

Proposition du Conseil administratif du 7 novembre 2012 concernant la transformation de la Caisse d'assurance du personnel de la Ville de Genève et des Services Industriels de Genève et du personnel communal transféré dans l'administration cantonale (CAP) ainsi que l'ouverture d'un crédit budgétaire supplémentaire de 119'509'223 francs visant à financer à titre exceptionnel l'augmentation des engagements de prévoyance induite par la diminution du taux technique de 4,0% à 3,5% s'agissant des effectifs de la Ville de Genève assurés auprès de la CAP, tel que prévue à l'art. 31 des nouveaux statuts de la CAP.

Mesdames les Conseillères municipales, Messieurs les Conseillers municipaux,

Préambule

A l'origine caisse de retraite du seul personnel de la Ville de Genève, la CAP est également la caisse de prévoyance du personnel des services industriels de Genève (SIG) ainsi que de la majorité des communes et institutions intercommunales.

La CAP est régie par des statuts soumis, entre autres, à l'approbation du Conseil municipal. Pour des raisons historiques, elle ne dispose pas formellement d'une personnalité juridique. A l'instar de nombreuses autres caisses de prévoyance de collectivités publiques, son objectif de couverture des engagements est inférieur à 100%, en l'occurrence 80%.

Au 31 décembre 2011, la CAP comptait 7'087 assuré-e-s actifs/ves et 4'327 pensionné-e-s. Sa fortune s'élevait à 2'630 mios de francs et le degré de couverture de ses engagements était de 77,9%.

Les nouvelles dispositions de la Loi sur la prévoyance professionnelle (LPP), adoptées définitivement par les Chambres fédérales en décembre 2010, rendent obligatoires la constitution d'une personnalité juridique et la mise en œuvre d'un plan de prévoyance équilibré à long terme.

Le régime de capitalisation partielle ne pourra désormais être admis par l'autorité de surveillance qu'à la condition que soit explicitée la garantie par des collectivités publiques, et que soit démontré, sous la contrainte d'hypothèses définies, l'équilibre du plan de prévoyance à long terme. Démonstration doit être également faite que le degré de couverture de 80% sera atteint d'ici au 1^{er} janvier 2052. Enfin, la collectivité publique garante ne pourra plus définir à la fois le niveau de prestations et le niveau de cotisations.

Avec un degré de couverture de 77,9% au 31 décembre 2011, la CAP est d'ores et déjà proche de cet objectif de 80%. L'enjeu du projet qui vous est soumis est de doter la CAP d'une personnalité juridique et de maintenir l'équilibre financier de la caisse dans une optique de long terme.

Exposé des motifs

1. Nouvelles dispositions de la LPP

Les nouvelles dispositions de la Loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) adoptées définitivement par les Chambres fédérales en décembre 2010 sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012 avec un délai transitoire de mise en œuvre de 2 ans (annexe 1). En substance, les modifications apportées portent sur les points suivants :

- Toutes les institutions de prévoyance doivent être dotées d'une personnalité juridique (art. 48, al. 2, LPP).
- La corporation de droit public peut soit définir les prestations, soit le financement (art. 50, al. 2, LPP).
- Une institution de prévoyance de corporation de droit public doit être au bénéfice d'une garantie explicite octroyée par la confédération, un canton ou une commune pour que

l'autorité de surveillance accepte de déroger au principe de la capitalisation complète (art. 72a, LPP).

- Le plan de financement doit démontrer qu'un degré de couverture d'au moins 80% sera atteint (art. 72a, LPP) au plus tard 40 ans après l'entrée en vigueur de la loi.
- En deçà du degré de couverture initial défini au 1^{er} janvier 2012, l'institution de prévoyance devra définir des mesures d'assainissement (art. 72e, LPP).
- Si les degrés de couverture sont inférieurs à 60% à partir du 1^{er} janvier 2020 et à 75% à partir du 1^{er} janvier 2030, les corporations de droit public garantes devront verser des intérêts sur la différence.

2. Personnalité juridique

Pour des raisons historiques, la CAP n'est pas dotée de la personnalité juridique. En 1981 déjà, le Conseil municipal avait demandé au Conseil administratif d'envisager cette possibilité. Une étude avait alors conclu qu'une telle démarche n'était pas nécessaire, la future Loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) ne prévoyait alors pas une telle exigence.

