molo ajoute que ce qui est étonnant dans ce projet, c'est que l'Etat épargne des cotisations. L'Etat veut aider ces personnes précaires tout en dépensant moins, ce qui signifie que c'est la caisse qui paie. S'il s'agit d'un acte de générosité, on peut y contribuer par d'autres moyens, mais appauvrir la caisse de pension pour aider certaines personnes ne semble pas opportun. Cela ressemble à une revanche par rapport à la recapitalisation de 2019.

La députée (PLR) pense, pour sa part, qu'une caisse est appauvrie avec un système en primauté des prestations, qui doit verser un montant que l'assuré n'a pas cotisé, puisqu'il est basé sur le dernier salaire. Avec la primauté des cotisations, en revanche, il s'agit d'une moyenne, donc de l'argent que l'assuré a effectivement versé. Aujourd'hui, le Conseil d'Etat est en train de défendre un projet de loi pour lui-même, qui vise à créer un plan différent basé sur la

primauté des cotisations et rattaché à la CPEG, et il ne prendrait pas une mesure qui viendrait péjorer sa propre situation.

M. Molo observe que les intérêts des personnes qui ont un salaire de conseiller d'Etat et ceux de personnes précaires ne sont pas exactement les mêmes. Cela dit, il y a l'idée d'affaiblir la solidarité de financement sur le long terme. Selon l'article 66 LPP, l'équivalence entre les cotisations de l'employeur et celles du salarié assuré ne sont pas individuelles, comme on le lit trop souvent dans la presse. Cet article stipule l'équivalence collective de l'effort de financement. Sans les personnes jeunes, la caisse s'effondre et ne peut plus payer ses pensions. D'ailleurs, selon l'arrêt de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice, deux entités font un procès à la CPEG et à l'Etat de Genève, parce qu'on leur a demandé un effort de recapitalisation, de 1,5 million pour l'une d'entre elles. Or, s'ils sortent de la caisse, la perte actuarielle pour celle-ci s'élève à 3 millions de francs. Cela signifie que 14 personnes qui sortent appauvrisse la caisse de 3,5 millions. Aujourd'hui, le taux de couverture des actifs n'est plus de 0%, comme en 2014, mais de 26%. Toutes choses égales par ailleurs, ils devraient payer en cas de sortie 2,48 millions de francs, et cela concerne 14 activités. En faisant abstraction de la moyenne d'âge, car il s'agissait là d'un groupe dont la moyenne d'âge était de 50 ans, il faut se demander quelle serait la perte actuarielle pour 2000 personnes. Ces chiffres ne sont pas fournis dans les données. Entre 14 et 2000 personnes, ça peut faire beaucoup de millions, et donc l'appauvrissement de la caisse peut être important. C'est pour cette raison que le SSP demande aux députés d'y réfléchir à deux fois.

Une députée (S) relève que M. Molo soutient dans sa note que le fait que la caisse soit en capitalisation partielle aurait un effet déstabilisateur plus important. Elle demande des précisions à ce sujet.

M. Molo explique que cela est dû à l'effet de levier. Si ce groupe devait sortir, les personnes concernées devraient payer, car elles appauvrisse la caisse de leurs contributions escomptées à la recapitalisation future. La caisse est à 70,3% maintenant, mais quand ces gens sortent, ils ont des prestations de sortie de 100%. En primauté des prestations, il y a un mécanisme de durée et l'assuré n'a pas, comme en primauté des cotisations, le 100% de la part patronale, mais la caisse doit plus que 70%. Cela revient à enlever une part du gâteau et à l'emporter avec les gens qui sortent. C'est pour cette raison qu'il y a le double mécanisme en recapitalisation partielle. Dans le privé, un assuré d'une caisse capitalisée à 100% en primauté des cotisations sort à 100% sans problème, sans rien avoir à payer. Dans certaines circonstances, il peut même recevoir un bonus. Ici, les circonstances sont différentes, en raison de cet élément de la recapitalisation partielle.

La députée (PLR) comprend que l'objectif de ce projet de loi est de passer ces personnes en primauté des cotisations, de manière que, quand elles partent de la CPEG, elles s'en aillent avec une prestation de libre passage plus élevée. Ensuite, elles continueront à faire grossir leur capital, et auront à la retraite une rente supérieure. Elle demande si c'est bien exact.

M. Molo indique que c'est effectivement ce qui est expliqué, mais c'est amputé d'une partie de la vérité. Cette amélioration future d'un groupe se fait au détriment de la caisse. C'est le problème. La question n'est pas seulement idéologique. Ici, le projet de loi garantit 2,5%, pour que ces personnes soient mieux loties. Ainsi, ils reçoivent la part patronale, qui est à tort interprétée comme devant être toujours versée en intégralité au moment du départ. Il y a une échelle sur 20 ans, en primauté des prestations, pour avoir l'intégralité de ladite part patronale. En l'occurrence, un taux de rémunération de 2,5% est garanti. Il faut toutefois se demander ce qu'il se passerait si le taux des obligations de la Confédération tombait à 0%. Il faudrait alors baisser le taux, car ce ne serait plus soutenable. Comme il n'y a pas, à la différence de la primauté des prestations, 60% du dernier salaire garanti, le fait de vouloir mieux les placer à l'avenir peut être un leurre. En réalité, les mieux placés sont ceux qui sont à la CPEG, car ils savent que les 60% sont dans le règlement préservé par la loi votée en 2019 et ne peuvent pas être changés par un paramètre technique.

La députée (S) relève que les personnes rémunérées à l'heure travaillent en moyenne quatre ans pour un employeur affilié à la CPEG. Ce sont vraisemblablement pour beaucoup des personnes qui ont un autre emploi ou une autre activité à côté. Elle demande s'il est possible d'évaluer ce que l'augmentation de la PLP en primauté de cotisations pourra leur rapporter en termes d'augmentation de la rente au moment de leur arrivée à la retraite.

M. Molo indique que cela dépend du capital. Après quatre ans, ils pourront avoir le double si tout va bien, mais le double de quelque chose qui est peu, ou alors, si c'est le double d'un montant élevé, se pose la question de la justice sociale de cette mesure. Cet argent est pris dans la poche de tous les autres, y compris les infirmières. C'est un système de vases communicants et il faut se demander si cette catégorie, dans sa totalité, a besoin qu'on prenne dans la poche des infirmières. Les personnes qui ne sont pas à l'heure sont tout aussi méritantes.

M. Molo relève, suite à la question d'un député (MCG), que les caisses en primauté des prestations sont devenues rares en Suisse. Il y a celle du canton de Vaud, celle de Genève, celle de la Ville de Lausanne, et plus beaucoup d'autres. Dans ces trois caisses, il n'a pas connaissance de velléités de séparer.

Le député (MCG) demande s'il serait possible de prendre le modèle donné, mais de demander à l'Etat de financer davantage, et aux assurés de mettre la différence. Il demande s'il serait possible à ce moment-là de compenser les pertes.

M. Molo explique que la solution la plus élégante pour supprimer l'injustice des annuités serait l'indexation du salaire théorique. Ensuite, pour les très bas salaires, on peut concevoir que l'Etat abonde, mais alors uniquement pour les petits salaires. Il serait absurde que les citoyens paient à M. Dandrès, par exemple, un complément de prestation de libre passage s'il arrête de travailler pour l'Etat de Genève. Pour les bas salaires, une limite pourrait être définie et un supplément de prestation de libre passage pourrait leur être versé pour obvier à ce désavantage.

Le député (MCG) indique qu'un projet de loi du Conseil d'Etat demande la création d'une troisième classe au sein de la CPEG, qui serait composée des conseillers Etat, de la chancelière et des magistrats de la Cour des comptes. La CPEG se retrouverait dès lors avec trois régimes distincts, dont deux en primauté de cotisations.

M. Molo estime que cela complexifierait encore la question soulevée du taux de rendement escompté. La rémunération serait portée au crédit des capitaux épargne. Il ne sait pas quelle solution est prévue pour le Conseil d'Etat, mais la rémunération des comptes n'a pas de sens en primauté des prestations, car tout va dans le pot commun et sert à financer les prestations au moment où elles sont dues. Si deux petites caisses en primauté des cotisations sont créées et si quelqu'un quitte après deux ans de mauvaises performances sur les marchés financiers, la question se pose de savoir si les 2,5% seraient alors maintenus, et si ce sont les autres qui le financent. Il y a là un potentiel de conflits qu'il faudra arbitrer.

Un député (LJS) indique que deux points le gênent sur ce projet de loi. Le premier est un nouveau taux de 20% payable uniquement par l'Etat. Le deuxième concerne les 2,5% garantis, qu'il ne voit pas dans le projet de loi et qu'il n'a pas très bien compris.

Le président relève que, dans la présentation du Conseil d'Etat, il était mentionné que les 2,5% étaient garantis, mais avec un taux de conversion qui serait fixé de manière à permettre une prestation de retraite équivalente. Au moment de la retraite, le taux de conversion ne serait pas forcément le même, mais serait là pour garantir les mêmes prestations de retraite que quelqu'un qui aurait été en primauté des prestations.

Une députée (S) relève avoir été quelque peu alertée lorsque M. Molo a fait la comparaison avec l'arrêt de la chambre constitutionnelle et le coût induit par

la sortie de quatre affiliés de la CPEG sur la recapitalisation de la caisse. En l'occurrence, il s'agirait de 2000 personnes, même si elles ne sont pas employées à plein temps, et il semblerait intéressant de creuser cette question.

Un député (MCG) rappelle que, lors de la fusion CIA-CEH, 300 millions de capitalisation supplémentaire avaient été refusés, et cela s'est payé très cher ensuite. Résultat : il a fallu refaire une capitalisation. Le talon d'Achille d'une caisse de pension, même si beaucoup de gens ne le comprennent pas, c'est son financement. Or, il existe le risque qu'un sous-financement apparaisse et que les députés qui suivront aient à subir des problèmes. Le MCG ne veut pas jouer aux apprentis sorciers et refusera toute aventure qui serait payée finalement par le contribuable. Cela a été fait avec la CIA, qui était sous-capitalisée, et il faut se demander s'il est véritablement souhaitable de sous-capitaliser les caisses pour se retrouver dans les mêmes impasses. Cela se fera sans le MCG.

