

CAISSE DE PENSIONS DE L'ETAT DE GENÈVE (CPEG) : LE PROJET DE LOI DU CONSEIL D'ETAT PL 12188 EST UN REMÈDE PIRE QUE LE MAL

La Caisse de pensions de l'Etat de Genève (CPEG) est tout juste assez capitalisée pour satisfaire aux exigences de la loi. Craignant que le taux de capitalisation chute à nouveau, le Comité de la CPEG a adopté et en partie appliqué un plan de réduction des prestations. Le Conseil d'Etat (CE) propose une solution de recapitalisation chère et mauvaise pour les assuré.e.s. Le plan du CE est même pire pour les assuré.e.s que le « plan-épouvantail » du Comité de la CPEG ! Des député.e.s du PS, des Verts, d'Ensemble à gauche et du MCG ont déposé un projet de loi prévoyant une solution moins chère pour les salarié.e.s-contribuables et sauvegardant les rentes. Cette solution meilleure a été approuvée par la Commission des finances. La droite parlementaire entend la combattre par tous les moyens, à commencer par des manœuvres parlementaires. Les soussigné.es s'y opposent et appellent à s'y opposer avec fermeté.

Sous l'Entente PLR-PDC, on tourne en rond : De la capitalisation intégrale à la capitalisation partielle, de la capitalisation partielle à la capitalisation intégrale

La CPEG résulte de la fusion de la CEH et de la CIA. S'agissant de cette dernière, le pouvoir politique, avec une majorité de l'Entente et sous la houlette de feu Robert Ducret, conseiller d'Etat radical, a mis en œuvre, en 1980, un remaniement fondamental des statuts de cette Caisse. Elle a alors accepté le passage de la capitalisation intégrale à un système financier mixte prévoyant un objectif de couverture minimum de 50%. Voici l'origine du degré de capitalisation actuel de la CPEG, que certains PLR d'aujourd'hui font semblant de découvrir avec horreur, ignorants de leur propre histoire ou de mauvaise foi. De surcroît, certains font mine de ne pas comprendre qu'une institution de prévoyance avec un objectif de capitalisation minimale de 50% et un degré de couverture de 60% est plus sûre qu'une institution avec un objectif de capitalisation intégrale et un taux de couverture de tout juste 100%. Recapitaliser une caisse à 100%, selon le moment choisi, peut être une très mauvaise affaire. La caisse de pension des enseignants bernois et celle des fonctionnaires cantonaux bâlois ont perdu sur les marchés financiers chacune plus d'un milliard de francs l'année qui a suivi leur recapitalisation complète. D'une manière générale, le système en capitalisation est meilleur lorsque l'inflation est faible et les marchés donnent de bons rendements. Dans une situation inverse, comme au début des années 1980, le système en capitalisation est moins performant. Même dans l'embellie présente, une incertitude plane sur les marchés, car l'expérience démontre que les arbres ne peuvent monter jusqu'au ciel.

Un taux de couverture minimum de 80%, en 2052...

Malgré cela, à l'initiative du député libéral Serge Beck et avec une majorité comprenant le PLR, le PDC et l'UDC*, le Parlement fédéral a décidé d'imposer une (re)capitalisation des institutions de prévoyance de droit public (IPDP). Afin d'éviter la ruine des collectivités publiques concernées par l'obligation de déboursier immédiatement 50 à 60 milliards de francs, il n'a en revanche pas imposé une capitalisation à 100% sur dix ans, mais une capitalisation à 80% sur 40 ans, à partir du 1^{er} janvier 2012. La LCPEG actuelle prévoit à ce propos un chemin de croissance précis pour satisfaire à cette exigence. Elle a aussi eu pour conséquence une baisse des prestations aux assurés, dès le 1.1.2014.

