

Retraites des fonctionnaires genevois: quand le Père Noël se dérobe

Le Temps · 30 avr. 2019 · PAUL DEMBINSKI PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE FRIBOURG ET DIRECTEUR DE L'OBSERVATOIRE DE LA FINANCE

La Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG) est dans une situation délicate – on aura fini par le savoir. La raison principale – mais pas la seule – en est la coupable fuite en avant de l'employeur des fonctionnaires – l'Etat – qui, pendant des décennies, s'est contenté d'en rester aux promesses en lieu et place des versements en monnaie sonnante et trébuchante de ses contributions contractuelles.



Mais il y a aussi d'autres raisons à la panique à bord. Elles relèvent d'un vice de construction à la base du modèle vieux de près de quarante ans de la LPP. Le mirage du 2^e pilier a surgi de l'extrapolation des tendances qui ont prévalu pendant les Trente Glorieuses (1945-1975 environ): une croissance robuste et stable, un taux d'intérêt sans risque entre 3 et 4%. Ceci garantissait sans risque un rendement raisonnable des placements et une décote au moins équivalente des engagements futurs. La loi genevoise (LCPEG), en ajoutant une couche de générosité, a encore amplifié le poids du pari sur l'avenir de la LPP.

Ces hypothèses donnaient à la sortie des institutions LPP robustes sur le papier. Avec la bénédiction du consensus politique bien suisse – l'obligation d'affiliation a été étendue à toute la population. Des caisses de pension – rassurées sur l'infailibilité du modèle sous-jacent – n'hésitaient pas, conformément aux lois, à prendre des engagements fermes à quarante, voire cinquante ans, envers leurs assurés, lesquels sur cette base prenaient – eux aussi – leurs décisions existentielles en matière de choix de vie, de logement. Le «troisième cotisant» (marché financier), tel un Père Noël, était censé faire le reste: du côté de l'actif des caisses, fournir le rendement attendu de la fortune placée, du côté du passif, permettre d'escompter les engagements futurs à bon compte.

Caramba! Non seulement l'espérance de vie n'a cessé d'augmenter, mais de plus certains employeurs (dont l'Etat de Genève) n'ont pas cotisé, préférant affecter les fonds publics ainsi disponibles à améliorer – avec le succès que l'on sait – le court terme de leur électorat. Le coup de grâce est venu des marchés financiers en 2007, et, pire encore, de la BNS, qui a été amenée à abaisser – jusqu'à le rendre négatif – le taux d'intérêt. Résultat des courses: les passifs ont été dopés des deux côtés, par la hausse de l'espérance de vie et par la

baisse du taux technique, alors que les actifs ont été eux doublement préterités: par le comportement de l'employeur et l'essoufflement des rendements sans risque.

La question que pose ce tableau est bien plus fondamentale que ne le laisse entrevoir la votation du 19 mai, qui occulte le fond du problème. Serions-nous arrivés – sans crier gare – en bout de course des promesses de la capitalisation et de son jumeau, l'escompte? Il s'ensuit une autre question – le modèle LPP, du moins dans sa version genevoise, est-il réparable?

La question subsidiaire est celle de savoir s'il est réaliste et responsable de miser sur le «retour à la normale» des taux et des rendements (sans risque) comme avant 2007. La prudence suggère une réponse négative. Dans ce cas, la refonte du système doit passer par une nouvelle répartition des risques entre les divers protagonistes. Or, les deux projets sur la table illustrent une polarisation dogmatique: l'Etat (employeur, mais aussi représentant du contribuable), en passant de la primauté à celle des cotisations, se défause des garanties et refile les risques financiers aux assurés, et cela en fonction inverse de leur âge, les plus jeunes écopant des risques les plus importants. L'autre projet fait exactement l'inverse en proposant une main basse sur la fortune publique et en faisant du contribuable sa vache à lait de prédilection.

La mise à plat de tous les éléments de l'équation – des plus techniques aux plus éthiques – est indispensable pour éviter d'être embarqués – sans le comprendre vraiment – dans une opération de replâtrage à répétition. Pour arrêter le train fou – pression politique aidant –, ne faudrait-il pas renvoyer ces deux replâtrages dos à dos? Non pas pour en rester au statu quo, mais pour créer la pression nécessaire pour mettre sur pied un système des retraites nouveau, en rapport avec les incertitudes du temps présent et en y mettant la même imagination que celle qui a présidé à la mise en place du second pilier, le Père Noël en moins.

Si la volonté politique de changer radicalement de paradigme en matière de retraites s'exprimait effectivement par un double non le 19 mai, il faudrait commencer par se pencher sur le double problème d'équité relatif à la répartition des obligations et à la répartition des risques et garanties. D'une part l'équité entre les fonctionnaires et leurs plans de retraite et l'ensemble des contribuables – souvent moins bien lotis –, qui sont en première ligne pour être forcés de voler au secours des plans de sauvetage à venir et, d'autre part, l'équité entre les diverses générations de fonctionnaires assurés – rentiers y compris. Toutes les options devraient être envisagées, y compris l'extension de la répartition, s'il s'avérait que la capitalisation était vraiment en panne.

■

Serions-nous arrivés en bout de course des promesses de la capitalisation et de son jumeau, l'escompte?