En 2006, ce dossier était réactivé par la constitution au sein de la CAP d'un groupe de travail. Le 5 octobre 2006, un rapport intitulé « Projet CAP – Personnalité juridique » était établi. Son contenu révélait la volonté d'intégrer plusieurs caisses paritaires de prévoyance internes aptes à appliquer des plans de prévoyance distincts.

C'est ainsi que tous les employeurs, y compris la Ville de Genève, ont adopté, sur la base de ce rapport, une décision de principe visant à transformer la CAP en une fondation de prévoyance intercommunale de droit public à caractère collectif, avec deux caisses distinctes dotées du même plan de prévoyance (caisses de prévoyance interne, ci-après CPI). La première des CPI prévue se compose des assuré-e-s issu-e-s de la Ville de Genève et des communes et la seconde concerne les assuré-e-s des SIG. L'administration est, quant à elle, commune aux deux CPI.

Cette solution, visant à créer deux CPI, s'est imposée suite au refus des collectivités publiques propriétaires de SIG, l'Etat et les communes, d'octroyer une garantie explicite des engagements de prévoyance non couverts des assuré-e-s de SIG auprès de la CAP.

En février 2011, le Conseil administratif transmettait au Comité de gestion de la CAP son accord de principe quant à la création d'une telle fondation intercommunale.

Après de longues concertations avec les partenaires représentés au sein de la caisse, le 21 septembre 2012, le comité de gestion de la CAP préavisait positivement le projet de statuts et de règlements de la CAP ci-annexés (annexes 2, 3 et 4). C'est ce projet qui est soumis, dans un premier temps, à l'approbation des conseils municipaux des communes affiliées et au Conseil d'administration de SIG. A la suite de quoi, il devra ensuite être soumis au Grand Conseil, s'agissant de la création de la Fondation intercommunale.

3. Plan de prévoyance et plan de financement

Un plan de prévoyance professionnelle s'articule autour de deux éléments, le niveau de cotisations et le niveau de prestations. La variable temps vient s'ajouter à cela, les cotisations étant versées bien avant les prestations. Corollaires, les rendements de la fortune ainsi que les incertitudes démographiques viennent compléter cet énoncé.

Afin de garantir la pérennité financière de la caisse, il est nécessaire que le niveau des prestations soit adapté à la fois au plan de financement et, cas échéant, à l'évolution des autres variables de l'équation, à savoir aux variables démographiques et au rendement de la fortune.

Les évolutions démographiques ainsi que la baisse tendancielle des rendements des placements constatées ces dernières années ont amené les experts en prévoyance de la caisse à tirer la sonnette d'alarme. En l'absence d'ajustements, toutes les projections effectuées démontrent une dégradation de la situation financière (annexe 5). Les augmentations importantes de l'espérance de vie sur une

structure d'effectifs peu favorable (1,64 actif/ve pour 1 retraité-e au 31 décembre 2011) et, à la marge, les modestes rendements de la fortune constatés depuis une décennie expliquent ces perspectives dégradées.

a. Situation actuelle

Plan de financement

Le niveau des cotisations annuelles atteint 24% des salaires assurés, réparties à raison d'un tiers pour les employé-e-s et de deux tiers pour les employeurs. Les augmentations annuelles de salaires assurés excédant l'indice genevois des prix à la consommation donnent lieu à des rappels de cotisations, répartis selon la même proportion ; les cotisations de rappels des employé-e-s sont toutefois limitées au maximum à 90% de l'augmentation du salaire assuré.

Plan de prestations

La CAP applique un seul plan de prévoyance, en primauté des prestations, pour l'ensemble des employeurs affiliés. Un plan en primauté des prestations définit en premier lieu le niveau cible des prestations de retraite visées en pourcentage du dernier salaire assuré.

L'actuel plan de prévoyance de la CAP prévoit que chaque année d'assurance donne droit, le jour du départ à la retraite, à 2% du dernier salaire assuré, mais au maximum 70% ; ce qui correspond à 35 années d'affiliation. L'âge (terme) technique de retraite est fixé à 62 ans. Toutefois, la CAP assure jusqu'aux âges AVS, pour répondre aux besoins des différents employeurs affiliés. La retraite anticipée peut, conformément à la LPP, être prise dès 58 ans, mais sans pénalités actuarielles dès 60 ans.

b. Projet proposé

Plan de financement

Un consensus s'est trouvé au sein de la CAP pour ne pas modifier le plan de financement actuel.

Plan de prestations

Sans modification du plan de financement, il était alors impératif que soit modifié le plan de prestations. Les assemblées générales du personnel ont été consultées. Une nette préférence pour un maintien de l'objectif de prévoyance ayant été affirmée, la seule variable permettant alors d'équilibrer financement et prestations est l'âge de la retraite.

Ainsi, un relèvement de l'âge de retraite de 62 à 64 ans a été défini. En parallèle, le nombre d'année de cotisations nécessaire a été augmenté de 35 à 40 ans. Ainsi, chaque année d'assurance dans ce nouveau plan donnera droit à 1,75% du dernier salaire assuré, au moment du départ en retraite.

Par ailleurs, le dispositif permettant de partir en retraite dès 60 ans sans pénalités actuarielles a été supprimé. Désormais, la CAP ne financera plus de manière indirecte les départs anticipés. Une réduction actuarielle linéaire de 5% par année d'anticipation s'appliquera.

Enfin, le nouveau plan instituera une prestation de capital décès inexistante dans le plan actuel, permettra de prendre une retraite partielle, et offrira la possibilité de racheter sans limite d'âge des années d'assurance ou de préfinancer une retraite anticipée.

c. Modifications des bases techniques et taux technique

En cours de processus sont venus se greffer de nouveaux éléments, les modifications des bases techniques ainsi qu'un éventuel changement de taux technique. L'expert en prévoyance de la CAP a, à cet égard, établi un rapport exposant les motivations de ces modifications (annexe 6).

Bases techniques

De manière périodique, les bases techniques, permettant de calculer les engagements de prévoyance, sont revues. Ces bases techniques consistent, entre autres, en des tables statistiques indiquant l'espérance de vie ou encore la probabilité d'être marié-e, selon l'âge ou le sexe. Les dernières bases techniques adoptées par le comité de gestion de la CAP sont les bases VZ2010 périodiques, remplaçant les bases précédentes VZ2000.

Ces bases techniques VZ2010 font état d'une importante augmentation de l'espérance de vie. A titre d'exemple, le tableau ci-après indique l'espérance de vie selon l'âge et le sexe selon de précédentes bases techniques, VZ2000, et les nouvelles VZ2010.

Evolution du nombre d'années d'espérance de vie selon VZ2000 et VZ2010

Âge	Femmes		Hommes	
	VZ2000	VZ2010	VZ2000	VZ2010
20 ans	64.4 ans	66.6 ans	58.7 ans	63.0 ans
30 ans	54.6 ans	56.7 ans	49.1 ans	53.3 ans
40 ans	44.9 ans	46.9 ans	39.5 ans	43.5 ans
50 ans	35.4 ans	37.1 ans	30.3 ans	33.8 ans
60 ans	26.1 ans	27.5 ans	21.4 ans	24.5 ans
65 ans	21.8 ans	22.9 ans	17.3 ans	20.1 ans
70 ans	17.6 ans	18.5 ans	13.7 ans	16.1 ans
80 ans	9.9 ans	10.5 ans	7.8 ans	8.9 ans

Selon les chiffrages réalisés par l'expert en prévoyance de la CAP, ce changement de bases techniques augmentera les capitaux de prévoyance des assuré-e-s de la Ville de Genève auprès de la CAP de 110,5 mios de francs. De manière régulière, les institutions de prévoyance sont amenées à réviser leurs bases techniques, et constituent pour ce faire, des provisions sur indication de l'expert en prévoyance. La somme des provisions constituées pour ce changement de bases techniques se montant à 66,3 mios de francs, l'augmentation nette des engagements de prévoyance ascende à 44,1 mios de francs. En terme de degré de couverture, le coût net du changement de bases techniques représente environ 2,1%.

