

Date de dépôt : 13 décembre 2017

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite urgente de M. Thomas Bläsi : Caisses de pension de l'Etat : pourquoi des régimes différents ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 24 novembre 2017, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

Historiquement, les différentes catégories de personnel de l'Etat de Genève ont été affiliées à des caisses de pension différentes, offrant un régime de primauté de prestations basé sur des conditions de cotisation et de rente divergentes.

Le déficit technique structurel de deux des trois caisses de pension a conduit l'Etat à fusionner la CEH et la CIA pour fonder la CPEG. D'importants efforts ont été consentis par les contribuables, l'employeur et les employés pour maintenir un niveau de rente aux seuls rentiers, la réalité comptable ayant démontré que le taux de couverture de la caisse ne permettait pas de verser les futures rentes aux cotisants. Cette situation a conduit l'Etat à proposer un nouveau projet de loi qui permettra d'améliorer le taux de couverture de la caisse, mais ne sera de loin pas suffisant pour atteindre celui d'une caisse en primauté de cotisation, comme Publica, qui avec un nombre de rentiers et d'actifs équivalent dispose d'une fortune de plus de 30 milliards de francs.

La caisse de pension de la police (CP) bénéficie d'un taux de couverture de 105% (98% si le taux technique de 2,5% était appliqué). Alors que la CP était constituée de 983 rentiers pour 1659 actifs au 31 décembre 2016, sa fortune atteignait 1,644 milliard dont plus d'un milliard en titres, soit plus de 620 000 F par membre.

Le comité de la caisse a diminué le taux technique de 3% au 31 décembre 2016, alors que le taux technique de référence fixé par la Chambre suisse des experts en caisses de pensions est passé à 2,25% en septembre 2016 ce qui a permis de maintenir un taux de couverture supérieur à 100%.

Le rattrapage de cotisation en cas de promotion est réparti en moyenne à raison de 20% pour le collaborateur et 80% pour l'employé. La déduction de coordination AVS y est par contre trois fois moins élevée qu'à la CPEG (11 000 F contre 27 000 F). Selon les dires du directeur de la CP, les rendements y sont aussi bons qu'à la CPEG.

De l'analyse des deux systèmes, il ressort que, pour une cotisation globale identique entre deux collaborateurs affiliés dans chacune des deux caisses avec le même revenu salarial, le nombre d'années travaillées et donc de rente sera totalement différent sans impacter négativement la fortune de la caisse, de l'une d'entre elles, de sorte que l'on serait tenté de penser que le modèle de la CP devrait être appliqué à la CPEG.

A titre d'exemple, un collaborateur affilié à la CP à 23 ans qui prendrait sa retraite après 35 ans de service (32 ans pour les bénéficiaires des mesures transitoires prévues dans le cadre de la B 5 35) et aura cotisé, avec l'employeur, sur la base d'un revenu annuel moyen de 120 000 F à hauteur de près de 1 380 600 F pourra bénéficier d'une rente garantie AVS incluse représentant 75% du dernier salaire pendant environ 25 ans soit une rente totale de 2 250 000 F ou 7500 F/mois (remboursement de l'avance AVS non déduite).

Le même collaborateur affilié à la CPEG ou qui aurait quitté la CP pour la CPEG dans le cadre de son évolution de carrière, qui prendrait sa retraite à 64 ans après 41 ans de service aura cotisé un peu plus de 1 328 400 F, travaillé 6 ans de plus et devrait pouvoir espérer toucher une rente non garantie représentant le 54% du dernier salaire, AVS exclue, pendant environ 19 ans, représentant 1 231 200 F, à laquelle il convient d'ajouter la rente AVS maximale se montant à 535 800 F, soit une rente totale de 1 767 000 F ou 7750 CHF/mois.

En résumé, il semblerait que l'Etat de Genève soit parvenu à créer une caisse de pension durable, qui respecte le droit supérieur fédéral et permette à ses membres de recevoir une rente identique, garantie, sur une période supérieure de 30% (6 ans) à celle de la CPEG, pour une différence de cotisation de 52 200 F (16 200 F en prenant en compte un différentiel de cotisation AVS sur les 6 ans d'activité professionnelle représentant 36 000 F).