Un député (LJS) rappelle que ce projet est venu des employés, et pas du Conseil d'Etat. Jusqu'à 45-50 ans, les assurés cotisent pour payer les retraites des autres, et cela pose un vrai problème en lien avec la mobilité. Plus on enlèvera des jeunes de la CPEG, plus cela posera problème. A un moment donné, il faudra arrêter et, M^e Molo l'a dit, il ne reste presque plus aucune caisse en primauté des prestations.

Un député (LC) relève que M^e Molo dit que « le soutien de la CPEG à ce projet de loi n'est pas une garantie absolue de sagesse ». Il y a en outre la problématique des petits salaires, versus les honoraires de certains avocats. Cela dit, le problème est celui de la recapitalisation, à laquelle ces personnes ne contribueraient pas. M^e Molo a estimé cela à 150 000 francs. La CPEG est là pour assurer les employés de l'Etat, et le lien paraît évident, même s'il y a un coût résiduel de 150 000 francs sur une non-contribution à la recapitalisation. En outre, il a fait la relation avec les obligations de la Confédération, mais il faut relever que l'état financier de la caisse avec les rendements est transmis tous les mois, et l'impact est bien plus important à ce niveau-là. Du point de vue du député (LC), les auditions ont été faites, et M. Dandrès a été clair sur le fait que c'est un choix politique plus que financier.

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, DF, de M. Pierre Béguet, directeur général des finances, DF, et de M. Geoffrey Jordi, économiste, DF

M. Jordi rappelle que, sur ce projet de loi, l'ASFIP s'était prononcée une première fois favorablement le 3 avril 2025. Dans le cadre de l'examen du projet de loi 13660, elle a toutefois exprimé des réserves quant à la conformité d'un système mixte (capitalisation partielle versus complète, primauté des

cotisations versus des prestations) au sein d'une institution de prévoyance commune. La situation est finalement la même dans les deux projets de lois, et l'amendement proposé à l'article 2 LCPEG pour le PL 13660 s'applique également à celui-ci, et il permet de régler le même problème.

Dans le cadre du PL 13538, cette modification n'a pas non plus d'incidence sur la structure de la CPEG. Le plan spécial ne constitue pas une œuvre de prévoyance, mais uniquement un deuxième plan au sein de l'œuvre de prévoyance principale. Le comité paritaire actuel de la CPEG n'est pas modifié, et il assume directement toutes les tâches du plan principal et du plan spécial en primauté des cotisations pour les employés rémunérés à l'heure, sans qu'aucune commission de gestion spécifique ne soit instaurée. Le plan spécial ne nécessite pas une comptabilité propre. Encore une fois, il s'agit d'une modification sémantique sans incidence sur l'organisation.

Un député (PLR) comprend que ces assurés-là resteraient en primauté des prestations.

M. Jordi indique que ce n'est pas le cas. L'ASFIP dit que ce n'est pas un plan en primauté des cotisations usuel, mais un plan d'épargne spécial. Le collectif demeure assuré dans l'œuvre principale en primauté des prestations et en capitalisation partielle, mais le mode de calcul de leur avoir diffère du plan général. C'est pour cette raison que l'ASFIP demande, à l'art. 6, de modifier la mention « en primauté des cotisations » pour conserver uniquement l'appellation « plan d'épargne spécial ». Elle dit toutefois qu'il est nécessaire de garder l'appellation « primauté des cotisations » pour le calcul des prestations de sortie, conformément à l'art. 15 et suivants de la loi sur le libre passage. L'appellation est donc conservée à l'art. 37C, al. 1.

M^{me} Fontanet rappelle que la problématique, pour ces employés-là, est qu'ils quittent la caisse avec presque rien, en primauté des prestations. C'est pour cette raison que, sur les prestations de sortie, c'est considéré comme une primauté des cotisations et, sur l'assurance, c'est considéré comme un plan d'épargne spécial.

M. Jordi explique, suite à la question d'une députée (S) au sujet de « dans l'œuvre principale », qu'il s'agit du plan actuel de la CPEG, à savoir celui qui existe déjà. Si le parlement accepte le projet de loi 13660, il y aura une deuxième œuvre pour le plan du Conseil d'Etat. Dans le cadre du projet de loi 13538, le plan d'épargne spécial ne sera pas une œuvre de prévoyance, mais uniquement un plan au sein de l'œuvre principale, qui reste en primauté des prestations.

M^{me} Fontanet précise, suite à la question de la députée (S) sur les personnes rémunérées à l'heure, qu'elles seraient assurées à la CPEG, sur la base d'un

plan d'épargne spécial avec, en cas de sortie, la considération qu'elles sont en primauté des cotisations.

M. Jordi complète que, dans ce cas, on ne crée pas un deuxième œuvre avec une commission de gestion, mais seulement un plan, qui reste au sein de l'œuvre principale. Cette dernière comprendra deux plans, l'un en primauté des prestations, et l'autre en primauté des cotisations pour les assurés payés à l'heure.

Mme Fontanet indique, suite à la question de la députée (S) sur la signification du terme d'œuvre, que c'est la caisse en tant que telle. Au sein d'une caisse, il peut y avoir des plans particuliers, qui sont indépendants, et il y en aura un pour ces personnes payées à l'heure. Ce plan sera un plan d'épargne spécial, qui n'est pas tout à fait comme un plan en primauté des cotisations, mais qui applique la primauté des cotisations au moment de la sortie. Il sera géré par les mêmes gestionnaires de la CPEG, mais exclusivement pour ce nombre très restreint de personnes et de situations.

M. Jordi explique que les œuvres entre elles sont indépendantes sur les plans organisationnel et financier. Ici, le plan n'est pas indépendant sur les plans organisationnel et financier.

La députée (S) demande des précisions sur le fonctionnement de ce plan spécial, qui reprend le fonctionnement de la primauté des prestations pour l'assurance, mais qui applique la primauté des cotisations pour les prestations de sortie.

M. Jordi explique que les prestations sont calculées en primauté des cotisations. Cela dit, le projet de loi prévoit que le capital épargne est garanti, et c'est pour cette raison que l'ASFIP dit que ce n'est pas à proprement parler une primauté des cotisations.

Un député (PLR) observe que, normalement, la caisse investit le capital des assurés, ce qui crée du rendement et permet de financer les prestations. Il demande où seront les cotisations de ces personnes, et si elles seront dans les capitaux de la CPEG avec tous les autres.

M. Jordi confirme que c'est le cas. Cela signifie que la CPEG porte le risque, puisqu'elle garantit 2,5%. Dans le cas contraire, si les rendements sont meilleurs, elle en bénéficie.

Le député (PLR) comprend que, au passif, on a, dans les capitaux des assurés, les montants de ces personnes-là, mais qu'il n'y a pas de rendement du côté actif pour équilibrer. Ainsi, si les rendements totaux de tous les autres dépassent 2,5%, c'est un gain pour la CPEG ; au contraire, si ces rendements sont inférieurs à 2,5%, c'est une perte pour la caisse.

M. Jordi indique que les 2,5% correspondent au taux d'intérêt technique des prestations de libre passage.

M. Béguet ajoute qu'il n'est pas forcément toujours le même que le taux technique adopté. Le taux d'intérêt technique est maintenant à 1,75%.

Le député (PLR) comprend qu'on attend donc 1,75%, mais qu'on garantit 2,5% pour ces personnes-là.

M. Béguet signale que c'est la raison pour laquelle ce n'est pas une vraie primauté des cotisations, puisqu'il n'y a pas de risque de placement. Ce sont des prestations garanties.

M. Jordi revient sur la prise de position du SSP. Dans leur lettre, « le SSP-VPOD appelle au rejet de cette révision qui n'est ni nécessaire ni utile, puisqu'elle représente une menace de basculement général de la CPEG vers un système de primauté des cotisations ». Il sied de rappeler que le projet de loi 13538 limite « exclusivement » (art. 6 LCPEG) l'ouverture du plan spécial en primauté des cotisations aux membres salariés non mensualisés. Aucune ouverture n'est possible envers d'autres catégories de personnel sans modification de la LCPEG, ce qui signifie qu'une telle ouverture est du ressort du pouvoir législatif.

M^{me} Fontanet ajoute que, si on devait souhaiter ouvrir ce plan à d'autres, il faudrait revenir avec un projet de loi. Ce n'est pas parce que ce plan existe qu'il devient possible de le faire sans passer par le Grand Conseil.

M. Jordi indique que le SSP affirme par ailleurs que « La loi fédérale impose un taux de couverture d'au moins 75% à partir du 1^{er} janvier 2030. Le taux de couverture de la CPEG est de 76,6% au 31 décembre 2024. La diminution de la cotisation de l'Etat n'est pas sans conséquence. »

Il faut tout d'abord rappeler que la LPP n'impose pas un taux de couverture de 75% aux institutions de prévoyance en 2030, mais qu'elle oblige le canton ou les communes qui n'atteindraient pas ce taux à verser un intérêt. Ce n'est pas la même chose. Ensuite, la santé financière de la CPEG doit plutôt être examinée au regard des taux minimaux fixés dans le chemin de croissance, à savoir 63% au 1^{er} janvier 2025 et 66% au 1^{er} janvier 2030. Ces taux sont respectés actuellement, et l'ASFIP l'a récemment constaté.

La baisse des cotisations, d'un montant d'environ 150 000 francs, doit être mise en perspective du montant total des cotisations perçues par la CPEG, soit un peu plus de 1 milliard de francs en 2024.