Franc fort, rendements et taux technique faibles

La décision de la Banque Nationale (BNS) d'introduire des taux négatifs à partir de janvier 2015 a été suivie par une réduction du taux technique (en simplifiant, le taux de rendement annuel moyen que l'institution espère réaliser à long terme, compte tenu d'une marge de sécurité) utilisé par les institutions de prévoyance. Cette diminution du taux technique, préconisée par la Chambre suisse des experts en caisse de pension, résulte bien entendu du fait que le taux des obligations de la Confédération à dix ans est devenu négatif du fait de la décision de la BNS en 2015, ce que personne ne pouvait prévoir au moment de la création de la CPEG en 2012. Or, chaque baisse d'un demi-point du taux technique diminue mécaniquement le taux de couverture de la CPEG de 7% à 8%. Compte tenu de ce qui précède, le danger est apparu en 2016 que la CPEG ne puisse pas respecter le chemin de croissance de son taux de couverture. Ce taux de couverture avait reculé temporairement à 57,4%. Le Comité de la caisse a dès lors décidé un plan comprenant comme première mesure l'augmentation de l'âge de la retraite de 64 à 65 ans, y compris pour les femmes, dès le 1.1.2018, et une future diminution de 10% du montant de chaque rente, pour un total de mesures d'économie de 15% à réaliser sur les prestations aux assuré.e.s.

Le Conseil d'Etat veut un changement de primauté, mais impose aux assuré.e.s un risque très fort de baisse massive des prestations.

Le Conseil d'Etat a alors proposé un plan de recapitalisation plus rapide de la CPEG, *conditionné* à un changement de primauté. Les assuré.e.s n'auraient plus droit à une retraite de 1,5% du salaire assuré pour chaque année d'assurance (ni même à 1,35% comme prévu par le plan d'économies du Comité), mais à une rente d'un montant annuel de 5,48% (taux de conversion) du capital de prévoyance qu'ils auront accumulé au cours de leur durée d'assurance. Ce montant varierait d'année en année, suivant le taux d'intérêt qui peut être obtenu sur les capitaux investis par la caisse. Le taux de conversion du capital en rente pourra également être modifié en cas d'augmentation de la longévité. Le plan du Conseil d'Etat prévoit une (re)capitalisation à 80%, pour un montant d'environ quatre milliards, que la caisse reprêterait à l'Etat, (faute pour la CPEG de pouvoir investir en une seule fois une somme aussi considérable). L'Etat rembourserait ce prêt dit simultané sur 40 ans, en versant à la CPEG un intérêt annuel fixe équivalent au taux technique en vigueur à l'adoption de la loi (soit actuellement 2,5%). Le plan du Conseil d'Etat impliquera selon lui une perte sur les rentes des assuré.e.s actifs et actives actuel.le.s de 4% environ, à condition que le taux d'intérêt versé sur toute la durée d'assurance soit de 2% et que le taux technique ne soit pas inférieur à 2%. Si le taux d'intérêt garanti sur les comptes est de 1%, la baisse des prestations par rapport au plan actuel d'assurance s'élèvera selon le CE à 14%. Selon un expert indépendant, la baisse des prestations sera de 10%, même avec un taux d'intérêt de 2% et un taux technique de 2,5%. Le plan du CE est donc pire pour les assuré.e.s que le « plan-épouvantail » du Comité de la CPEG¹. Par conséquent, quand certains affirment qu'en primauté des cotisations la CPEG sera « plus facile à piloter », cela veut simplement dire

¹ Rapport du PL12228A, p. 625.

qu'il sera possible de baisser les prestations sans débat, par des simples ajustements techniques.

Avec le PL 12188, un risque de 42% de se retrouver en sous-couverture une année seulement après l'entrée en vigueur de la loi

D'autre part, la capitalisation en une seule fois à 80%, avec un objectif minimal de 75%, proposé par le Conseil d'Etat comporte un risque de 42%, selon l'expert indépendant Coninco, de se retrouver en sous-couverture une année seulement après l'entrée en vigueur du nouveau plan, ce qui risque d'entraîner de nouvelles réductions des prestations. Enfin, l'Etat veut aller plus loin que la loi fédérale, en voulant capitaliser la CPEG à 100%, à raison d'une augmentation de 0,5% par année.