Mes questions sont les suivantes :

- 1) *Le rendement de la fortune de la CP est similaire à celui de la CPEG. Comment le capital de la CP (1,644 milliard) qui a rapporté à lui seul 87 millions de francs en 2016 a-t-il été constitué ?***
- 2) *Pour quel motif la CPEG ne dispose-t-elle pas d'une fortune proportionnellement identique, le rapport entre les cotisations de l'employé et l'engagement de rente étant apparemment similaire voir plus favorable que celui de la CP (voir question n° 7) ? Qui doit en supporter la responsabilité ?***
- 3) *Alors que les cotisations des employés affiliés à la CP sont restées stables entre 2015 et 2016, pour quel motif les cotisations de l'employeur ont-elles progressé de près de 3 millions (environ 16%) à 18,580 millions ?***
- 4) *Quel serait le taux de couverture de la CP si le taux technique avait été fixé conformément aux recommandations des experts de la Chambre suisse des experts en caisses de pensions ?***
- 5) *A part les cotisations de ses membres et le revenu de la fortune, la CP dispose-t-elle d'autres sources de financement (p. ex. : rappels de cotisations ou indexation des rentes financées par l'employeur) ?***
- 6) *Comment un capital de cotisation similaire (1 400 000 F) permet-il de servir 483 000 F de rente supplémentaire à la CP ?***
- 7) *Comment le Conseil d'Etat, au même titre que pour les rappels de cotisations, envisage-t-il d'introduire plus d'équité envers l'ensemble des membres du personnel cotisants ?***

Je remercie le Conseil d'Etat de ses réponses.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

1) Le rendement de la fortune de la CP est similaire à celui de la CPEG. Comment le capital de la CP (1,644 milliard) qui a rapporté à lui seul 87 millions de francs en 2016 a-t-il été constitué ?

La fortune de la caisse de pension de la police (CP) a été constituée au fil du temps par l'accumulation des revenus définis à l'article 23 de la loi sur la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires, du 4 octobre 2013, qui prévoit les ressources suivantes : les cotisations, les rappels de cotisations, les rachats d'années d'assurance, les rachats de taux moyen d'activité, les prestations d'entrée, le rendement des biens, les dons et legs et par les articles correspondants des statuts de la caisse qui prévalaient avant la loi. D'autre part, la CP a bénéficié de financements complémentaires. Jusqu'en 2010, l'Etat versait une cotisation annuelle spéciale égale à 1,5% du total des réserves des pensions en formation : 8,4 millions de francs en 2008, 8,4 millions en 2009 et 8,5 millions en 2010.

Concernant l'adaptation des rentes, l'Etat a demandé à la CP, en 2010, de prendre elle-même en charge l'adaptation des rentes en cours. Afin de permettre à la caisse de couvrir cette charge supplémentaire, l'Etat lui a transféré en 2011, la réserve dédiée à cette prestation figurant dans ses comptes, soit 94 millions de francs.

2) Pour quel motif la CPEG ne dispose-t-elle pas d'une fortune proportionnellement identique, le rapport entre les cotisations de l'employé et l'engagement de rente étant apparemment similaire voire plus favorable que celui de la CP (voir question n° 7) ? Qui doit en supporter la responsabilité.

Les systèmes financiers applicables d'une part à la CP et d'autre part à la CIA et à la CEH (devenues depuis lors la CPEG), sont historiquement différents. La première fonctionne en capitalisation complète. Les deux autres en capitalisation partielle. Une couverture intégrale des engagements de prévoyance n'était donc pas exigée par les statuts applicables à ces dernières entités. Elles devaient respecter leur propre système financier, moins exigeant en termes de capitalisation.

Le financement pris en charge par l'Etat ainsi que la répartition de la charge des prestations étaient également différents. Si la charge liée à l'indexation des pensions versées par la CP a été intégralement assumée par l'Etat jusqu'au 30 juin 2011¹, la charge financière de l'indexation des

¹ Rapport sur les comptes individuels de la République et canton de Genève, p. 58.

pensions versées par la CIA et la CEH était intégralement supportée par ces dernières. Pourtant, l'obligation d'adapter les pensions imposées aux caisses de pensions publiques cantonales découlaient pour toutes de la même législation cantonale².

Enfin, pour la situation actuelle de la CPEG, il faut préciser qu'une partie de la cotisation de 27%, soit environ 6,5%, est consacrée à la recapitalisation de la Caisse, la cotisation finançant les prestations et les risques invalidité-décès n'étant que de 20,5%.

Précisons également que jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de la LPP relative au financement des institutions de prévoyance de droit public, les statuts des caisses de pensions publiques cantonales étaient adoptés par le Grand Conseil. La compétence de ce dernier s'étendait tant au financement qu'aux prestations ou à leur gouvernance. Ce n'est que depuis le 1^{er} janvier 2014 qu'une répartition claire des compétences entre le Grand Conseil et l'organe suprême des caisses de pensions publiques a été mise en place.