M^{me} Fontanet souligne que ce projet de loi ne met pas en péril la caisse, puisqu'on parle de 150 000 francs qui viendraient à manquer, à mettre en perspective avec 1,057 milliard de francs. De plus, il permet de protéger de très

petits salaires, qui cotisent et repartent avec presque rien. La position syndicale est difficilement compréhensible dans ce contexte, puisque le but est de permettre à ces personnes de repartir avec ce qu'elles ont cotisé.

M. Jordi indique que le SSP a également exprimé un argument en lien avec les effets de la loi 12575, affirmant que « la loi 12575 aurait pour conséquence d'augmenter temporairement le nombre de postes non permanents amplifiant le problème susmentionné ».

M^{me} Fontanet fait remarquer que cet argument peut être laissé de côté, dans la mesure où la loi 12575 a été refusée par la population.

M. Jordi indique que le dernier argument du SSP a trait au double impact négatif du nouveau plan. Le syndicat affirme que « la sortie des personnes rémunérées à un taux horaire de la caisse péjorerait la structure d'âge de la CPEG, ce qui a un impact négatif sur le plan actuarial. Les personnes rémunérées à un taux horaire ne participent pas au financement solidaire de la caisse. »

Il faut rappeler que le projet de loi permettrait aux assurés de passer d'un plan à l'autre, mais qu'il n'entraîne pas de sortie d'assurés de la CPEG. Ensuite, la participation de ces assurés à l'effort de recapitalisation et à la solidarité intergénérationnelle est similaire à celle en vigueur dans le plan principal. On passerait ici à un taux de cotisation de 20% plutôt que 27% dans le plan principal, mais avec une assiette différente. Ces 20% sont en réalité équivalents aux 27% moins deux points de cotisation, qui servent à financer l'augmentation des annuités. Ces personnes ne bénéficiant pas de l'annuité, il semblait normal de ne pas leur faire payer ces 2% qui financent l'augmentation des annuités. Elles participent en revanche à la partie recapitalisation, les personnes plus âgées moins que les plus jeunes, puisque la bonification augmente dans le temps, comme pour les assurés du plan principal. La solidarité intergénérationnelle s'applique également dans la mesure où le taux de cotisation est de 20% quel que soit l'âge.

Un député (S) relève que, dans le contexte budgétaire actuel, on peut imaginer que la proportion de personnes payées à l'heure (aujourd'hui 2000 personnes sur 57 000 assurés) augmente. En effet, un gel des postes pourrait être décidé, mais cela n'empêcherait pas d'augmenter le nombre de personnes payées à l'heure. Ces 2000 personnes pourraient ainsi être 10 000 après-demain.

Par ailleurs, la répartition du profil des 2000 personnes payées à l'heure avait été demandée à la caisse, et le député (S) n'a pas le souvenir que les députés l'aient reçue. Il avait été évoqué que ce contingent comprenait aussi

des juges, qui sont dans une classe de fonction très élevée, et qui touchent des paiements à l'heure liés à des mandats.

M. Béguet se réfère à la présentation du 11 décembre 2024. Les personnes payées à l'heure sont des moniteurs/animateurs de la FASE (229 personnes), les remplaçants du DIP et les juges suppléants pour l'Etat de Genève (1251 personnes), ainsi que les interprètes de la Croix-Rouge genevoise (171 personnes). En tout, ce sont 1869 personnes. Même si le nombre de personnes devait doubler ou tripler, on resterait dans une très petite minorité en francs.

Mme Fontanet rappelle qu'il est question ici de personnes payées à l'heure, qui n'ont pas un emploi à temps plein, et qu'il ne faut pas confondre avec les auxiliaires. Si l'Etat devait se retrouver dans une situation budgétaire très complexe, davantage d'auxiliaires et d'agents spécialisés pourraient être engagés, mais ces derniers se trouvent dans le cheptel du plan principal de la CPEG.

Une députée (S) se réfère à leur présentation, qui mentionne que le projet de loi n'implique pas de sortie d'assurés de la CPEG. A un moment ou à un autre, ils vont pourtant vraisemblablement en sortir, d'autant plus s'ils ont un emploi qui n'est pas fixe et qui est payé à l'heure.

M. Jordi confirme que c'est exact, mais précise que ce n'est pas le projet de loi qui les fera sortir de la caisse. Le projet de loi n'a aucune incidence sur ce point-là. Qu'il soit accepté ou non, leur comportement restera le même.

Un député (MCG) souligne que les juges non professionnels ont en général des revenus importants du fait de leur profession d'avocat. C'est une catégorie qui n'a pas vraiment à tenir compte de ce genre de chose, ce qui n'est pas le cas d'autres personnes payées à l'heure, comme les remplaçants du DIP. Ainsi, quand on dit que seules des personnes modestes par le revenu sont concernées, c'est faux. Toutes ne sont pas dans une situation de précarité, et les juges sont précisément le contre-exemple.

Mme Fontanet signale qu'une majorité a des revenus modestes. En outre, il faut rappeler que tous les juges assesseurs ne sont pas avocats.

Le député (PLR) relève que les juges suppléants ne le sont pas. Les juges assesseurs le sont généralement. Quoi qu'il en soit, peu comptent sur ce revenu payé à l'heure pour survivre. En conclusion, les assurés concernés ne sont pas que des personnes à faibles revenus.

M. Béguet précise que ce sont des professions pour lesquelles il n'y a pas de besoin permanent. Dans le cas des interprètes, par exemple, il faut savoir que l'Etat en utilise pour 92 langues, dans plusieurs départements ainsi qu'au

Pouvoir judiciaire, ce qui explique leur nombre. Ces personnes ne peuvent toutefois pas être recrutées à plein temps.

M^{me} Fontanet souhaite par ailleurs rappeler que c'est la CPEG qui a demandé au Conseil d'Etat de proposer ce projet de loi. Ce dernier émane donc d'une demande du comité et de la caisse.

La présidente demande s'il est possible, hypothétiquement, que, pour des raisons d'économies, le Conseil d'Etat décide ou propose que tous les auxiliaires ne soient plus mensualisés, mais payés à l'heure.

M^{me} Fontanet indique que, à son sens, ce serait contraire à la loi. Une personne engagée à temps plein pour une période donnée ne peut pas être payée à l'heure.

La présidente demande s'il y a un taux minimum, en dessous duquel il devient possible de payer à l'heure.

M^{me} Fontanet relève que les collaborateurs de l'Etat ne sont pas engagés à moins de 40% en général, et ils ne sont pas payés à l'heure.

La présidente demande si, en dessous de 40%, il serait donc possible de payer des personnes à l'heure.

M^{me} Fontanet répond par la négative. Elle souligne qu'aucun auxiliaire n'est payé à l'heure. Les auxiliaires sont engagés pour une période définie, qui peut être prolongée, et ils sont payés de façon mensuelle.

M. Béguet ajoute que le fait de passer à un paiement à l'heure n'entraînerait aucune économie.

M^{me} Fontanet indique qu'il n'y aurait en effet pas d'intérêt à payer un collaborateur à l'heure pour un travail qui n'est pas dépendant d'un besoin, mais qui est régulier. La question pourra néanmoins être posée à l'OPE, pour déterminer si aujourd'hui, sans modification légale, l'Etat pourrait décider de payer des auxiliaires à l'heure.

La présidente précise qu'elle essaie de comprendre s'il y a un angle sous lequel une partie du personnel de l'Etat pourrait basculer dans ce plan, puisque le critère déterminant est le paiement à l'heure ou le paiement mensualisé.

M. Béguet indique que se trouvent, dans cette catégorie, des personnes qui sont des pseudo-indépendants et qui sont payées à la facture. A l'heure, cela coûte plus cher qu'un employé de l'Etat. Une telle mesure ne ferait donc pas partie d'un plan d'économies. Cette commodité n'a été introduite que pour amener une certaine flexibilité pour des professions comme celles citées plus haut. Dans le cadre d'un plan d'économies, cela n'aurait toutefois pas de sens.

La présidente relève que la position de la commission a peut-être changé. Elle met aux voix d'abord l'audition de la CPEG :

Pour : 7 (2 MCG, 2 Ve, 3 S)
Contre : 8 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 1 LJS)
Abstentions : –

L'audition est refusée.

M^{me} Fontanet propose qu'une position écrite sur les deux projets de lois et les modifications proposées soit demandée à la CPEG.

La commission accepte cette proposition.

La présidente met aux voix l'audition de l'association des pensionnés de la CPEG.

Pour : 6 (2 MCG, 1 Ve, 3 S)
Contre : 8 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 1 LJS)
Abstentions : 1 (1 Ve)

L'audition est refusée.

La présidente met aux voix l'audition d'une délégation des magistrats concernés.

Pour : –
Contre : 15 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 2 MCG, 1 LJS, 2 Ve, 3 S)
Abstentions : –

L'audition est refusée.

Votes

1^{er} débat

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 13538 :

Oui : 12 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 1 LJS, 2 Ve, 2 S)
Non : 3 (2 MCG, 1 S)
Abstentions : –

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

La présidente procède au vote du 2^e débat :

Titre et préambule pas d'opposition, adopté.
Art. 1 pas d'opposition, adopté.

La présidente met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat à l'art. 2 :

Art. 2 Forme juridique, structure et siège, al. 2 (nouveau, l'al. 2 ancien devenant l'al. 3, avec modification de la note)

² La Caisse est organisée sous la forme d'une institution de prévoyance collective qui comprend des œuvres de prévoyance internes, financièrement, techniquement et comptablement indépendantes.

Oui : 10 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 1 LJS, 2 Ve)

Non : 2 (2 MCG)

Abstentions : 3 (3 S)

L'amendement est accepté.

La présidente met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat à l'art. 6 :

Art. 6 Types de plans, al. 2 devient l'alinéa 3 (nouvelle teneur)

³ Elle applique également un plan d'épargne spécial (ci-après : plan d'épargne), qui est exclusivement dédié à l'assurance des membres salariés non mensualisés.

Oui : 10 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 1 LJS, 2 Ve)

Non : 2 (2 MCG)

Abstentions : 3 (3 S)

L'amendement est accepté.

La présidente poursuit :

Art. 15 al. 2 pas d'opposition, adopté.

Art. 36, al. 2 pas d'opposition, adopté.

La présidente met aux voix, les amendements du Conseil d'Etat au chapitre VIB. Elle rappelle que le chapitre et les articles qui en découlent seront votés en bloc étant donné qu'il ne s'agit que d'une renumérotation des articles présentés initialement par le Conseil d'Etat :

Chapitre VIB Plan d'épargne (nouveau, comprenant les articles 37K à 37R)

Oui : 10 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 1 LJS, 2 Ve)

Non : 2 (2 MCG)

Abstentions : 3 (3 S)

Le chapitre VIB ainsi que l'ensemble de ses articles renumérotés sont acceptés.

La présidente poursuit :

Art. 2 pas d'opposition, adopté.

La présidente passe au troisième débat.

Un député (MCG) indique que le groupe MCG refusera ce projet de loi, car il s'agit d'un cheval de Troie dans la primauté des prestations, il ajoute qu'il y a un problème au niveau de la recapitalisation de la caisse de pension avec des différences de traitement parmi plusieurs catégories de travailleurs. Sur ce point, il souhaite rappeler que le taux d'intérêt de 2,5% dérange le groupe MCG.

Un député (PLR) note de son côté qu'il est étonnant que, pour une certaine catégorie de personnel, on trouve soudainement des vertus à la primauté des cotisations, cette dernière étant pourtant très souvent remise en question par celles et ceux qui représentent et défendent les personnels. Il note que cela montre que, pour la gestion d'une caisse de prévoyance, la primauté des cotisations est le meilleur système. Il insiste sur le fait que ce projet de loi est une solution pragmatique, et il indique qu'il n'y a pas de mystère concernant la position du PLR. Il rappelle ici que l'idée de passer en primauté des cotisations est effectivement promue par le PLR et il précise que ce n'est pas l'idée de ce projet de loi.

Un député (Ve) indique que, pour les Verts, on peut effectivement trouver un avantage à ce projet de loi, il rappelle que c'est le comité de la caisse qui a demandé explicitement à ce que cette catégorie de personnel soit traitée de façon différente. Il indique que, lors des auditions, il a été vu que ce sont des petits salaires qui représentent cette catégorie de personnel. Dans cette situation particulière, il indique que les Verts vont donc voter pour ce projet de loi et il souhaite aussi rappeler que les Verts sont contre un passage généralisé de l'ensemble de la CPEG à la primauté des cotisations, car il estime qu'il est difficile de changer de type de primauté tant que la caisse est sous-capitalisée.

Un député (LJS) indique que la primauté des prestations est un système désuet qui n'est plus en phase avec la réalité actuelle. Il ajoute que c'est un système ancien qui doit être réformé, il poursuit en indiquant que son groupe est favorable à l'adoption de ce projet de loi.

Un député (LC) indique que, pour la caisse, il n'y a pas de problème majeur, il précise que Le Centre soutient le projet de loi dont il est question ici.

Un député (S) indique que le groupe socialiste est très partagé sur ce projet de loi. Il ajoute qu'il y a des arguments qui vont dans les deux sens. Il souhaite rappeler que la primauté des prestations a été choisie par la population genevoise en 2019. Il ajoute que ce sont environ 2000 personnes qui sont

payées à l'heure et qu'elles sont rémunérées dans les classes basses de la rémunération de l'Etat. Il affirme que ces personnes restent quelques années et ensuite se dirigent vers d'autres emplois. Il soutient que ce projet de loi émane de la caisse, notamment des personnes qui représentent ce personnel, il rappelle que les associations sont divisées par rapport à ce projet de loi et qu'il faut rappeler que l'assemblée des délégués avait voté en faveur de ce projet de loi à 61 oui contre 2 non. Il indique que, pour les socialistes, il était important de déterminer si ces personnes avaient une basse ou une bonne rémunération, qu'il y a uniquement 35 juges suppléants et que ces derniers n'ont pas besoin de ce PL, pour les socialistes. Il rappelle que les personnes touchées par ce projet de loi sont donc des remplaçants, des moniteurs, des animateurs ou encore des personnes qui travaillent à l'IMAD. Il affirme que l'amélioration de la situation de ces personnes devrait passer par une augmentation de la rémunération avant de traiter de leurs retraites. Il conclut en indiquant que le groupe socialiste sera partagé et adoptera le pour, le contre ainsi que l'abstention.

La présidente passe au vote du troisième débat :

3^e débat

La présidente met aux voix l'ensemble du PL 13538 ainsi amendé :

Oui : 11 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 1 LJS, 1 S, 2 Ve)

Non : 3 (2 MCG, 1 S)

Abstentions : 1 (1 S)

Le PL 13538 est accepté.

Au vu de ces explications, la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés à accepter ce projet de loi.

Annexes :

Annexe 1 : Remarques de l'ASFIP, 3 avril 2025

Annexe 2 : Préavis défavorable de l'ASFIP, 23 juillet 2025

Annexe 3 : Demande d'amendement du Conseil d'Etat, 20 octobre 2025

Annexe 4 : Préavis positif de la CPEG sur les amendements du CE, 2 décembre 2025

Annexe 5 : Demande d'amendement du Conseil d'Etat, 16 décembre 2025

ANNEXE I

ASFIP Genève

Autorité cantonale de surveillance des fondations
et des institutions de prévoyance

Autorité cantonale de
surveillance des fondations et
des institutions de prévoyance
Case postale 1556
1211 Genève 1

Grand Conseil
Commission des finances
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

N° dossier : **GE-2102** (à rappeler dans toute correspondance)
Traité par : **Gabriella Russo Herman**
Tél. direct : 022 907 78 52
Viref. :

A l'attention de Monsieur Jacques Béné,
Président

Genève, le 3 avril 2025

**Projet de loi modifiant la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève
(LCPEG) (B 5 22) - PL 13538**

Monsieur le Président de la Commission des finances du Grand Conseil,

Nous faisons suite à votre envoi du 20 février 2025 relatif à l'objet cité sous rubrique et nous vous en remercions.

Nous avons pris connaissance du projet de loi visant principalement à introduire un plan de prévoyance spécial en primauté des cotisations (ci-après le « plan d'épargne ») pour les personnes assurées rémunérées sur la base d'un tarif horaire. Ce plan vise environ 2'000 personnes, soit 3.7% des assurés de la CPEG.

Selon l'exposé des motifs et pour les raisons présentées au chiffre 1, le plan en primauté des prestations sur le dernier traitement n'est pas adapté pour les personnes payées à la facture. C'est pourquoi, la création d'un plan d'épargne a pour but d'améliorer les prestations de sortie de ces assuré(e)s, qui exécutent généralement des missions temporaires auprès des employeurs affiliés à la CPEG et dont le salaire est peu élevé.

L'avant-projet de loi soumis appelle, de notre part, les remarques qui suivent. Nous précisons que nous ne nous prononçons pas sur l'opportunité de la création d'un plan d'épargne et qu'à ce stade nous n'avons pas procédé à l'analyse de l'avant-projet de règlement figurant en Annexe 3 :

- **Art. 37E nouveau** : Cet article prévoit une cotisation annuelle de 20%, au lieu de 27% actuellement, pour le plan d'épargne. Nous avons pris note des explications contenues dans l'exposé des motifs pour justifier le prélevement d'une cotisation annuelle moindre pour le plan d'épargne (ch. 1) et le montant de cette cotisation (ch. 2).
- **Exposé des motifs, ch. 2, pp. 6 et 7** : Selon l'exposé des motifs, la rémunération de l'épargne des personnes qui seraient assurées dans le plan en primauté des cotisations est garantie et fixée sur la base du taux d'intérêt technique du barème des prestations de libre passage, le risque financier des investissements opérés étant à la charge de la CPEG.

En l'absence d'éléments complémentaires et de données chiffrées, la matérialité d'une éventuelle solidarité à charge des assurés du plan principal en primauté des prestations ne peut être évaluée. Ce point devrait être mentionné dans l'exposé des motifs. Nous relevons par ailleurs que les principes relatifs au taux d'intérêt minimal LPP devront être respectés.

- **Exposé des motifs, ch. 3, p. 10** : Cette section porte sur les conséquences financières pour l'Etat. Les conséquences financières pour la CPEG ne sont pas abordées. Nous en déduisons que compte tenu du faible pourcentage des assurés concernés, celles-ci ne sont pas matérielles. Ceci doit être précisé.

Pour le surplus, nous nous permettons de vous rappeler que nous rendrons notre préavis définitif sur la base de la version finale de la loi modifiant la loi instituant la CPEG (LCPEG - B 5 22).

Nous restons à votre disposition pour tout complément d'information et vous présentons, Monsieur le Président de la Commission des finances du Grand Conseil, nos salutations distinguées.

Jean Pirrotta
Directeur

Gabriella Russo Herman
Juriste, titulaire du brevet d'avocat

ASFIP Genève

Autorité cantonale de surveillance des fondations
et des institutions de prévoyance

Autorité cantonale de
surveillance des fondations et
des institutions de prévoyance
Case postale 1556
1211 Genève 1

Grand Conseil
Commission des finances
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

ANNEXE 2

N° dossier : **GE-2102** (à rappeler dans toute correspondance)
Traité par : **Gabriella Russo Herman**
Tél. direct : 022 907 78 52
V/réf. :

A l'attention de Monsieur Jacques Béné,
Président

Genève, le 23 juillet 2025

Projet de loi modifiant la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (LCPEG) (B 5 22) - PL 13538 – Prise de position complémentaire

Monsieur le Président de la Commission des finances du Grand Conseil,

Nous faisons suite à notre envoi du 3 avril 2025 relatif à l'objet cité sous rubrique et souhaitons vous faire par des éléments complémentaires suivants.