Le PL 12228 : une alternative gagnant-gagnant-gagnant

En considération de ce qui précède et de la crise du logement qui sévit à Genève depuis plus de 50 ans, le Cartel intersyndical de la fonction publique et l'Asloca ont lancé l'initiative IN 168, qui prévoit une capitalisation de la CPEG à 75% et non à 80%, un maintien du plan de prestations tel qu'en vigueur au 1^{er} janvier 2017 et le remboursement du prêt simultané accordé par la CPEG à l'Etat de Genève prioritairement par des terrains constructibles ou des droits à bâtir, notamment dans le secteur Praille-Acacias-Vernets (PAV). L'initiative a abouti et a été validée. Cependant, compte tenu des longs délais que le Grand Conseil met à traiter les initiatives, le projet de loi 12228 a été déposé par Mmes et MM. Christian Dandrès, Alberto Velasco, Jean Batou, Jocelyne Haller, Emilie Flamand-Lew, Frédérique Perler, François Baertschi, Daniel Sormanni, élu.e.s des partis suivants : PS, Les Verts, Ensemble à gauche et MCG. Il a été approuvé par la Commission des finances. Le rapport y relatif est consultable sous PL 12228A sur le site internet du Grand Conseil. Le PL 12228 reprend pour l'essentiel le texte de l'initiative IN 168² avec la différence qu'il préserve les prestations au niveau après le relèvement de l'âge réglementaire de la retraite, soit celles au 1^{er} janvier 2018 et non au 1^{er} janvier 2017. Ce projet prévoit notamment le maintien du système de la primauté des prestations, plus compréhensible pour les assurés, une capitalisation à 75% (qui est largement suffisante) ainsi que le remboursement prioritaire du prêt simultané par la cession de terrains déjà en mains publiques, afin d'y construire du logement abordable (à l'exclusion du logement social).

Une alternative moins coûteuse pour les salarié.e.s-contribuables

Tant le PL 12228 que l'IN 168 sont moins coûteux pour la collectivité publique que le PL 12188 du Conseil d'Etat, comme il est démontré par deux experts indépendants³. Ils sont en outre plus respectueux de l'autonomie CPEG en matière de placement, car les terrains constructibles et droits à bâtir ne sont que *proposés* au Comité de la CPEG et non imposés en

² IN 168

³ Cela est encore davantage le cas à prestations égales, cf. le rapport Coninco du 18.12.2017 et le rapport du PL12228A, p. 673 sv.

remboursement du prêt, comme c'est le cas avec le PL 12188. Même avec les aménagements proposés par le Groupement des cadres, le PL 12188 expose les assuré.e.s actifs et actives actuel.le.s, notamment les assuré.e.s de la tranche d'âge de 35 à 60 ans, à une perte très importante de leurs expectatives de rente⁴, sans les prémunir pour autant d'une nouvelle baisse future des prestations, notamment du fait du risque de pertes sur les marchés financiers et du franchissement rapide, après la recapitalisation, du seuil de sous-couverture déclenchant un nouvel assainissement.

Face à cette situation, les premiers soussignés ont contacté le Conseil d'Etat afin d'évoquer une solution qui, tout en acceptant le principe d'un passage à la primauté des cotisations, garantirait mieux les intérêts des assuré.e.s à moyen terme et donnerait à la Caisse de pension une assise financière plus solide⁵. Cette solution a été négociée avec le Conseil d'Etat. Elle comportait notamment des références à la Loi sur les caisses de pensions du Canton de Berne, de laquelle s'était inspiré le Conseil d'Etat, mais sans reprendre les cotisations d'assainissement prévues par la loi bernoise. Le Conseil d'Etat a accepté ces dispositions dans un premier temps, y compris le principe du remboursement du prêt par des terrains du PAV, ainsi qu'une compensation des pertes qu'engendrera le changement de système, par un mécanisme dégressif en fonction de l'âge. Ce compromis accepté, le Conseil d'Etat a fait volte-face et a prétendu derechef remplacer le mécanisme de compensation proposé, qui compare la perte effectivement subie par l'assuré au moment de la retraite avec la situation actuelle, par un système de compensation imparfait et partiel, inspiré par le Groupement et l'Union des cadres de l'administration, qui laisserait l'entier du risque de la péjoration ultérieure des prestations reposer sur les assuré.e.s.

