

Date de dépôt: 24 mai 2006

Messagerie

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la pétition contre la vente d'immeubles de
l'assurance pour la vieillesse - Rentes genevoises**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 8 mars 1991, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une pétition qui a la teneur suivante :

Pétition contre la vente d'immeubles appartenant à l'APV

Les personnes soussignées, locataires des immeubles propriété de l'assurance-vieillesse du Petit-Saconnex ;

ayant pris connaissance du projet de l'assurance de vendre 21 de ses immeubles à un propriétaire privé et un à des particuliers ;

considérant qu'une telle vente est contraire à la nécessité de maintenir et de mettre sur le marché des appartements vraiment bon marché ;

inquiets des conséquences sur leurs loyers et le maintien des baux en cas de vente à un promoteur privé,

demandent au Grand Conseil et au Conseil d'Etat

1. De s'opposer à la vente de ces immeubles à un promoteur privé et à des particuliers.

2. De maintenir ces immeubles dans la propriété de l'assurance-vieillesse.

3. Si cela s'avère impossible, d'assurer leur rachat par l'Etat et les collectivités publiques, voire par des caisses de pension publiques.

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

En date du 8 mars 1991, la commission des pétitions relevait que cette pétition rejoignait la motion 618 de Mmes Micheline Calmy-Rey, Jeannik Dami et M. Jean Queloz - motion concernant la vente à un particulier d'un immeuble et à un promoteur de 21 autres immeubles de l'assurance pour la vieillesse - acceptée le 15 décembre 1989. Aussi, le renvoi de la pétition au Conseil d'Etat a-t-il été adopté à l'unanimité.

Le Grand Conseil ayant pris acte, le 14 avril 1992, du rapport du Conseil d'Etat relatif à la motion 618, ce dossier est donc clos.

La pétition 858, portant sur le même objet, aurait dû être traitée en même temps que cette motion.

Tel n'ayant pas été le cas, il convient donc de clore aujourd'hui la procédure sur cette pétition en prenant acte du présent rapport. Ce d'autant que le vote par le Grand Conseil du projet de loi concernant le statut de la Maison de retraite du Petit-Saconnex (PL 6797) a définitivement réglé la question de la propriété des immeubles au cœur de la pétition 858.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Pierre-François Unger

Annexes :

- *pétition 858*
- *rapport du Conseil d'Etat à la motion 618*

SÉANCE DU 8 MARS 1991 (nuit)
Pétition : assurance pour la vieillesse

1123

PÉTITION (858)

contre la vente d'immeubles appartenant à l'APV

Les personnes soussignées, locataires des immeubles propriété de l'assurance-vieillesse du Petit-Saconnex;

ayant pris connaissance du projet de l'assurance de vendre 21 de ses immeubles à un promoteur privé et un à des particuliers;

considérant qu'une telle vente est contraire à la nécessité de maintenir et de mettre sur le marché des appartements vraiment bon marché;

inquiets des conséquences sur leurs loyers et le maintien des baux en cas de vente à un promoteur privé,

demandent au Grand Conseil et au Conseil d'Etat

1. De s'opposer à la vente de ces immeubles à un promoteur privé et à des particuliers.
2. De maintenir ces immeubles dans la propriété de l'assurance-vieillesse.
3. Si cela s'avère impossible, d'assurer leur rachat par l'Etat et les collectivités publiques, voire par des caisses de pension publiques.

*Groupement des locataires
de l'Assurance-vieillesse
du Petit-Saconnex*

p.a. Jean-Pierre Canova
67, rue des Eaux-Vives

Luc Hamilton
13, rue du Roveray
1207 Genève

N. B. : 314 signatures

Secrétariat du Grand Conseil**M 618-A***Dépôt : 16 mars 1992*

RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT

au Grand Conseil

**sur la motion de M^{mes} Micheline Calmy-Rey,
Jeannik Dami et M. Jean Queloz
concernant la vente à un promoteur de 22 immeubles
de l'« assurance pour la vieillesse »**

Mesdames et
Messieurs les députés,

Afin de présenter au Grand Conseil un exposé aussi cohérent que possible sur les démarches et investigations entreprises, les sujets seront traités dans l'ordre suivant :

1. Respect de la procédure instaurée par l'article 80 A de la constitution pour des ventes d'immeubles décidées depuis l'entrée en vigueur de cet article (30 mars 1985).
2. Mandat de la commission de contrôle de gestion et études additionnelles ordonnées par le Conseil d'Etat.
3. Situation actuelle de l'assurance pour la vieillesse et décisions pour l'avenir.

**1. Respect de la procédure
instaurée par l'article 80 A de la constitution
pour des ventes d'immeubles décidées depuis l'entrée en vigueur
de cet article, soit depuis le 30 mars 1985.**

L'assurance pour la vieillesse a vendu, le 5 février 1987, un immeuble lui appartenant sis 5, rue Butini à Genève, pour un prix de 2 700 000 F à la Société d'investissements immobiliers, entité n'ayant pas le caractère d'établissement ou de fondation de droit public.

L'acte de vente a été reçu par un notaire de Genève. L'inscription au registre foncier a été faite le 6 février 1987.

Pour cette opération immobilière, la procédure prévue par l'article 80 A de la constitution n'a pas été respectée : l'aliénation n'a pas été soumise à l'approbation du Grand Conseil, alors qu'elle aurait dû l'être.

Cette aliénation immobilière est la seule qui ait été faite par l'assurance pour la vieillesse depuis 1985.

Le Conseil d'Etat a procédé à des investigations de fait et de droit sur les circonstances de la vente et sur les conséquences possibles de la violation de la règle de l'article 80 A de la constitution.