En date du 20 février 2025, l'ASFIP a été sollicitée pour se prononcer sur le projet de loi PL 13538, concernant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève portant sur la création, au sein de la CPEG, d'un plan spécial en primauté des cotisations à l'attention des assurés rémunérés sur la base d'un tarif horaire.

Nous avons fait part à la Commission des finances de nos commentaires par courrier du 3 avril 2025.

Récemment, nous avons été amenés à examiner les problématiques des doubles capitalisations (partielle et complète) et primautés (prestations et cotisations) au sein d'une institution de prévoyance commune au sens de la LPP.

Ces réflexions nous amènent à compléter comme suit les premiers commentaires que nous vous avons communiqués en date du 3 avril 2025 :

- **Art. 6 et art. 37A à 37H :** Comme nous l'avons relevé dans notre précédent courrier, selon l'exposé des motifs (ch. 2, p. 6 et 7), la rémunération de l'épargne des personnes, qui seraient assurées dans le plan en primauté des cotisations, est garantie et fixée sur la base du taux d'intérêt technique du barème des prestations de libre passage. Par ailleurs, dans le plan en primauté des cotisations, le risque financier ne serait pas porté par les assurés, car le capital-épargne serait garanti, le risque financier des investissements opérés étant à la charge de la CPEG.

Selon notre compréhension, ce mécanisme garantira aux assurés du plan en primauté des cotisations de sortir au moins à 100%, la garantie n'étant pas à la charge de l'Etat, comme pour le plan en capitalisation partielle, mais de la Caisse elle-même, qui en contrepartie sera au bénéfice des éventuels gains résultants des placements des avoirs du collectif assuré dans le plan spécial. Dans les faits, le plan en primauté des cotisations devrait donc être considéré comme un plan en capitalisation complète, qui coexisterait avec le plan en primauté des prestations qui est en capitalisation partielle. Ce mécanisme génère une mutualisation au niveau du risque de placement et donc une solidarité entre le plan en capitalisation partielle et primauté des prestations et le plan en capitalisation complète et primauté des cotisations.

Ainsi, le projet de loi prévoit un système de prévoyance mixte, à savoir deux plans de prévoyance ouverts, dont l'un demeurera en capitalisation partielle et primauté des prestations et l'autre sera en capitalisation complète et primauté des cotisations, avec un mécanisme de mutualisation des risques entre les deux plans.

De ce fait, la création d'un plan en primauté des cotisations au sein de la CPEG, laquelle demeure une institution de prévoyance commune au sens de la LPP, entraînera une complexification de sa structure et soulève des questions juridiques et actuarielles.

L'ASFIP exprime ses réserves quant à la conformité d'un tel système mixte - combinant capitalisation partielle et capitalisation complète, ainsi que primauté des prestations et primauté des cotisations - avec les exigences de la LPP et donc quant à sa légalité dans le cadre d'une institution de prévoyance commune comme la CPEG.

Au vu des réserves exprimées ci-dessus, l'ASFIP se voit contrainte d'émettre un préavis défavorable concernant le projet de loi PL 13538 modifiant la loi instituant la CPEG - B 5 22).

Nous restons à votre disposition pour tout complément d'information et vous présentons, Monsieur le Président de la Commission des finances du Grand Conseil, nos salutations distinguées.

Jean Pirrotta
Directeur

Gabriella Russo Herman
Juriste, titulaire du brevet d'avocat

ANNEXE 3



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures
La Conseillère d'Etat



DF - SG
Case postale 3860
1211 Genève 3

Commission des finances du Grand
Conseil
Madame Emilie FERNANDEZ, présidente
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
1204 Genève

Par courrier interne : A106E3/GC

N/réf. : 201438-2025

Genève, le 20 octobre 2025

Concerne : Projet de loi 13538 modifiant la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève

Madame la Présidente,

En vue d'une audition de mon département, votre commission m'a transmis, d'une part, la position du SSP/VPOD relative au projet de loi susmentionné et, d'autre part, le préavis de l'ASFIP du 3 avril 2025 ainsi que son complément du 23 juillet 2025.

Dans cet avis complémentaire, l'ASFIP exprimait des réserves quant à la conformité avec les exigences de la LPP d'un système mixte (capitalisation partielle et capitalisation complète) au sein d'une institution de prévoyance commune au sens de la LPP. Elle émettait, pour ce motif, un préavis défavorable sur le projet de loi.

À la suite des échanges et clarifications intervenus entre mon département et l'ASFIP, d'une part, et entre la CPEG et l'ASFIP, d'autre part, un accord a été trouvé sur deux amendements au projet de loi. Vous trouverez en annexe la demande d'amendements, accompagnée de la prise de position finale de l'ASFIP du 9 octobre 2025, confirmant désormais un préavis favorable compte tenu des adaptations proposées.

Je me tiens à disposition de votre commission pour présenter ces amendements ainsi que la position de mon département sur les éléments soulevés par le SSP/VPOD.

Je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, mes meilleurs messages.

Nathalie Fontanet

Annexes : ment.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
GRAND CONSEIL

DEMANDE D'AMENDEMENTS

Présentée par le département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures

Concerne : PL 13538 modifiant la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève
(LCPEG) (B 5 22)

TEXTE

Art. 2 Forme juridique, structure et siège, al. 2 (nouveau, l'al. 2 ancien devenant l'al. 3, avec modification de la note)

² La Caisse est organisée sous la forme d'une institution de prévoyance collective qui comprend des œuvres de prévoyance internes, financièrement, techniquement et comptablement indépendantes.

Art. 6, al. 2 (nouvelle teneur)

² Elle applique également un plan d'épargne spécial (ci-après : plan d'épargne), qui est exclusivement dédié à l'assurance des membres salariés non mensualisés.

EXPOSE DES MOTIFS

La commission des finances a soumis, le 20 février 2025, le projet de loi 13538 à l'Autorité de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (ASFIP) pour examen.

L'ASFIP a fait part de ses commentaires le 3 avril 2025. A la suite de l'examen du projet de loi 13660 modifiant la loi concernant le traitement et la retraite des membres du Conseil d'Etat et de la chancelière ou du chancelier d'Etat, l'ASFIP a fait parvenir, le 23 juillet 2025, des éléments complémentaires.

À la suite d'échanges et clarifications intervenus entre le département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF) et l'ASFIP d'une part, et entre la CPEG et l'ASFIP d'autre part, le DF et l'ASFIP se sont accordées sur les amendements présentés ci-dessus, afin de garantir la conformité du projet de loi au droit supérieur

Commentaires article par article

Art. 2 Forme juridique, structure et siège

L'ASFIP a exprimé des réserves quant à la conformité avec les exigences de la LPP d'un système mixte (capitalisation partielle et capitalisation complète) au sein d'une institution de prévoyance commune au sens de la LPP.

Ainsi, l'article 2 LCPEG est complété d'un nouvel alinéa 2 précisant que la CPEG est organisée sous la forme d'une institution de prévoyance collective. La CPEG comprendra des œuvres de prévoyance internes, financièrement, techniquement et comptablement indépendantes.

Cette modification n'a pas d'incidence sur la structure proposée par le projet de loi 13538 :

- Le plan spécial institué par le projet de loi 13538 ne constitue pas une œuvre de prévoyance,
- le comité paritaire actuel de la CPEG n'est pas modifié et assume directement toutes les tâches du plan principal et du plan spécial en primauté des cotisations à l'attention des assurés rémunérés à l'heure,
- aucune commission de gestion spécifique n'est instaurée pour le plan principal ou le plan d'épargne spécial à l'attention des assurés rémunérés à l'heure.
- le plan d'épargne spécial ne nécessite pas qu'une comptabilité propre soit établie.

Art. 6, al. 2

L'ASFIP a rencontré le 10 septembre 2025 les représentants de la CPEG. Selon les explications complémentaires reçues, les assurés rémunérés sur la base d'un tarif horaire demeurent assurés dans l'œuvre principale en primauté des prestations et en capitalisation partielle ; seul le mode de calcul de leur avoir diffère du plan général. Selon l'appréciation de l'ASFIP, il ne s'agit donc pas d'un plan en primauté des cotisations usuel, mais d'un plan d'épargne spécial. Dès lors, pour éviter toute ambiguïté, l'ASFIP a suggéré de supprimer la mention « en primauté des cotisations » à l'art. 6 du projet de loi et de conserver uniquement l'appellation « plan d'épargne spécial ».

Art. 6, al. 2, modifié par la loi 13538

Le plan d'épargne spécial est institué par la CPEG, en tant qu'œuvre de prévoyance collective, dans la forme d'un plan d'épargne spécial à l'heure, en capitalisation partielle, et en primauté des cotisations.

ARTICLE 20 MODIFIÉ

Art. 20, modifié par la loi 13538

Le plan d'épargne spécial institué par la CPEG, en tant qu'œuvre de prévoyance collective, en capitalisation partielle, et en primauté des cotisations, est institué par la CPEG, en tant qu'œuvre de prévoyance collective, en capitalisation partielle, et en primauté des cotisations.

Art. 20, modifié par la loi 13538

Le plan d'épargne spécial institué par la CPEG, en tant qu'œuvre de prévoyance collective, en capitalisation partielle, et en primauté des cotisations, est institué par la CPEG, en tant qu'œuvre de prévoyance collective, en capitalisation partielle, et en primauté des cotisations.

Art. 20, modifié par la loi 13538

Le plan d'épargne spécial institué par la CPEG, en tant qu'œuvre de prévoyance collective, en capitalisation partielle, et en primauté des cotisations, est institué par la CPEG, en tant qu'œuvre de prévoyance collective, en capitalisation partielle, et en primauté des cotisations.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures
La Conseillère d'Etat

COPIE

DF - SG
Case postale 3860
1211 Genève 3

Autorité cantonale de surveillance des
fondations et des institutions de
prévoyance (ASFIP)
Monsieur Jean PIRROTTA, directeur
Case postale 1556
1211 Genève 1

NF 200935-2025 et 3809-2024

Par e-mail anticipé à jean.pirrotta@asfip-ge.ch

Genève, le 2 octobre 2025

Concerne : Amendements au projet de loi 13538 modifiant la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève

Monsieur le Directeur,

Je fais référence à votre préavis du 3 avril 2025, adressé à la commission des finances du Grand Conseil, concernant le projet de loi 13538 modifiant la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève. Je me réfère également à votre avis complémentaire du 23 juillet 2025.

La commission des finances a chargé mon département d'analyser ces avis et de revenir avec ses observations. Je donne ainsi suite aux échanges intervenus entre mon département et votre autorité, d'une part, ainsi qu'entre la CPEG et votre autorité, d'autre part, qui ont permis de préciser les moyens de lever les réserves exprimées par votre autorité.

Vous trouverez en annexe un projet d'amendements au projet de loi 13538 introduisant un nouvel alinéa 2 à l'article 2 LCPEG précisant que la CPEG est organisée sous la forme d'une institution de prévoyance collective. Cette modification vise à répondre aux réserves exprimées quant à la conformité avec les exigences de la LPP d'un système mixte (capitalisation partielle et capitalisation complète) au sein d'une institution de prévoyance commune au sens de la LPP.

Par ailleurs, un amendement à l'article 6 est également prévu. Ce dernier supprime la mention « en primauté des cotisations » afin de conserver uniquement l'appellation « plan d'épargne spécial ». En effet, comme relevé par votre autorité, le collectif des assurés rémunérés sur la base d'un tarif horaire demeure assuré dans l'œuvre principale en primauté des prestations et en capitalisation partielle; seul le mode de calcul de leur avoir diffère du plan général. Il ne s'agit donc pas d'un plan en primauté des cotisations usuel, mais d'un plan d'épargne spécial.

Je vous saurais donc gré de bien vouloir me confirmer, dans les meilleurs délais, que compte tenu de ces amendements, votre autorité ne verrait plus d'obstacle à l'émission d'un préavis favorable.

Dans l'attente de vos nouvelles, je vous prie de recevoir, Monsieur le Directeur, mes meilleurs messages.

Nathalie Fontanet

Annexe mentionnée

COPIE
ASFIP Genève

Autorité cantonale de surveillance des fondations
et des institutions de prévoyance

Autorité cantonale de
surveillance des fondations et
des institutions de prévoyance
Case postale 1556
1211 Genève 1

N° dossier : GE-2102 (à rappeler dans toute correspondance)
Traité par : JP/GRH
Tél. direct : 022 907 78 52
V/réf. :

CE	AIGLE	201914-2025
DF	E:	
- 9 OCT. 2025		
Pour info: DGFE + LB + OF + AL		
Traitement:		
<input type="checkbox"/> PLCEDF URGENT U TD		

Madame Nathalie FONTANET
Conseillère d'Etat
Département des finances, des
ressources humaines et des affaires
extérieures
DF - SG
Case postale 3860
1211 Genève 3

Genève, le 9 octobre 2025

**Projet de loi modifiant la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève
(LCPEG) (B 5 22) et Amendement - PL 13538 - Prise de position finale**

Madame la Conseillère d'Etat,

Nous faisons suite à nos précédents courriers des 3 avril et 23 juillet 2025 à la Commission des finances du Grand Conseil, relatifs à l'objet cité sous rubrique, ainsi qu'à l'entrevue que nous avons eue le 10 septembre 2025 avec des représentants de la CPEG, dont le directeur général, laquelle est à l'origine de la demande de modification mentionnée sous titre.

Nous faisons également suite à votre courrier du 2 octobre 2025 et à la demande d'amendement au PL 13538 annexée.

Sur la base des explications complémentaires reçues de la CPEG, il apparaît que le PL 13538 instaure, à côté du plan principal (art. 6 LCPEG), un plan d'épargne adapté à un collectif spécifique et restreint, les assurés rémunérés sur la base d'un tarif horaire, principalement des jeunes enseignants en tout début de carrière. Cette population bénéficiait déjà à l'époque de la CIA d'un régime spécial. En effet, l'article 4 des statuts de la CIA répartissait les membres salariés en deux catégories : les salariés mensualisés (catégorie I) et les autres salariés (catégorie II).

Au niveau du financement, lequel doit figurer dans la loi en vertu de l'article 52 LPP, le taux de cotisation pour ce collectif est réduit à 20% pour tenir compte de ses spécificités (art. 37E PL 13538), comme indiqué dans l'exposé des motifs (ch. 2, p. 6 de l'exposé des motifs du PL). Par ailleurs, ces assurés ne supportent pas le risque financier des placements et la rémunération de l'épargne, fixée sur la base du taux d'intérêt technique du barème des prestations de libre passage, est garantie (p. 7 de l'exposé des motifs).

Il ne s'agit donc pas d'un plan en primauté des cotisations usuel, mais d'un plan d'épargne spécial, comme le souligne d'ailleurs l'exposé des motifs (p. 7). En effet, ce collectif demeure assuré dans l'œuvre principale en primauté des prestations et en capitalisation partielle. Seul le mode de calcul de leur avoir diffère du plan général et cette manière de procéder est conforme

au droit (FF 1992 III 529, p. 584). Ainsi, compte tenu de ce qui précède, les problématiques que nous avons évoquées dans notre précédent courrier du 23 juillet 2025 n'entrent pas en ligne de compte dans le cadre du PL 13538.

Pour éviter toute ambiguïté à ce sujet, nous suggérons de supprimer « en primauté des cotisations » à l'article 6 du PL 13538, cette mention, nécessaire au sens des articles 15 et suivants LFLP, figurant déjà à l'article 37C alinéa 1 PL 13538 et de conserver uniquement l'appellation de « plan d'épargne spécial ».

Par ailleurs, pour le même motif, les questions de solidarité entre deux plans, également évoquées dans notre premier courrier du 3 avril 2025, n'ont plus lieu d'être.

Enfin, concernant la demande d'amendement susmentionnée du 9 septembre 2025, nous nous permettons de renvoyer à notre prise de position finale de ce jour sur le projet de loi modifiant la loi concernant le traitement et la retraite des membres du Conseil d'Etat et de la chancelière ou du chancelier d'Etat (LTRCE – B 1 20) – PL 13660.

Par conséquent, au vu de ce qui précède, l'ASFIP émet un préavis favorable au PL 13538.

Pour le surplus, nous vous informons que nous rendrons notre préavis définitif sur la base de la version finale de la loi modifiant la loi instituant la CPEG (LCPEG - B 5 22).

En restant à votre disposition pour tout complément d'information, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère d'Etat, l'expression de nos sentiments les plus distingués.



Jean PIRROTTA
Directeur



Gabriella RUSSO HERMAN
Juriste, titulaire du brevet d'avocat

ANNEXE 4



Anticipé par courriel

Grand Conseil
Commission des finances
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

A l'attention de Mme Emilie Fernandez
Présidente

Lancy le 2 décembre 2025

Concerne: Projet de loi 13538 et demande d'amendement présentée par le Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures

Madame la Présidente,

Le département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures nous a informé de la demande d'amendement au PL 13538 suite aux commentaires de l'ASFIP et du souhait de votre commission d'obtenir une prise de position écrite de notre institution à leur sujet.

Nous avons le plaisir de vous indiquer que les modifications proposées, telles qu'explicitées par la demande d'amendement, s'inscrivent dans la ligne des échanges intervenus entre la CPEG et l'ASFIP et n'appellent pas de commentaires de notre part.

Dans le prolongement de l'audition de ses représentants du 8 janvier 2025 et de son préavis écrit du 28 mars 2024 à l'attention du Département précité, nous vous confirmions le préavis positif de la CPEG au projet de loi cité sous rubrique.

Nous vous prions de recevoir, Madame la Présidente, l'assurance de notre parfaite considération.

Christophe Decor
Directeur général

A handwritten signature of Christophe Decor, consisting of stylized initials and a surname.

Jean-Daniel Jimenez
Président

A handwritten signature of Jean-Daniel Jimenez, consisting of initials and a surname.

Copie à: Mme Nathalie Fontanet, Conseillère d'Etat en charge du Département des finances

ANNEXE 5



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures
La Conseillère d'Etat



DF
Case postale 3860
1211 Genève 3

GRAND CONSEIL
Madame Emilie FERNANDEZ
Présidente de la commission des finances
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
1204 Genève

Par courrier interne : A106E3/GC

N/réf. : 201786-2025

Genève, le 16 décembre 2025

Concerne : Projet de loi 13538 modifiant la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève

Madame la Présidente,

Je fais référence à l'examen du projet de loi 13538 par votre commission lors de sa séance du mercredi 10 décembre dernier.

Pour rappel, les projets de loi 13538 et 13660, rédigés indépendamment l'un de l'autre, modifient les mêmes dispositions légales (art. 2 et 6 LCPEG) et introduisent chacun de nouveaux articles portant une numérotation identique (art. 37A à 37H).

A la suite d'un échange avec le Sautier, mes services ont préparé des amendements au projet de loi 13538 afin d'éviter que certaines dispositions ne soient « écrasées » dans l'hypothèse où les deux projets de loi seraient adoptés.

Vous trouverez en annexe les amendements idoines, qui annulent et remplacent les amendements au projet de loi 13538 du 20 octobre 2025.

Je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, mes meilleurs messages.

Nathalie Fontanet

Annexe : mentionnée



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
GRAND CONSEIL

DEMANDE D'AMENDEMENT

Présentée par le département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures

Concerne : PL 13538 modifiant la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève
(LCPEG) (B 5 22)

TEXTE

Art. 2 Forme juridique, structure et siège, al. 2 (nouveau, l'al. 2 ancien devenant l'al. 3, avec modification de la note)

² La Caisse est organisée sous la forme d'une institution de prévoyance collective qui comprend des œuvres de prévoyance internes, financièrement, techniquement et comptablement indépendantes.

Art. 6, al. 2 devient l'alinéa 3 (nouvelle teneur)

³ Elle applique également un plan d'épargne spécial (ci-après : plan d'épargne), qui est exclusivement dédié à l'assurance des membres salariés non mensualisés.

Chapitre VIA devient le chapitre VIB (comprenant les articles 37K à 37R)

Art. 37A devient l'art. 37K

Art. 37B devient l'art. 37L

Art. 37C devient l'art. 37M

Art. 37D devient l'art. 37N

Art. 37E devient l'art. 37O

Art. 37F devient l'art. 37P

Art. 37G devient l'art. 37Q

Art. 37H devient l'art. 37R

EXPOSE DES MOTIFS

La commission des finances a soumis, le 20 février 2025, le projet de loi 13538 à l'Autorité de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (ASFIP) pour examen.

L'ASFIP a fait part de ses commentaires le 3 avril 2025. A la suite de l'examen du projet de loi 13660 modifiant la loi concernant le traitement et la retraite des membres du Conseil d'Etat et de la chancelière ou du chancelier d'Etat, l'ASFIP a fait parvenir, le 23 juillet 2025, des éléments complémentaires.

À la suite d'échanges et clarifications intervenus entre le département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF) et l'ASFIP d'une part, et entre la CPEG et l'ASFIP d'autre part, le DF et l'ASFIP se sont accordées sur les amendements présentés ci-dessus, afin de garantir la conformité du projet de loi au droit supérieur

Commentaires article par article

Art. 2 Forme juridique, structure et siège

L'ASFIP a exprimé des réserves quant à la conformité avec les exigences de la LPP d'un système mixte (capitalisation partielle et capitalisation complète) au sein d'une institution de prévoyance commune au sens de la LPP.

Ainsi, l'article 2 LCPEG est complété d'un nouvel alinéa 2 précisant que la CPEG est organisée sous la forme d'une institution de prévoyance collective. La CPEG comprendra des œuvres de prévoyance internes, financièrement, techniquement et comptablement indépendantes.

Cette modification n'a pas d'incidence sur la structure proposée par le projet de loi 13538 :

- Le plan spécial institué par le projet de loi 13538 ne constitue pas une œuvre de prévoyance,
- le comité paritaire actuel de la CPEG n'est pas modifié et assume directement toutes les tâches du plan principal et du plan spécial en primauté des cotisations à l'attention des assurés rémunérés à l'heure,
- aucune commission de gestion spécifique n'est instaurée pour le plan principal ou le plan d'épargne spécial à l'attention des assurés rémunérés à l'heure.
- le plan d'épargne spécial ne nécessite pas qu'une comptabilité propre soit établie.

Art. 6, al. 3

L'ASFIP a rencontré le 10 septembre 2025 les représentants de la CPEG. Selon les explications complémentaires reçues, les assurés rémunérés sur la base d'un tarif horaire demeurent assurés dans l'œuvre principale en primauté des prestations et en capitalisation partielle ; seul le mode de calcul de leur avoir diffère du plan général. Selon l'appréciation de l'ASFIP, il ne s'agit donc pas d'un plan en primauté des cotisations usuel, mais d'un plan d'épargne spécial. Dès lors, pour éviter toute ambiguïté, l'ASFIP a suggéré de supprimer la mention « en primauté des cotisations » à l'art. 6 du projet de loi et de conserver uniquement l'appellation « plan d'épargne spécial ».

Chapitre VIB

Enfin, afin de tenir compte du PL 13660 qui introduit également un nouveau chapitre VIA ainsi que des nouveaux articles 37A à 37J, le chapitre VIA est renommé chapitre VIB et les articles 37A à 37H renumérotés 37K à 37R.

Date de dépôt : 26 janvier 2026

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de Matthieu Jotterand

Un projet de loi à refuser en ce qu'il sape la solidarité dans la CPEG et qu'il grignote sa stabilité financière. Le présent rapport est assorti de la proposition d'une alternative sous la forme d'un amendement général.

Les effets néfastes du PL 13538

Dans le but d'améliorer la prévoyance professionnelle des assurées et assurés non mensualisés de la CPEG, la majorité a voté un projet de loi qui sert de (petit) cheval de Troie contre la primauté des prestations sauvée par le peuple en 2019 et qui, plus grave, grignote la stabilité financière de la caisse à long terme. La CPEG reste en effet en capitalisation partielle et elle doit être recapitalisée selon les exigences du droit fédéral et cantonal.

La cotisation réglementaire actuelle de la CPEG contient par conséquent une cotisation d'assainissement. Celle-ci est estimée à 3,0% du salaire coordonné (salaire AVS moins déduction de coordination) ; elle est assumée actuellement par l'Etat, dans sa part de deux tiers de la cotisation globale de 27% du salaire coordonné.

Le PL 13538, par contre, prévoit un taux de 20% sur le salaire AVS, sans déduction de coordination. Ce taux de 20% est prétendument équivalent au taux de 27% sur le salaire coordonné, mais ne contient plus la cotisation d'assainissement ! C'est notamment pour cela que l'Etat économise, selon ce qui nous est indiqué, au moins 100 000 francs par année.

Une cotisation d'assainissement nécessaire à l'équilibre financier

Le préalable à toute velléité de création d'un plan de prévoyance différent au sein de la CPEG est donc de prévoir le maintien de cette cotisation d'assainissement (assumée dans la cotisation employeur, implicitement). **C'est un principe de base pour le maintien de la solidarité entre tous et toutes au sein de la CPEG (compte tenu de son découvert actuel/capitalisation partielle).** En résumé, si l'on dit que les prestations seront meilleures pour les assurés et que cela coûtera moins cher à l'employeur, c'est que la CPEG va

perdre de l'argent (pour son équilibre financier et, en fin de compte, pour ses assurés).

Les personnes qui ont le rôle et la responsabilité de défendre la CPEG (le comité !)¹ auraient dû demander, dans le cadre de ce PL, une cotisation d'assainissement. Ne pas la prélever, respectivement y renoncer pour une partie de l'effectif des assurés, c'est **grignoter insidieusement les comptes**.

Certes, les montants indiqués ne seraient, dans un premier temps, pas considérables, mais réduire l'effort d'assainissement, c'est ouvrir une brèche dans le refinancement de la CPEG. Cette fuite pourrait s'aggraver selon l'évolution du nombre de personnes assurées pour lesquelles l'employeur est soustrait à l'obligation de recapitalisation, ou suivant la création de nouvelles caisses à l'intérieur de la CPEG (voir le PL 13660). La CPEG deviendrait en effet, selon la volonté de la droite, une institution collective mélangeant primauté des prestations et primauté des cotisations, une Genferei des plus douteuses.

Par ailleurs, les personnes qui considèrent que ce personnel serait mieux loti en primauté des cotisations devraient tenter la solution de les affilier à une autre caisse de pension. Aujourd'hui, il est clair que cette opération se fera à un coût non négligeable pour l'employeur, qui devra payer le découvert à la CPEG ! Cela démontre la parfaite justification de demander une cotisation d'assainissement dans le règlement de ce plan (et de tout autre règlement de prévoyance distinct au sein de la CPEG, comme dans le cas du projet de loi 13660 pour le Conseil d'Etat, où il est particulièrement scandaleux que les conseillers et conseillères d'Etat s'affranchissent de toute participation à l'effort de recapitalisation).

Autres problématiques

En complément, il y aurait eu lieu de concevoir une cotisation spéciale (de l'employeur) pour intégration future dans le collectif en primauté des prestations. En effet, une partie importante des personnes au bénéfice de ce régime spécial proposé par la droite intègreront à terme le régime ordinaire en primauté des prestations. Beaucoup de remplaçantes et remplaçants de l'enseignement deviennent, une fois leurs études achevées, enseignantes ou enseignants. Or, l'exclusion d'un effectif plus jeune du « collectif » CPEG en primauté de prestations, dans le cas présent les non-mensualisés, c'est, de fait, l'augmentation de l'âge moyen des assurés de la CPEG en primauté des

¹ Rappelons qu'en 2019 le président (employé !) de la CPEG avait déclaré publiquement préférer le projet qui supprimait la primauté des prestations.

prestations. Le coût global du plan se voit ainsi augmenter. Sans cotisation additionnelle, c'est la performance (rentabilité de la fortune) qui est sollicitée et, si elle fait défaut (comme cela s'est passé au début du siècle et en 2019), alors il y aura une pression pour une baisse des prestations destinées aux personnes assurées actives.

Par ailleurs, la partie de l'effectif non mensualisé qui quitterait avec ce projet de loi le collectif principal en primauté des prestations (notamment les remplaçants du DIP) le réintégrera plus tard ; étant donc plus âgées au moment de leur réintégration dans le régime ordinaire en primauté des prestations, ces personnes péjoreront une deuxième fois l'âge moyen de l'effectif principal, avec un coût supplémentaire pour la caisse.

Alternative pour maintenir l'amélioration des rentes des non-mensualisés sans pressuriser la CPEG

Au vu de ce qui précède, la minorité propose une alternative qui satisfait au but déclaré de ce projet et qui préserve le système actuel de primauté des prestations ; elle supprime cependant l'économie de 100 000 francs par année que l'Etat veut réaliser aux dépens de la recapitalisation de la caisse, avec le PL 13538. Comme cela a déjà été relevé ci-dessus, à première vue petite, cette entorse est néanmoins insidieuse et elle n'a pas lieu d'être.

Comme déjà indiqué, 3% environ sur les 27% de cotisation servent à recapitaliser la caisse, qui a aujourd'hui un taux de couverture de 76,6%. Ce taux a été obtenu notamment grâce à la votation populaire de 2019. Alors que la droite peignait le diable sur la muraille à l'époque, afin de forcer les assurés à accepter une baisse des prestations, elle enjolive aujourd'hui le tableau et fait apparaître comme insignifiante la diminution de la contribution de l'Etat.