Taux technique

Le taux d'intérêt technique est un taux d'escompte qui permet de déterminer la valeur actuelle d'un ou de plusieurs paiements futurs. Il est utilisé pour déterminer le montant des capitaux de prévoyance. Il tient compte du rendement annuel moyen que l'institution de prévoyance espère réaliser à long terme, compte tenu d'une marge de sécurité. Le taux technique de la CAP est, depuis de nombreuses années, fixé à 4,0%.

Une nouvelle directive de la Chambre des actuaires-conseils (annexe 7) définit désormais un taux de référence à prendre en compte lors de l'examen de la situation financière d'une caisse de pension et, plus particulièrement, dans le cadre des nouvelles contraintes de financement imposées aux institutions de prévoyance de droit public. Cette directive est notamment prise en compte pour le chemin de capitalisation qui doit être présenté à l'autorité de surveillance pour un système en capitalisation partielle.

A fin 2011, cette directive a fixé le taux d'intérêt technique de référence à 3,5 %, tenant compte de l'évolution des marchés financiers de ces dernières années et de ses conséquences sur le niveau des rendements attendus.

Sur la base de la directive, des rendements moyens réalisés ces dernières années par la CAP (3,2% ces 10 dernières années), de sa capacité de risque réduite (faute de réserve de fluctuation de valeurs suffisante), l'expert en prévoyance professionnel, qui doit justifier selon la loi d'un écart entre le taux de référence et le taux appliqué par la caisse, a recommandé un abaissement du taux d'intérêt technique appliqué par la CAP de 4,0% à 3,5%.

Sa recommandation est également liée aux objectifs de capitalisation (partielle ou complète), à leurs contraintes de financement et au chemin de recapitalisation qui doit être approuvé par l'autorité de surveillance. Le comité de gestion de la CAP a décidé de suivre cette recommandation et a décidé de baisser le taux technique de 4,0% à 3,5% pour les pensionné-e-s.

Le coût de l'abaissement du taux technique à 3,5%, calculé au 1er janvier 2012, pour l'ensemble des engagements actifs et pensionnés des seul-e-s assuré-e-s de la Ville de Genève représente un coût estimé par l'expert en prévoyance à 119'509'223 francs. En termes de degré de couverture, ce coût représente 5,1%.

Compte-tenu du caractère exceptionnel d'une telle diminution du taux technique et des conséquences non négligeables sur le degré de couverture initial qu'aurait une telle prise en charge, le comité de gestion a recommandé aux employeurs de prendre en charge intégralement ce montant. Les représentants de la Ville de Genève ont souligné le caractère exceptionnel d'une telle proposition et recommandé qu'à l'avenir, la CAP constitue une provision pour diminution du taux technique.

La présente proposition contient ainsi également une demande de crédit budgétaire supplémentaire d'un montant de 119'509'223 francs. Compte-tenu de l'ampleur de ce crédit, il n'est pas possible de satisfaire aux exigences de l'art. 74 al. 6 LAC¹. Aussi, le projet de loi (annexe 8), dont le dépôt au Grand Conseil sera assuré par le département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement, contient, en sus des dispositions relatives à la constitution de la Fondation intercommunale, des clauses dérogatoires à la LAC s'agissant de cet apport.

Cette demande de crédit budgétaire est assortie d'une autorisation d'emprunt, la trésorerie prévisionnelle ne permettant pas d'envisager le décaissement d'un tel montant.

Conclusions

Le présent projet vise à assurer la pérennité de la CAP en la dotant non seulement d'une personnalité juridique, mais également d'un plan de prévoyance équilibré à long terme. Avec la prise en charge de la diminution du taux technique, la nouvelle autonomie de la CAP, imposée par le droit fédéral se réalisera sur des bases saines et durables.

De plus larges explications sont apportées dans le « Message accompagnant le projet de Loi, statuts et règlements pour la constitution de la Fondation de prévoyance intercommunale de droit public de la Ville de Genève, des SIG, des communes genevoises affiliées, ainsi que d'autres employeurs affiliés conventionnellement (CAP) » (annexe 9).