La décision de procéder à la vente de l'immeuble fut prise par la commission administrative de la Maison de retraite du Petit-Saconnex, en 1986, en vue principalement d'élargir la trésorerie de l'institution qui, dès cette époque, se trouvait à l'étroit. Un prix plancher de 2,5 millions fut fixé, en se référant à l'évaluation faite par un collège de trois architectes qui avaient été chargés par la commission, en 1984, de procéder à l'estimation du parc immobilier de l'assurance pour la vieillesse.

Quatre offres d'achat furent reçues pour l'immeuble, allant de 2,3 à 2,7 millions. L'offre la plus élevée, émanant de la Société d'investissements immobiliers, fut retenue.

Des engagements furent demandés au futur acquéreur concernant le respect des droits des locataires. Une réunion de locataires fut également organisée de concert par l'assurance pour la vieillesse et par la société acquéreuse, afin de donner toutes informations et tous apaisements aux occupants de l'immeuble. Sur la suggestion de M. Dafflon, une lettre d'information fut adressée au Conseil administratif de la Ville de Genève, ainsi qu'au Conseil municipal.

Au moment où fut passé l'acte de vente, comme au moment de son inscription au registre foncier, nulle mention ne fut faite de la règle de l'article 80 A de la constitution.

Au total, l'opération, tant dans ses préambules administratifs que dans son exécution juridique, fut conduite de façon parfaitement ouverte et régulière, hormis le respect de la procédure d'approbation par le Grand Conseil.

A l'évidence, de la part de toutes les parties intervenues dans la procédure de vente, il y a eu ignorance de la nouvelle disposition constitutionnelle.

A l'évidence également, la bonne foi d'aucune des parties ne peut être suspectée.

En 1990, le Conseil d'Etat a saisi de cette opération la commission de surveillance des notaires. La procédure suivie en la matière étant de caractère disciplinaire et confidentiel, il n'en sera pas fait ici d'autre mention.

Sur le fond, le Conseil d'Etat a sollicité, le 11 avril 1990, un avis de droit du professeur Blaise Knapp sur la validité du transfert de propriété opéré en violation de l'article 80 A de la constitution.

Les conclusions du professeur Knapp, longuement motivées et appuyées par une jurisprudence non abondante mais unanime, sont que l'acte, tout en étant affecté d'un vice formel, ne pourrait être mis à néant qu'à la seule demande « de celui qui serait lésé dans ses droits réels ». Seule l'assurance pour la vieillesse pourrait donc demander l'annulation de l'acte, pour autant qu'il ne puisse lui être reproché d'invoquer à son avantage sa propre faute. Encore faudrait-il qu'elle apporte la preuve qu'il y a eu lésion de ses droits réels. Or, on l'a vu, la vente a été faite dans des conditions de publicité parfaitement normales et pour un prix qui dépassait de 8 % le prix plancher évalué par trois architectes indépendants.

La conclusion du Conseil d'Etat est qu'il y a incontestablement eu violation de l'article 80 A, mais que cette violation s'est faite de bonne foi et sans que quiconque en subisse préjudice. Il serait donc vain de chercher à annuler l'aliénation, et douteux de l'obtenir en justice.

2. Mandat de la commission de contrôle de gestion et études additionnelles ordonnées par le Conseil d'Etat

2.1 Mandat de la commission de contrôle de gestion

Le 24 janvier 1990, le Conseil d'Etat confiait à la commission une mission d'investigation et de proposition sur l'assurance pour la vieillesse qui comportait les charges suivantes :

- analyse du patrimoine et de ses rendements, de la gestion de l'assurance, de la protection du droit des assurés et des produits offerts ou en cours de développement ;
- vérification des comptes des cinq dernières années ;
- propositions de redressement.

La commission de contrôle de gestion remit son rapport au Conseil d'Etat le 20 avril 1990.

Les conclusions de la commission amenèrent le Conseil d'Etat à élargir et approfondir les études touchant la structure, le but et l'avenir de l'assurance pour la vieillesse.

Il fut demandé à l'assurance pour la vieillesse de suspendre le développement de nouveaux produits d'assurance aussi longtemps que ces études complémentaires ne seraient pas terminées.

2.2 Etudes complémentaires demandées par le Conseil d'Etat

Le 15 août 1990, le Conseil d'Etat mandata un groupe d'experts pour mener simultanément deux études dont il fixait la portée et qui devraient permettre de décider de l'avenir de l'assurance pour la vieillesse (voir annexe N° 1).

La première étude comportait trois volets :

- relations administratives, juridiques et financières entre la Maison de retraite du Petit-Saconnex et l'assurance pour la vieillesse ;
- valeur du patrimoine financier de l'assurance pour la vieillesse ;
- analyse actuarielle des produits existants et des produits nouveaux en prenant en compte l'indexation des rentes ; analyse prévisionnelle des comptes d'exploitation.

La seconde étude comportait deux volets :

- conditions de vente éventuelle des immeubles de l'assurance pour la vieillesse à la CIA ou à l'Etat de Genève ;
- conditions d'une reprise éventuelle par la CIA du patrimoine de l'assurance pour la vieillesse et de ses engagements envers ses assurés.

Pour mener à bien ces études, huit experts furent désignés qui accomplirent leurs travaux en étroite coopération avec les responsables de l'assurance pour la vieillesse et le département de la prévoyance sociale et de la santé publique (direction des assurances sociales).

On trouvera en annexe N° 2 le texte intégral du rapport final qui fait la synthèse des différentes études. On se limitera à reprendre ici les conclusions générales du rapport final :

1. L'assurance pour la vieillesse et la Maison de retraite du Petit-Saconnex, tout en formant aujourd'hui une seule personne morale, constituent, dans les faits, deux entités totalement séparées. Rien dans les relations actuelles entre la Maison de retraite du Petit-Saconnex et l'assurance pour la vieillesse ne fait obstacle à la séparation définitive des deux institutions.
2. La valeur des immeubles appartenant à l'assurance pour la vieillesse, telle qu'elle apparaît au bilan de l'institution au 31 décembre 1990, soit pour 130 millions de francs, est corroborée par les analyses des experts sur la valeur vénale.
3. Les engagements de l'assurance pour la vieillesse envers ses rentiers sont de 55,5 millions de francs. Ils sont couverts par des actifs nets qui s'élèvent à 112 millions de francs.
La situation de l'institution est saine.
4. La structure financière de l'assurance pour la vieillesse s'améliorerait sensiblement à long terme, si elle pouvait réaliser rapidement une partie de son parc immobilier. A cet égard, les experts se demandent si l'assurance pour la vieillesse ne devrait pas bénéficier, pour ce qui touche l'application de l'article 80 A de la constitution, des mêmes exceptions que celles dont ont bénéficié la Caisse d'épargne et la Banque hypothécaire du canton de Genève.
5. Les projections sur cinq ans, fondées sur quatre scénarios, indiquent qu'en toute hypothèse, et pendant même que se poursuit le programme de rénovation des immeubles, l'équilibre financier est assuré, garantissant le paiement des rentes. Les réserves constituées permettent d'autre part, et ce dès 1991, la revalorisation régulière des rentes.
6. Le développement de l'activité de l'assurance pour la vieillesse, dans le domaine de la prévoyance individuelle « liée » (OPP 3), est d'actualité, car les exonérations fiscales qui accompagnent ce type de prévoyance sont aujourd'hui les attributs indispensables dont doivent être assortis les placements d'épargne-vieillesse s'ils veulent rencontrer les souhaits du public.
7. L'introduction de l'assurance collective de rente répond à un besoin confirmé. Elle apporte une solution à un problème social qui risque de s'aggraver si aucune mesure n'est prise pour encourager les retraités à transformer leur capital deuxième pilier en rente viagère.

8. Disposant d'une structure financière solide et d'une capacité de développement importante, l'assurance pour la vieillesse est en mesure de rendre de nouveaux services, particulièrement nécessaires dans le domaine des assurances collectives de rentes.
9. La solution recommandée par la commission d'experts consiste à développer de nouveaux produits et à vendre un certain nombre d'immeubles.

Pour ce faire, le Conseil d'Etat devrait :

- soumettre au Grand Conseil les projets de lois organisant la séparation juridique de la Maison de retraite du Petit-Saconnex et de l'assurance pour la vieillesse ;
- autoriser l'assurance pour la vieillesse à exploiter les assurances collectives de rentes ;
- autoriser la vente d'un certain nombre d'immeubles à des institutions de droit public.

En conclusion, l'assurance pour la vieillesse représente dans le paysage social genevois une institution originale, sans but lucratif, qui conserve toute son utilité. »

3. Situation actuelle de l'assurance pour la vieillesse et décisions pour l'avenir

3.1 Au cours des 24 mois qui se sont écoulés entre le dépôt de la motion 618 et le mois de décembre 1991, la situation de l'assurance pour la vieillesse s'est considérablement améliorée.

L'activité de production, axée sur les seuls produits traditionnels (rentes viagères) et sans que soient développés les nouveaux produits autorisés par la Confédération, a connu un essor remarquable. Alors qu'en 1989 la production stagnait à 1,6 million, elle a atteint 6 millions en 1990 et 34 millions en 1991.

Ce redressement montre que les services offerts par l'institution répondent à un réel besoin du public.

Parallèlement, la gestion du parc immobilier a retrouvé le dynamisme d'antan, le rendement immobilier est passé de 5,8 millions en 1988 à 9,9 millions en 1991 — soit une augmentation de 70 % — alors que se poursuit le programme de rénovation des immeubles ;

17 immeubles sont actuellement en cours de travaux. Les dépenses budgétées pour 1992 sont de 6,8 millions et il est prévu un total de dépenses de réfection et modernisation de 30 millions d'ici 1995.

Ce rétablissement a permis de résoudre la crise de trésorerie qui s'était manifestée en 1989 et, dès le premier semestre de 1991, tous les découverts bancaires étaient apurés.

Quant à la structure patrimoniale de l'institution, naguère excessivement investie dans l'immobilier, son équilibre a été restauré grâce à la vente d'un lot de 13 immeubles à la CIA. Cette session, autorisée par le Conseil d'Etat, a été opérée en décembre 1991 pour un prix global de 28 millions.

Le Conseil d'Etat a également rapporté la demande faite en juin 1990 de suspendre la commercialisation des nouveaux produits d'assurance autorisés par la Confédération.

Enfin, le Grand Conseil est simultanément invité à adopter deux projets de lois. Le premier consacrera la séparation juridique de la Maison de retraite du Petit-Saconnex et de l'assurance pour la vieillesse. Le second constituera l'assurance pour la vieillesse en établissement de droit public autonome et doté de la personnalité juridique.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le chancelier :

R. Kronstein

Le président :

J.-Ph. Maitre

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

ARRÊTÉ

relatif à la nomination d'experts
chargés d'études concernant l'avenir de
l'Assurance pour la vieillesse

du 15 aout 1990

LE CONSEIL D'ÉTAT

vu les articles 8 et 9 de la loi du 27 juin 1849, concernant la
Maison de retraite du Petit-Saconnex;

vu la motion n° 618 renvoyée au Conseil d'Etat par le Grand Conseil
le 15 décembre 1989;

vu le rapport n° 38 remis au Conseil d'Etat le 20 avril 1990, par la
commission de contrôle de gestion;

vu la lettre adressée le 11 juin 1990 par le Conseil d'Etat au
président de la commission administrative de la Maison de retraite du
Petit-Saconnex,

A r r ê t e :

1. Deux études seront conduites simultanément afin de recueillir les
éléments d'appréciation permettant de déterminer l'avenir de
l'Assurance pour la vieillesse.
2. La première étude comportera trois volets :
 - 2.1 les relations administratives, juridiques et financières entre
la Maison de retraite du Petit-Saconnex et l'Assurance pour la
vieillesse, en particulier la répartition des propriétés et les
prêts et subventions accordés;
 - 2.2 la valeur du patrimoine immobilier de l'Assurance pour la vieil-
lesse dont l'estimation devra se fonder notamment sur l'ordon-
nance fédérale concernant l'évaluation des immeubles des insti-
tutions de prévoyance professionnelle, du 18 octobre 1989;

2.3 l'analyse actuarielle des produits existants et des produits nouveaux que se propose de commercialiser l'Assurance pour la vieillesse, en prenant en compte notamment les conséquences d'une indexation des rentes; l'étude devra déterminer dans quelle mesure et sous quelles conditions une telle indexation pourrait être envisagée. Elle devra également déterminer quel devrait être le chiffre d'affaires à réaliser afin d'équilibrer charges et recettes, considérant que les rentes ne devraient être garanties que par les seuls actifs de l'Assurance sans qu'il soit fait appel à la garantie de l'Etat.

3. La seconde étude comportera deux volets :

3.1 les conditions de la vente éventuelle d'immeubles propriété de l'Assurance pour la vieillesse à la CIA et à l'Etat de Genève ou à une fondation HBM;

3.2 les conditions d'une reprise éventuelle par la CIA du patrimoine de l'Assurance pour la vieillesse et de ses engagements envers ses assurés actuels.

4. Les experts dont les noms suivent sont désignés pour conduire la première étude :

- M. Jean BABEL, ancien Conseiller d'Etat, route de Soral 9, 1232 Confignon
- M. Pierre ISCHI, directeur de l'office financier du logement, chemin de la Montagne 82, 1224 Chêne-Bougeries
- M. Louis CORNUT, chef du service de l'habitat au département des travaux publics, route de Frontenex 37, 1207 Genève
- M. Raymond DUCOMMUN, actuaire, directeur de la société PRASA, rue du Chasselas 1, 2034 Peseux (NE)
- M. Paul-Emile DENTAN, président de la commission administrative de la Maison de retraite du Petit-Saconnex, chemin Colladon 12, 1209 Genève
- M. Julien FULOP, directeur de l'Assurance pour la vieillesse, rue Carteret 26, 1202 Genève.

5. Les experts dont les noms suivent sont désignés pour conduire la seconde étude :

- M. Pierre ISCHI, directeur de l'office financier du logement, chemin de la Montagne 82, 1224 Chêne-Bougeries

— 10 —

- M. Louis CORNUT, chef du service de l'habitat au département des travaux publics, route de Frontenex 37, 1207 Genève
 - M. Marc-Henri FRIEDLI, président du comité de la CIA, boulevard de St-Georges 38, 1205 Genève
 - M. Roger SCHIBLI, secrétaire général de la CIA, chemin du Grand-Donzel 29, 1234 Vessy
 - M. Mario CAVALERI, chef du service immobilier de la CIA, chemin du Pré-Monnard 27, 1213 Petit-Lancy
 - M. Paul-Emile DENTAN, président de la commission administrative de la Maison de retraite du Petit-Saconnex, chemin Colladon 12, 1209 Genève
 - M. Julien FULOP, directeur de l'Assurance pour la vieillesse, rue Carteret 26, 1202 Genève.
6. L'indemnité attribuée aux experts non fonctionnaires, à l'exception de M. R. Ducommun, sera de 90 F l'heure.
- Les conditions de rémunération de M. R. Ducommun feront l'objet d'un accord contractuel particulier entre l'intéressé et le département de la prévoyance sociale et de la santé publique.
7. M. Robert DUQUENNE, directeur au département de la prévoyance sociale et de la santé publique, est chargé d'assumer la présidence des deux groupes d'étude. Le département de la prévoyance sociale et de la santé publique assurera le secrétariat des travaux.
8. Le mandat d'étude confié aux experts prendra fin, sauf prorogation, au 28 février 1991, date pour laquelle les rapports auront dû être remis au Conseil d'Etat.

* * *

Communiqué à :

Prévoyance 4 ex.
 Finances 1 ex.
 Travaux 4 ex.
 Chancellerie 1 ex.
 Intéressés 1 ex.



Certifié conforme,
 Le chancelier d'Etat:

R. Müller

ANNEXE 2

RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION D'EXPERTS CHARGES D'ETUDIER
L'AVENIR DE L'ASSURANCE POUR LA VIEILLESSESommaire :

1. Le mandat confié aux experts
 - 1.1 Objet du mandat
 - 1.2 Organisation et déroulement de la mission
 - 1.3 Rapports détaillés.

2. Présentation et conclusions de la première étude demandée par le Conseil d'Etat
 - 2.1 Relations administratives, juridiques et financières entre l'Assurance pour la vieillesse et la Maison de retraite du Petit-Saconnex.
 - 2.2 Valeur du patrimoine immobilier de l'Assurance pour la vieillesse.
 - 2.3 Analyse actuarielle des produits existants et des produits nouveaux offerts par l'Assurance pour la vieillesse et projections financières.
 - 2.3.1 Produits existants et produits nouveaux
 - 2.3.2 Perspectives commerciales des produits nouveaux
 - 2.3.3 Revalorisation des rentes
 - 2.3.4 Projections financières.

3. Présentation et conclusions de la seconde étude demandée par le Conseil d'Etat
 - 3.1 Conditions de la vente d'immeubles de l'APV à la CIA, à l'Etat de Genève ou à une fondation immobilière de droit public.
 - 3.2 Conditions d'une reprise éventuelle par la CIA du patrimoine et des engagements de l'APV.

4. Conclusions générales.

1. Le mandat confié aux experts

1.1 Objet du mandat

Le 15 août 1990, le Conseil d'Etat décidait que deux études seraient conduites simultanément afin de recueillir les éléments d'appréciation permettant de déterminer l'avenir de l'Assurance pour la vieillesse.

L'arrêté prévoyait que la première étude devrait porter sur trois objets :

1. Les relations administratives, juridiques et financières entre la Maison de retraite du Petit-Saconnex et l'Assurance pour la vieillesse, en particulier la répartition des propriétés, les prêts et subventions accordés.
2. La valeur du patrimoine immobilier de l'Assurance pour la vieillesse dont l'estimation devrait se fonder notamment sur l'Ordonnance fédérale concernant l'évaluation des immeubles des institutions de prévoyance professionnelle, du 18 octobre 1989.
3. L'analyse actuarielle des produits existants et des produits nouveaux que se propose de commercialiser l'Assurance pour la vieillesse, en prenant en compte notamment les conséquences d'une indexation des rentes; l'étude devrait déterminer dans quelle mesure et sous quelles conditions une telle indexation pourrait être envisagée. Elle devrait également déterminer quel devrait être le chiffre d'affaires à réaliser afin d'équilibrer charges et recettes, considérant que les rentes ne devraient être garanties que par les seuls actifs de l'Assurance sans qu'il soit fait appel à la garantie de l'Etat.

La seconde étude comporterait deux volets :

1. Les conditions de la vente éventuelle d'immeubles propriété de l'Assurance pour la vieillesse à la CIA et à l'Etat de Genève ou à une fondation HBM.
2. Les conditions d'une reprise éventuelle par la CIA du patrimoine de l'Assurance pour la vieillesse et de ses engagements envers ses assurés actuels.

1.2 Organisation et déroulement de la mission

Afin de mener à bonne fin les travaux que comportait le mandat, neuf experts furent désignés et répartis, selon leurs compétences respectives, en cinq groupes de travail, chacun de ces groupes étant chargé d'étudier l'un des volets des études demandées par le Conseil d'Etat.

Au total, la mission confiée aux experts a pu être remplie comme il était prévu sous la seule exception du deuxième volet de la seconde étude qui portait sur les conditions d'une reprise par la CIA du patrimoine et des engagements de

L'Assurance pour la vieillesse. Les experts mandatés pour le travail ont estimé qu'ils n'avaient pas la compétence juridique nécessaire et ont souhaité faire appel à M. Blaise Knapp, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève, pour obtenir de sa part un avis de droit pouvant apporter réponse à la demande du Conseil d'Etat. Cette demande a été agréée par M. Guy-Olivier Segond, chef du Département de la prévoyance sociale et de la santé publique.

Chacun des groupes a tenu des séances particulières (au total 27 séances) auxquelles il faut ajouter le temps consacré au travail mené isolément par divers experts (MM. Babel, Ducommun, Knapp, Dentan, Ischi et Fulop). Enfin, huit séances plénières ont réuni du 31 août 1990 au 5 juin 1991 l'ensemble des experts mandatés par le Conseil d'Etat.

1.3 Rapports détaillés

Les travaux menés par les experts et par le Professeur Knapp ont fait l'objet de rapports détaillés et chacun de ceux-ci contient des conclusions sur l'objet propre de l'étude.

Le présent rapport final ne reprend donc pas, par le détail, ces conclusions et se limite à en faire une présentation synthétique. Le lecteur désireux d'avoir une information approfondie voudra donc bien se référer aux travaux particuliers joints en annexe.

2. Présentation et conclusions de la première étude demandée par le Conseil d'Etat

2.1 Relations administratives, juridiques et financières entre l'Assurance pour la vieillesse et la Maison de retraite du Petit-Saconnex et répartition des patrimoines (document annexé n° 1)

Il a été procédé à une revue exhaustive des textes légaux, réglementaires et statutaires organisant les deux institutions. Leurs comptes des 11 dernières années et plus spécialement ceux de l'Assurance pour la vieillesse, ont également fait l'objet d'une analyse systématique qui a confirmé d'un point de vue comptable l'exactitude des écritures.

Cet examen a montré que la séparation des patrimoines de la Maison de retraite du Petit-Saconnex et de l'Assurance pour la vieillesse est effective, dans tous ses aspects.

L'article 10 de la loi du 27 juin 1849 prescrivait que la comptabilité de l'Assurance pour la vieillesse devait être tenue séparément.

Les nécessités propres à la gestion de cette institution d'assurances, en particulier la constitution des garanties pour le service des rentes, ont imposé de longue date non seulement la séparation des comptes, mais encore celle des patrimoines et des engagements. Parallèlement, deux administrations se sont développées qui n'ont plus aujourd'hui comme seul point commun que d'être placées sous l'autorité de la même commission administrative.

2.2 Valeur du patrimoine immobilier de l'Assurance pour la vieillesse (document annexé n° 2)

La valeur du patrimoine immobilier de l'Assurance pour la vieillesse fait l'objet, dans les limites du mandat conféré par le Conseil d'Etat, de deux estimations de base. La première, dont il s'agit ici, est fondée sur les normes dites AFU, c'est-à-dire les normes des arrêtés fédéraux urgents du 18 octobre 1989 sur l'évaluation des immeubles des institutions de prévoyance professionnelle et des sociétés d'assurances.

La seconde, dont il sera traité en chapitre 3.2, est fondée sur l'appréciation de la valeur vénale des immeubles (voir page 8).

Chacune de ces évaluations fait appel à un faisceau de plusieurs critères et présente diverses variantes.

Les variantes retenues dans la méthode AFU concernent notamment la façon de prendre en compte la vétusté des constructions et la valeur des terrains, ainsi qu'un taux de rendement de 7,5 %.

Selon la méthode choisie, la valeur AFU du parc immobilier de l'Assurance pour la vieillesse peut être estimée en décembre 1990 entre :

- a) 99 885 000 F
- b) 123.548 000 F
- c) 132 800 000 F

la variante b) apparaissant aux experts comme étant la plus réaliste.

2.3 Analyse actuarielle des produits existants et des produits nouveaux offerts par l'Assurance pour la vieillesse et projections financières (voir documents annexés n° 3 et n° 4).

2.3.1 Produits existants et produits nouveaux

L'Assurance pour la vieillesse pratique aujourd'hui l'assurance de rentes viagères individuelles, avec un petit nombre de combinaisons, dans le but d'offrir aux assurés un complément à leur assurance de base (AVS et 2ème pilier).

En 1989, avec l'accord du Conseil d'Etat et du Département fédéral des finances et des douanes, elle a décidé d'élargir la gamme de ses produits dans deux directions :

1. La prévoyance individuelle dite "liée" :

Il s'agit de contrats d'épargne (polices) affectés exclusivement et irrévocablement à la prévoyance, c'est-à-dire dont les prestations peuvent être versées au plus tôt cinq ans avant l'âge de la retraite AVS. (Ce type de contrat bénéficie de déductions fiscales prévues par l'Ordonnance du 13 novembre 1985 dite OPP 3).

2. L'assurance collective de rente :

Il s'agit ici pour l'Assurance pour la vieillesse d'assumer le service de rentes viagères pour des institutions de prévoyance professionnelle qui, pour des raisons de facilité ou de manque de moyens administratifs ou un déséquilibre entre le nombre des actifs et des retraités, cherchent à se libérer de leurs obligations à long terme.

Ces deux orientations nouvelles répondent à des besoins certains, la seconde étant cependant promise à un développement plus important que la première. Elle permettrait de prévenir un phénomène social nouveau qui ne manque pas d'être préoccupant : nombre de retraités se voient inciter par leurs institutions de prévoyance professionnelle à percevoir le capital de leur 2ème pilier. En peu de temps, ce capital est dépensé et les intéressés se retrouvent souvent tributaires des prestations complémentaires à l'AVS, voire même de l'assistance publique.

Le projet de l'Assurance pour la vieillesse consiste, conformément à l'arrêté du Conseil d'Etat du 15 novembre 1989, à libérer les institutions de prévoyance professionnelle du service des rentes viagères en le reprenant à son compte. Ceci aura pour effet de modifier l'attitude actuelle de ces institutions consistant à inciter leurs assurés à percevoir le capital plutôt que la rente.

2.3.2 Les perspectives commerciales des produits nouveaux

Les études de marché menées par l'Assurance pour la vieillesse avec le concours d'une société spécialisée, GESPLAN SA, indiquent qu'il existe d'intéressantes perspectives, dont on trouvera le détail et les projections chiffrées dans les rapports n° 3 et n° 4.

Il existe en effet une importante demande latente de nombreuses institutions de prévoyance professionnelle qui ont déjà fait connaître à l'Assurance pour la vieillesse leur désir de lui céder leurs engagements vis-à-vis de leurs retraités. D'autre part, dès à présent, 20 % des déposants de capitaux sont des retraités qui viennent de percevoir leur capital 2ème pilier, ce qui illustre bien l'existence du phénomène signalé au paragraphe précédent.

Il faut ajouter que cette demande ne sera pas de nature ponctuelle, mais, au contraire, s'étalera et se développera dans le temps.

Enfin, sur le plan de la concurrence, l'Assurance pour la vieillesse dispose d'atouts exclusifs.

En effet, vis-à-vis des assurés individuels, elle présente l'image d'une institution publique, sans but lucratif, tournée de par sa tradition et sa nature même, vers les personnes du 3ème âge.

D'autre part, vis-à-vis des institutions de prévoyance professionnelle, elle est en mesure, en raison de son caractère d'institution publique sans but lucratif, d'offrir des tarifs plus favorables que ceux des compagnies d'assurances.

2.3.3 Revalorisation des rentes

L'"indexation" des rentes de l'Assurance pour la vieillesse doit faire l'objet d'une observation particulière, car elle a été considérée par d'aucuns comme pouvant conduire l'institution dans une impasse financière, ce qui aurait entraîné l'appel à la garantie de l'Etat.

La revalorisation qui est envisagée ne peut en aucun cas mener à une telle perspective. En effet, il ne s'agit aucunement d'une indexation au sens courant du terme, mais d'une forme de participation aux excédents.

La revalorisation aurait une périodicité de deux ans, en alternance avec celle de l'AVS, et serait totalement financée par les revenus de la réserve de revalorisation qui, au 31 décembre 1990, s'élevait à 30 millions de francs.

La revalorisation des rentes n'est donc nullement assimilable à un engagement contractuel ferme puisqu'elle ne sera accordée que si l'Assurance pour la vieillesse en a les moyens.

On trouvera dans les rapports n°s 3 et 4 des indications détaillées sur la structure financière de l'Assurance pour la vieillesse.

La Commission d'experts, sur la base des analyses actuarielles et comptables qu'elle a effectuées, considère que cette structure, au 31 décembre 1990, est exceptionnellement solide et financièrement saine, même si elle est économiquement déséquilibrée puisque plus de 90 % du patrimoine est constitué d'immeubles :

- la valeur nette des actifs s'élève à quelque 112 millions de francs;
- la réserve mathématique nécessaire au service des rentes est de 55,5 millions de francs;
- le solde du patrimoine est constitué de réserves libres qui ont été constituées pour couvrir des risques potentiels :
 - réserve pour bonus : constituée en vue de faire participer les assurés aux excédents, comme le font les compagnies d'assurances;
 - réserve de revalorisation (point traité plus haut);
 - réserve de longévité : constituée en vue d'une adaptation future de la réserve mathématique à la longévité accrue des assurés.

2.3.4 Projections financières

Afin de cerner l'évolution de l'institution le plus concrètement possible, des projections financières ont été faites sur cinq années (1991 à 1995) en partant du bilan 1990 et de perspectives commerciales considérées comme prudentes (voir rapport n° 4).

Quatre hypothèses de travail ont été posées :

- maintien de la gamme actuelle des produits (sans nouveau développement) et maintien du parc actuel des immeubles;
- maintien de la gamme actuelle des produits accompagné d'une vente d'immeubles pour 30 millions de francs;
- développement des nouveaux produits et maintien du parc immobilier actuel;
- développement des nouveaux produits et vente d'immeubles pour 30 millions de francs.

Dans chacune de ces hypothèses, il a été envisagé de poursuivre la politique de rénovation systématique du parc immobilier.

Les conclusions essentielles de cette étude financière sont les suivantes :

1. Quelle que soit l'hypothèse retenue, l'équilibre financier de l'Assurance pour la vieillesse demeure assuré, permettant notamment la revalorisation régulière des rentes grâce aux réserves constituées. En aucun cas il ne sera fait appel à la garantie de l'Etat de Genève.
2. La situation financière de l'institution s'améliorerait d'autant mieux qu'elle serait autorisée à développer les nouveaux produits envisagés et à vendre une partie de son parc immobilier.

Elle trouverait, dans ces nouvelles activités et dans une meilleure répartition de son patrimoine, à la fois l'avantage d'une liquidité financière recouvrée et un meilleur rendement de ses actifs.

3. Présentation et conclusions de la seconde étude demandée par le Conseil d'Etat

3.1 Conditions de la vente d'immeubles de l'Assurance pour la vieillesse à la CIA, l'Etat de Genève ou une fondation immobilière de droit public (document annexé n° 5).

La situation financière de l'Assurance pour la vieillesse s'est considérablement renforcée en 1990 au point que la nécessité de vendre, qui était aiguë en 1989, est devenue moins pressante au fil des mois. S'il apparaît toujours opportun de rendre plus liquide le patrimoine de l'institution pour des raisons de bon équilibre interne, la vente d'immeubles n'est cependant plus aujourd'hui une urgente nécessité. Il en résulte que l'appréciation de la valeur vénale des immeubles, échappant à l'emprise de l'urgence, ne s'est pas faite dans la perspective d'une transaction précise portant sur tels immeubles ou tels blocs d'immeubles déterminés.

Cette situation a conduit les experts à procéder à une évaluation de la valeur vénale de chacun des immeubles en prenant en compte les éléments suivants :

- états locatifs au 31 décembre 1990 et états locatifs estimés au 31 décembre 1995 en fonction de la progression probable des loyers;
- la vétusté, estimée selon la méthode dite d'évaluation rapide (MER), et le coût de la rénovation.
- différentes valeurs de rendement par capitalisation des états locatifs en fonction de taux variables :
 - 6%, 6,5 % et 7 % pour les états locatifs au 31 décembre 1990;
 - 7,5 %, 8 % et 8,5 % pour les états locatifs au 31 décembre 1995.

Les représentants de la CIA et ceux de l'Assurance pour la vieillesse ont établi séparément leurs évaluations.

La valeur vénale des immeubles de l'Assurance pour la vieillesse au 31 décembre 1990, estimée ainsi en mai 1991, se situe respectivement comme suit :

- estimation de l'Assurance pour la vieillesse 147 390 000 F;
- estimation de la CIA 133 221 000 F.

Rappelons que la valeur comptable des immeubles au bilan du 31 décembre 1990 s'établit à 130 153 000 F.

3.2 Conditions d'une reprise éventuelle par la CIA du patrimoine et des engagements de l'Assurance pour la vieillesse. (Avis de droit du Professeur Knapp - document annexé n°6)

Pour évaluer la possibilité d'une reprise par la CIA des engagements de l'Assurance pour la vieillesse, il est nécessaire de rappeler la nature juridique particulière de la CIA qui est une institution de prévoyance professionnelle reconnue par la Confédération au sens de l'article 48 de la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité du 25 juin 1982.

Selon l'auteur de l'avis de droit, il résulte du système de la LPP qu'une institution de prévoyance ne peut en principe pas pratiquer le 3ème pilier (activité de l'Assurance pour la vieillesse). Il est assez normal qu'une institution de prévoyance professionnelle, organisée selon certaines modalités, ne puisse pas pratiquer sans autre la prévoyance non professionnelle qui vise d'autres personnes et répond à d'autres besoins.

Il semble donc que la reprise des activités de l'Assurance pour la vieillesse par la CIA se heurterait à des difficultés du point de vue de la LPP.

A cette première difficulté, s'ajoute la conception même de la CIA et de ses modes de fonctionnement.

Ceux-ci ne pourraient en aucune manière servir à la protection des intérêts des assurés APV qui ont contribué eux-mêmes à leur propre prévoyance vieillesse.

Enfin, les fonds accumulés au titre de l'Assurance pour la vieillesse pour la garantie des rentes dues par celle-ci devraient être affectés dans un patrimoine séparé au sein de la CIA. Un fonds spécial devrait être créé qui pourrait être géré par la CIA, mais sur le sort duquel ni l'Assemblée des délégués, ni le Comité exécutif paritaire n'auraient de pouvoir.

On pourrait peut-être prévoir que, par analogie, les assurés de l'Assurance pour la vieillesse puissent avoir un mot à dire dans la gestion de ce fonds.

De tels mécanismes, pour compliqués qu'ils soient, pourraient être créés par voie d'amendement aux statuts de la CIA, ce qui demanderait l'approbation du Grand Conseil. Une telle procédure ne pourrait cependant être entreprise qu'après que le Département fédéral des finances et des douanes eut levé l'obstacle de la LPP signalé plus haut.

4. Conclusions générales

Au terme de sa mission, le groupe d'experts formule les conclusions suivantes :

1. L'Assurance pour la vieillesse et la Maison de retraite du Petit-Saconnex, tout en formant aujourd'hui une seule personne morale, constituent dans les faits deux entités totalement séparées. Rien dans les relations actuelles entre la Maison de retraite du Petit-Saconnex et l'Assurance pour la vieillesse ne fait obstacle à la séparation définitive des deux institutions.
2. La valeur des immeubles appartenant à l'Assurance pour la vieillesse, telle qu'elle apparaît au bilan de l'institution au 31 décembre 1990, soit pour 130 millions de francs, est corroborée par les analyses des experts sur la valeur vénale.

3. Les engagements de l'Assurance pour la vieillesse envers ses rentiers sont de 55,5 millions de francs. Ils sont couverts par des actifs nets qui s'élèvent à 112 millions de francs.

La situation de l'institution est saine.

4. La structure financière de l'Assurance pour la vieillesse s'améliorerait sensiblement à long terme si elle pouvait réaliser rapidement une partie de son parc immobilier. A cet égard, les experts se demandent si l'Assurance pour la vieillesse ne devrait pas bénéficier, pour ce qui touche l'application de l'article 80A de la Constitution, des mêmes exceptions que celles dont ont bénéficié la Caisse d'Epargne et la Banque hypothécaire du canton de Genève.
5. Les projections sur cinq ans, fondées sur quatre scénarios, indiquent qu'en toute hypothèse, et pendant même que se poursuit le programme de rénovation des immeubles, l'équilibre financier est assuré, garantissant le paiement des rentes. Les réserves constituées permettent d'autre part et ce, dès 1991, la revalorisation régulière des rentes.
6. Le développement de l'activité de l'Assurance pour la vieillesse dans le domaine de la prévoyance individuelle "liée" (OPP 3) est d'actualité, car les exonérations fiscales qui accompagnent ce type de prévoyance sont aujourd'hui les attributs indispensables dont doivent être assortis les placements d'épargne-vieillesse s'ils veulent rencontrer les souhaits du public.
7. L'introduction de l'assurance collective de rente répond à un besoin confirmé. Elle apporte une solution à un problème social qui risque de s'aggraver si aucune mesure n'est prise pour encourager les retraités à transformer leur capital 2ème pilier en rente viagère.
8. Disposant d'une structure financière solide et d'une capacité de développement importante, l'Assurance pour la vieillesse est en mesure de rendre de nouveaux services, particulièrement nécessaires dans le domaine des assurances collectives de rentes.
9. La solution recommandée par la Commission d'experts consiste à développer de nouveaux produits et à vendre un certain nombre d'immeubles.

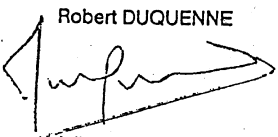
Pour ce faire, le Conseil d'Etat devrait :

- soumettre au Grand Conseil les projets de loi organisant la séparation juridique de la Maison de retraite du Petit-Saconnex et de l'Assurance pour la vieillesse;
- autoriser l'Assurance pour la vieillesse à exploiter les assurances collectives de rentes;
- autoriser la vente d'un certain nombre d'immeubles à des institutions de droit public.

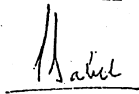
En conclusion, l'Assurance pour la vieillesse représente dans le paysage social genevois une institution originale, sans but lucratif, qui conserve toute son utilité.

LA COMMISSION D'EXPERTS

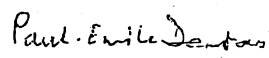
Robert DUQUENNE



Jean BABEL



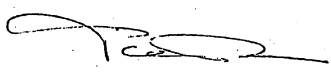
Paul-Emile DENTAN



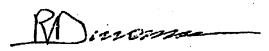
Julien FULOP



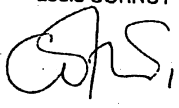
Pierre ISCHI



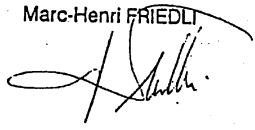
Raymond DUCOMMUN



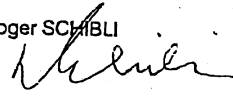
Louis CORNUT



Marc-Henri FRIEDLI



Roger SCHIBLI



Mario CAVALERI



Genève, le 7 juin 1991

LISTE DES ANNEXES

1. Arrêté du Conseil d'Etat du 15 août 1990.

2. Document n° 1

Répartition de l'actif et du passif de l'Assurance pour la vieillesse et de la Maison de retraite du Petit-Sâconnex. Séparation des patrimoines.

3. Document n° 2

Valeur AFU du patrimoine immobilier de l'Assurance pour la vieillesse.

4. Document n° 3

Analyse actuarielle des produits. Situation actuelle et fonctionnement futur.

5. Document n° 4

Comptes de l'Assurance pour la vieillesse au 31 décembre 1990.
Projections pour les années 1991 à 1995.

6. Document n° 5

Evaluation de la valeur vénale des immeubles de l'Assurance pour la vieillesse.

7. Document n° 6

Conditions de la reprise éventuelle de l'Assurance pour la vieillesse par la CIA (avis de droit du Professeur Blaise Knapp).