Des critiques que l'on peut soupçonner de ne pas avoir lu les textes qu'ils critiquent

Des critiques ont été émises par l'Autorité de surveillance - reprises benoîtement par la majorité du Comité de la CPEG et contre l'avis clairement exprimé de l'assemblée des délégués de la CPEG - à l'égard de l'IN 168 et du PL 12228. Selon ces critiques, ces deux textes imposeraient à la CPEG un certain type d'investissement, et restreindraient donc son autonomie. Il n'en est rien, car ces deux textes ne font que *proposer* à la caisse des terrains en remboursement du prêt simultanément, ils ne l'imposent pas comme le fait le PL 12188 à son article 75, al. 5. D'autre part, les deux entités susmentionnées reprochent aux deux textes alternatifs de violer la règle de l'article 50 al. 2 de la Loi sur la prévoyance professionnelle (LPP), qui prévoit que l'Etat peut fixer soit les dispositions concernant les prestations, soit celles concernant le financement, mais pas les deux. À nouveau, ces critiques sont infondées. En effet, le PL 12188 du CE subordonne le financement supplémentaire par l'Etat de quatre milliards environ (une somme que l'Etat aurait dû de toute façon verser sous la forme de cotisations servant à recapitaliser la caisse) à un changement de primauté (de la primauté des prestations à la primauté des cotisations), entraînant une baisse des prestations d'au moins 4% selon le CE, mais en réalité d'au moins 10%⁶. Symétriquement, l'IN 168 et le PL 12228

⁴ Il faudrait une cotisation globale de 26,5%, et non de 24%, comme le propose le CE, afin de maintenir les prestations à un niveau comparable à leur niveau actuel malgré le changement de primauté, cf. le PL 12228A, p. 674.

⁵ Le premier soussigné a rédigé un amendement dans ce sens, cf. l'annexe 1, avec des modifications qui tiennent compte des critiques formulées en dernière minute par le CE.

⁶ Message du PL 12188, p. 56, rapport du PL12228A, p. 674.

proposent à la CPEG un financement supplémentaire, si et pour autant que celle-ci désire maintenir les prestations. La CPEG n'est nullement obligée d'accepter ce financement supplémentaire et, partant, elle reste libre de fixer les prestations comme elle le veut.

La Cour des comptes se réveille

Enfin, mentionnons une récente prise de position de la Cour des Comptes, selon laquelle le mécanisme de prêt simultané proposé tant par le Conseil d'Etat dans son PL 12188 que par l'IN 168 et le PL 12228 serait contraire au principe de la vérité des comptes, s'il n'était pas comptabilisé sur une seule année. Cela déclencherait le frein à l'endettement et constituerait un vrai obstacle aux investissements au cours des prochaines années. Remarquons tout d'abord qu'il est pour le moins curieux que le Conseil d'Etat soumette un projet de cette ampleur au Grand Conseil sans consulter la Cour des Comptes. D'autre part, cette dernière devait connaître la lettre d'information de la CPEG du 24 octobre 2016, avertissant les assuré.e.s de la baisse du taux de couverture et de ses conséquences. En effet, les magistrats de la Cour des Comptes sont tous affiliés à la CPEG. Vu la garantie de l'Etat envers la CPEG, un besoin supplémentaire de financement de celle-ci n'était donc pas à exclure. Quoiqu'il en soit, le Canton de Berne a utilisé le mécanisme du prêt simultané, ce qui a fait fondre le capital propre du Canton à zéro l'année suivant la recapitalisation. Cela serait également le cas du Canton de Genève, dont le capital propre deviendrait négatif⁷. L'exemple du Canton de Berne démontre cependant que la réduction du capital propre et son rétablissement par des amortissements réguliers de la dette sur un certain nombre d'années n'entraîne pas l'apocalypse financière, et que le Canton en question n'est pas devenu, à notre connaissance, l'Argentine de Macri.

23 mai 2018

Christian DANDRÈS
Romolo MOLO

⁷ Compte tenu du fait qu'il s'agit d'une dette comptable envers *une autre entité étatique*, à amortir de surcroît sur 40 ans, il serait logique de n'inscrire dans les comptes annuels que les intérêts et l'amortissement relatifs à l'année en question. Il serait également envisageable d'inscrire le tout sur une seule année, mais en exemptant le montant ainsi inscrit du calcul du frein à l'endettement.