Pour ce faire, elle se réfère au chemin de croissance du taux de couverture de la loi cantonale² (LCPEG), mais ce n'est pas ce qui importe ici. Le palier déterminant imposé par la loi fédérale (LPP) est de 75% en 2030³. Le taux de couverture est aujourd'hui supérieur, mais en cas de crise boursière ou d'environnement défavorable il peut se dégrader rapidement. De 76,7% en 2020, il est retombé à 73,1% en 2022 ! A nouveau, la droite minimise, en disant qu'au pire l'Etat devra verser un intérêt sur la différence entre 75% et le taux réel atteint en 2030. Alors que le moindre déficit budgétaire lui fait pousser des cris d'orfraie, elle veut faire croire qu'elle renoncera à exiger des baisses de prestations, et qu'elle acceptera de payer à la CPEG ces intérêts avec le

² Art. 28A LCPEG.

³ Lettre c al. 2 des dispositions transitoires du 17 décembre 2010.

sourire ! Il serait plus que sot de la croire. La contribution de l'Etat à la recapitalisation doit rester intacte.

Le principal argument à l'appui du PL 13538 est le suivant : les personnes non mensualisées participent au financement des annuités, alors qu'elles n'en bénéficient pas. Le projet estime la part de ce financement à 2%⁴ (sur 27%). Pour répondre à ce problème, **il y a une alternative simple : diminuer la cotisation pour cette catégorie de personnes de 27% à 25%**. La cotisation de l'assuré non mensualisé qui ne financerait ainsi plus les annuités passerait alors de 9% à 7%. C'est l'alternative proposée dans l'amendement ci-dessous.

Selon un autre argument, l'effectif en moyenne plus jeune des personnes non mensualisées serait défavorisé, car ces personnes recevraient une prestation de libre passage (PLP) réduite par rapport au reste des assurés.

Cela se révèle être faux, car ces personnes reçoivent exactement la même prestation de libre passage que les autres, à âge et durée d'affiliation égale. Par ailleurs, ces personnes ne sont pas les seules à avoir une durée d'affiliation limitée : c'est notamment le cas, très important, des infirmières.

En réalité, dans le système de la CPEG (primauté des prestations), la cotisation patronale n'est pas « *individualisée* », mais elle sert à financer les prestations de l'ensemble. D'ailleurs, c'est pour cela que les systèmes en primauté des cotisations ont au contraire, dans leur grande majorité, des cotisations échelonnées selon l'âge. Permettre à une partie des affiliés d'obtenir une PLP gonflée au détriment des autres assurés est une menace pour le reste de l'effectif, en sapant les fondements économiques de la caisse. A noter une fois encore que, comme cela a déjà été indiqué, 60% des personnes non mensualisées font des remplacements au DIP⁵, et que nombre d'entre elles seront mensualisées un jour. Elles ont donc tout intérêt à ne pas affaiblir le financement de la CPEG.

L'augmentation immédiate du salaire réel pour les non-mensualisés proposée ici, soit 2%, n'est pas négligeable et elle sera bienvenue – sans surcoût pour l'Etat⁶.

⁴ Exposé des motifs du PL 13538, p. 6.

⁵ Lors des travaux de commission, M. Béguet a indiqué que les personnes payées à l'heure sont des moniteurs et monitrices et des animateurs et animatrices de la FASe (229 personnes), des remplaçantes et remplaçants du DIP et des juges suppléants et suppléantes pour l'Etat de Genève (1251 personnes). 35 sur ces 1251 sont des juges. Il y a aussi des interprètes de la Croix-Rouge genevoise (171 personnes). En tout, ce sont 1869 personnes.

⁶ Pour un exemple chiffré, voir le tableau en annexe.

Proposition d'amendement général

Au vu de ce qui précède, la première minorité vous invite à voter l'amendement général suivant et, en cas de refus de celui-ci, à rejeter le présent projet de loi.

Projet de loi
(13538-A)

modifiant la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (LCPEG) (B 5 22)

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

Art. 1 Modification

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

Art. 30, al. 2 (nouveau, les al. 2 à 7 anciens devenant les al. 3 à 8), al. 4 (nouveau, les al. 4 à 8 anciens devenant les al. 5 à 9), al. 6 et al. 7 (nouvelle teneur, anciens 4 et 5)

² Pour les membres salariés non mensualisés, le taux de la cotisation annuelle est réduit de 2% et le taux de la cotisation annuelle totale est de 25%.

⁴ Pour les membres salariés non mensualisés, le taux de la cotisation annuelle est fixé à 7%. Le taux de la cotisation annuelle de l'employeur est de 18%.

⁶ Lorsque le taux de couverture de 80% est atteint et après constitution de la totalité de la réserve de fluctuation de valeurs, le taux de la cotisation annuelle peut être réduit temporairement, dans le respect des proportions des alinéas 3 et 4.

⁷ Si par la suite le taux de cotisation doit être à nouveau augmenté, les proportions des alinéas 3 et 4 doivent être respectées tant que les taux de cotisations fixés aux alinéas 1 et 2 ne sont pas dépassés.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

ANNEXE

Date de dépôt : 26 janvier 2026

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de François Baertschi

Ce projet de loi vise à donner un statut spécifique aux employés de l'Etat payés à l'heure. Cela concerne autant les remplaçants du département de l'instruction publique que les juges assesseurs ou les interprètes. Si la question mérite d'être posée, la réponse est très problématique.

Le groupe MCG estime que la solution choisie n'est pas la bonne parce qu'elle permet à l'Etat de ne pas payer 100 000 francs par année à la CPEG, ce qui affaiblit la capacité financière de la caisse de pension. Il s'agit également d'un cheval de Troie menaçant la primauté des prestations, sauvée par le peuple en 2019.

D'autres solutions sont possibles pour améliorer les conditions offertes aux assurés travaillant à l'heure. Malheureusement, elles n'ont pas été sérieusement étudiées. On constate que le Conseil d'Etat a cherché ici comme ailleurs à faire des économies faciles, mais c'est une économie plutôt mesquine qui se fait au détriment de la stabilité financière de la caisse de pension CPEG.

N'oublions pas que la CPEG reste en capitalisation partielle et, en conséquence, sa recapitalisation doit rester un objectif important.

Il y a une possibilité alternative au PL 13538, qui répond à l'intention des promoteurs de ce projet de loi. Elle préserve le système de primauté des prestations et supprime donc l'économie de 100 000 francs par année que l'Etat veut réaliser aux dépens de la recapitalisation de la caisse, grâce au PL 13538.

Une adaptation de cette catégorie en primauté de prestation

Le principal argument derrière le PL 13538 est le suivant : les personnes non mensualisées participent au financement des annuités, alors qu'elles n'en bénéficient pas. Le projet estime la part de ce financement à 2% (sur 27%). Nous proposons une alternative simple : diminuer la cotisation pour cette catégorie de personnes de 27% à 25%. La cotisation de l'assuré passerait ainsi de 9% à 7%. C'est la solution qu'il faut privilégier.

Examinons le mécanisme de manière schématique : aujourd'hui, les cotisations à la CPEG sont prélevées sur le salaire AVS, duquel on soustrait

une déduction dite de coordination. Sur ce salaire assuré, dit salaire coordonné, la cotisation s'élève à 27%, dont deux tiers à la charge de l'Etat. 3% environ sur les 27% servent à recapitaliser la caisse, qui a aujourd'hui un taux de couverture de 76,6%. Ce taux a été obtenu notamment grâce à la votation populaire de 2019.

Alors que les partis de droite peignaient le diable sur la muraille à l'époque, afin de forcer les assurés à accepter une baisse des prestations, ils enjolivent aujourd'hui le tableau et font apparaître comme insignifiante la diminution de la contribution de l'Etat. Pour ce faire, ils se réfèrent au chemin de croissance du taux de couverture de la loi cantonale (LCPEG), mais ce n'est pas ce qui importe. Le palier déterminant imposé par la loi fédérale (LPP) est de 75% en 2030. Le taux de couverture est aujourd'hui supérieur, mais en cas de crise boursière ou d'environnement défavorable il peut se dégrader rapidement !

De 76,7% en 2020, il est retombé à 73,1% en 2022 ! A nouveau, on minimise, en disant qu'au pire l'Etat devra verser un intérêt sur la différence entre 75% et le taux réel atteint en 2030. Au contraire, cela risque d'entraîner des baisses de prestations ou un affaiblissement systémique de la CPEG. La contribution de l'Etat à la recapitalisation doit rester intacte.

En résumé, le mécanisme proposé est simple : diminuer la cotisation pour cette catégorie de personnes de 27% à 25%. La cotisation de l'assuré passerait ainsi de 9% à 7%.

Prenons ici un autre argument, selon lequel l'effectif en moyenne plus jeune des personnes non mensualisées serait défavorisé, car ces personnes recevraient une prestation de libre passage réduite par rapport au reste des assurés. Or, cet argument est fallacieux, car elles reçoivent exactement la même prestation de libre passage que les autres, à âge et durée d'affiliation égale, et les infirmières, entre autres, ont également une durée d'affiliation limitée. La droite tente de faire accroire que la cotisation patronale serait « individualisée », alors qu'elle sert à financer les prestations de l'ensemble des personnes assurées. D'ailleurs, c'est pour cela que les systèmes en primauté des cotisations ont, dans leur grande majorité, des cotisations échelonnées selon l'âge, contrairement à la CPEG. De plus, 60% des personnes non mensualisées font des remplacements au DIP, et il faut espérer qu'elles seront mensualisées un jour !

En attendant, toutes les personnes non mensualisées bénéficieront d'une augmentation bienvenue de 2% sur leur salaire réel.

Nous proposons par conséquent, Mesdames et Messieurs les députés, de refuser le PL 13538 et d'étudier une solution alternative.