Annexes :

- Annexe 1 - Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) Modification du 17 décembre 2010*
- Annexe 2 - Projets de statuts de la CAP*
- Annexe 3 - Projet de règlement de la CPI « Ville de Genève et les autres communes genevoises » relatif au financement et à la garantie de la prévoyance*
- Annexe 4 - Projet de règlement de prévoyance de la CPI « Ville de Genève et les autres communes genevoises »*
- Annexe 5 - Rapport sur le projet de révision du plan de prévoyance*
- Annexe 6 - Etude préliminaire liée à l'introduction des basses techniques VZ 2010 préparée par AON Hewitt (Switzerland) SA*
- Annexe 7 - DTA 4 – Taux d'intérêt technique*
- Annexe 8 - Projet de loi concernant la constitution de la Fondation de prévoyance intercommunale de droit public de la Ville de Genève, des Services industriels de Genève et des communes genevoises affiliées, ainsi que d'autres employeurs affiliés conventionnellement (CAP)*
- Annexe 9 - Message accompagnant les projets de loi, statuts et règlements pour la constitution de la Fondation de prévoyance intercommunale de droit public de la Ville de Genève, des Services industriels de Genève et des communes genevoises affiliées, ainsi que d'autres employeurs affiliés conventionnellement (CAP)*

¹ « En approuvant le budget, le conseil municipal ne peut pas dépasser la somme totale des charges fixées par le maire ou le conseil administratif, sans prévoir concurremment la couverture financière de ce dépassement. L'emprunt ne peut être considéré comme une couverture financière. »

Au bénéfice de ces explications, nous vous invitons, Mesdames les Conseillères municipales, Messieurs les Conseillers municipaux, à approuver le projet de délibération ci-après :

PROJET DE DELIBERATION

Le CONSEIL MUNICIPAL,

Vu l'article 30, alinéa 1, lettres d), h) et t), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984,

Sur proposition du Conseil administratif,

DECIDE

Article premier – La création d'une Fondation intercommunale de droit public ayant pour but "d'assurer la prévoyance professionnelle du personnel de la Ville de Genève, des Services industriels de Genève et des communes affiliées, ainsi que des autres employeurs affiliés conventionnellement contre les conséquences économiques résultant de la vieillesse, du décès et de l'invalidité" est approuvée.

Art. 2 – Les statuts de la Fondation intercommunale CAP selon le texte ci-annexé, faisant partie intégrante de la présente délibération, sont approuvés.

Art. 3 – Il prend acte que les employées et employés de la Ville de Genève resteront affiliées à la CAP dans le cadre de la caisse de prévoyance interne (CPI) « Ville de Genève et les autres communes genevoises ».

Art. 4 – Il est ouvert un crédit budgétaire supplémentaire de 119'509'223 francs correspondant à l'apport extraordinaire prévu à l'article 31 des statuts de la CAP.

Art. 5 – La dépense prévue à l'article 4 sera financée par une économie équivalente sur d'autres rubriques de charges ou par des revenus supplémentaires équivalents, voire par la fortune nette.

Art. 6 – Le Conseil administratif est autorisé à émettre des emprunts publics ou d'autres emprunts à long terme, à concurrence du montant prévu à l'article 4.

Art 7. – La dépense prévue à l'article 4 sera imputée aux comptes budgétaires 2013 sur le groupe de comptes 304 « Caisses de pensions et de prévoyance », cellule 1301000 « Divers RH », politique publique 05 « Administration générale ».

Art. 8 – Le règlement de la CPI « Ville de Genève et les autres communes genevoises » relatif au financement et à la garantie de la prévoyance est approuvé.

Art. 9 – Il approuve, à ce titre, que la Ville de Genève garantisse les engagements de prévoyance de la CPI « Ville de Genève et les autres communes genevoises » proportionnellement aux engagements de prévoyance dus à ses assuré-e-s actifs/ves et pensionné-e-s et aux engagements qui la concernent, prévus à l'article 5, alinéa 3, lettres c et d des statuts de la CAP. Cette garantie sera mentionnée en pied de bilan.

Art. 10 – Il prend acte que le règlement de prévoyance de la CPI « Ville de Genève et les autres communes genevoises », ci-annexé, sera appliqué.

Art. 11 – Il demande au département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement de préparer le projet de loi nécessaire à la création de la Fondation de prévoyance intercommunale de droit public CAP (annexé), afin qu'il puisse être présenté par le Conseil d'Etat au Grand Conseil.