Par ailleurs, il faut apporter un rectificatif au calcul qui concerne un employé affilié à la CPEG. En effet :

- le calcul concernant le montant total des cotisations prend en compte un taux de cotisation de 27%. Or, comme relevé ci-dessus, il convient, pour rendre le calcul comparable avec celui de la CP, de ne retenir que le taux de cotisation affecté au financement des prestations, soit un taux de 20,5%;
- pour le calcul de la rente, il convient de l'effectuer sur le salaire assuré (soit le salaire AVS moins la déduction de coordination). La déduction de coordination étant de 24 300 F, ce taux sera appliqué à un salaire assuré de 95 700 F, sur une durée de cotisation de 41 ans;
- le calcul est ensuite effectué avec un taux de pension de 54% (55,35% pour 41 ans de cotisation) prévu dans les mesures structurelles du comité qui entreront en vigueur si aucun projet de loi ne devait être voté d'ici juin 2018;

² Exposé des motifs à l'appui du projet de loi instituant la Caisse de prévoyance du canton de Genève, p. 63.

Les résultats suivants sont ainsi obtenus :

| Montant total de cotisations | Montant total des rentes CPEG versées pendant 19 ans selon le plan futur avec mesures structurelles (à défaut de PL voté) | Pension de retraite CPEG avec mesures structurelles (à défaut de PL voté) et revenu mensuel |
|------------------------------|---|--|
| 1 008 600 F | 1 006 429 F ³ | <u>Pension de retraite CPEG</u> : 4 414 F <u>Revenu mensuel total à la retraite</u> (y compris rente AVS maximale de 2 350 F) : 6 734 F |

Il s'avère ainsi que, dans l'exemple comparatif entre la CP et la CPEG :

- le montant total des cotisations n'est pas similaire;
- le revenu mensuel à la retraite (rente AVS maximale incluse) est inférieur de près de 800 F à la CPEG.

3) Alors que les cotisations des employés affiliés à la CP sont restées stables entre 2015 et 2016, pour quel motif les cotisations de l'employeur ont-elles progressé de près de 3 millions (environ 16%) à 18,580 millions ?

La différence entre les cotisations employeurs entre 2015 et 2016 provient des variations de ristourne de cotisations à l'Etat due au financement du pont-retraite. Hormis cet élément, la cotisation employeur est restée stable. A noter que dans le cadre des dispositions légales concernant le pont-retraite, la CP n'agit qu'en tant qu'agent administratif pour une prestation de l'Etat.

4) Quel serait le taux de couverture de la CP si le taux technique avait été fixé conformément aux recommandations des experts de la Chambre suisse des experts en caisses de pensions ?

Le calcul des engagements de prévoyance avec un taux technique de 2,25% n'a pas été effectué fin 2016, vu que l'actuaire expert de la CP préconisait et préconise toujours pour l'instant un taux technique de 2,5%. Pour cette raison, la CP n'est pas en mesure d'indiquer quel aurait été son taux

³ A noter que la longévité moyenne d'un homme de 64 ans est de près de 22 ans à la CPEG.

de couverture si elle avait intégré ce taux de 2,25%. La CP précise que selon la planification actuelle le taux technique doit atteindre le niveau de 2,5% sur un horizon de 6 ans.

5) A part les cotisations de ses membres et le revenu de la fortune, la CP dispose-t-elle d'autres sources de financement (p. ex. : rappels de cotisations ou indexation des rentes financées par l'employeur) ?

L'article 23 de la loi sur la CP qui prévoit les ressources suivantes : les cotisations, les rappels de cotisations, les rachats d'années d'assurance, les rachats de taux moyen d'activité, les prestations d'entrée, le rendement des biens, les dons et legs. A relever que selon décision du Grand Conseil et sous réserve du résultat d'une éventuelle prochaine votation populaire à ce sujet, la part employeur sur les rappels de cotisations ne devrait plus être versée. Pour le surplus, voir la réponse à la question 1.

6) Comment un capital de cotisation similaire (1 400 000 F) permet-il de servir 483 000 F de rente supplémentaire à la CP ?

Cette comparaison entre des caisses qui pratiquent des systèmes financiers différents, qui ont des structures d'effectifs et des hypothèses de performance différentes est peu significative et il est délicat d'en tirer des conclusions.

7) Comment le Conseil d'Etat, au même titre que pour les rappels de cotisations, envisage-t-il d'introduire plus d'équité envers l'ensemble des membres du personnel cotisants ?

Lors des travaux préparatoires à la fusion des caisses de pensions CIA et CEH entre 2007 et 2013, la question s'est posée de savoir s'il était possible de constituer une seule et même caisse regroupant la CP, la CIA et la CEH.

Compte tenu des différences de capitalisation et de la complexité d'une telle entreprise, l'idée fut abandonnée.

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

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP