

Date de dépôt: 6 janvier 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission de contrôle de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève chargée d'étudier le projet de loi de MM. Pierre Kunz et Jean-Marc Odier modifiant la loi accordant une autorisation d'emprunt de 246 200 000 F au Conseil d'Etat pour financer l'acquisition d'actions nominatives et au porteur de la Banque cantonale de Genève et ouvrant un crédit extraordinaire d'investissement pour la constitution d'un capital de dotation de 100 000 F en faveur de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale afin d'assurer l'augmentation requise des fonds propres de la Banque cantonale et de répondre aux exigences de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (PA 407.00)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Mme Michèle Künzler

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission a étudié ce projet de loi au cours de 7 de ses séances ; les 4 et 18 décembre 2002, les 5, 12 et 19 mars, puis les 7 et 21 mai 2003, sous la présidence de M. Mouhanna.

Le procès verbal était tenu par M. Jean-Luc Constant que nous remercions.

Ont assisté aux séances, Mmes Penel et Rossi.

Préambule

Le projet de loi 8754 a été étudié en même temps que le projet 8796 puisqu'ils visent tous deux la modification de la même loi. La commission a suggéré à l'auteur du projet 8754 de le retirer afin que la problématique soit traitée par un seul projet de loi. Mais il a préféré que le point qu'il entend régler fasse l'objet d'un rapport séparé. Je relaterai donc les auditions et les discussions uniquement en lien avec la modification proposée.

Présentation

M. Kunz explique que le projet de loi en question vise une meilleure transparence des comptes de la Fondation de valorisation et, surtout de la République. A ses yeux, faire emprunter par la Fondation de l'argent nécessaire en réalité à assumer la responsabilité de l'Etat à l'égard de la BCGe est une opération digne – en exagérant quelque peu – des techniques utilisées par Enron. La Fondation de valorisation est, dit-il, une des sociétés écran de nos collectivités publiques. Il affirme que la Fondation a 250 millions de dettes à son bilan, 250 millions qui devraient en réalité figurer au bilan de l'Etat.

L'Etat fait une provision de 2,7 milliards, ce que personne ne conteste. Mais d'après l'auteur du projet de loi, l'Etat ne paye pas et de surcroît, lorsque la Fondation acquiert un immeuble elle-même, l'Etat ne paye alors pas immédiatement. Et c'est pour couvrir une partie des frais de remboursement, selon M. Kunz, que l'Etat fait emprunter par la Fondation.

M. Kunz revient ensuite sur les propos de certains commissaires, il prétend que le crédit de la BCGe n'a pas été remboursé ou racheté. On a opéré, d'après lui, sans aucun mouvement d'argent. Il s'agissait à l'époque d'une simple écriture comptable. La Fondation de valorisation aurait reçu pour 2,3 milliards d'objets et on lui aurait ouvert un crédit de 2,7 milliards supplémentaires, garantis par l'Etat, pour que la BCGe puisse poursuivre ses activités. Il conclut donc que l'emprunt fait auprès des banques allemandes vient en plus, pour pallier les remboursements dus par l'Etat. Il s'agit donc, affirme-t-il péremptoirement, de reconnaître que cette opération n'a qu'un seul objectif, celui de masquer 500 millions de dettes publiques.

Audition de Mme Calmy-Rey

Mme Calmy-Rey constate, s'agissant du projet de loi, que sa formulation est telle qu'elle interdirait à l'Etat de Genève d'aller chercher des financements ailleurs.

Elle rappelle le mécanisme de la fondation de valorisation : 5 milliards de créances douteuses ont été transférées. Sur ces 5 milliards, il y a 2,7 milliards de pertes qui sont estimées. Le reste, ce sont des actifs. Et des actifs qui rapportent. Cela dit, il a fallu financer les 5 milliards, c'est-à-dire les racheter. Ces 5 milliards ont été financés par le biais de la Banque cantonale. Le problème, c'est que le financement par la Banque cantonale était relativement cher au début, parce qu'elle connaissait des problèmes de refinancement au vu de sa situation. L'Etat a donc cherché, aussi pour la Banque, afin qu'elle puisse affecter ses fonds propres au financement des PME, entre autres choses, à sortir le financement de la Banque cantonale, c'est-à-dire à trouver d'autres partenaires sur les marchés financiers qui seraient d'accord de financer une partie de ces 5 milliards. L'Etat de Genève a trouvé 500 millions dans une banque allemande. C'est un grand pas en avant, car cela signifie que la Banque cantonale de Genève n'est plus le seul financier de la Fondation de valorisation et que l'on est parvenu à sortir et à alléger la Banque cantonale de ce financement. Ces 500 millions ne viennent donc pas en plus, mais sont inclus dans les 5 milliards du début de l'opération.

Mme Calmy-Rey précise qu'il n'y a pas, en ce qui concerne la fondation de valorisation, de dettes, mais un découvert. Ce qui n'est pas la même chose. Le découvert a déjà diminué. Il diminue au fur et à mesure que la provision est dissoute.

Mme Calmy-Rey fait remarquer que le mot « dette » est utilisé dans une acceptation différente. L'Etat a un engagement, inscrit en pied de bilan pour un montant de 2,4 milliards (déc. 2002). C'est pourquoi il faut apprécier à sa juste valeur le prêt hypothécaire contracté auprès d'une banque allemande avec des engagements en pied de bilan de l'Etat envers la Fondation de valorisation. Cela signifie que cette banque allemande a reconnu l'engagement de l'Etat de Genève, tout en relevant sa capacité de rembourser cela dans le temps. C'est en fait une grosse opération de portage qui a été réalisée. Le canton de Berne a agi différemment. Il a passé les pertes au fur et à mesure en les enregistrant dans son compte de fonctionnement, soit 300 millions par année, avec un impact sur le résultat. Le canton de Genève a décidé de procéder différemment, sur conseil de la Commission fédérale des banques et après examen de la situation par Standard's & Poor's. Les choses ont été faites en une seule fois. La perte a été passé en une fois, en constituant

cette provision de 2,7 milliards sur l'exercice 2000. Les exercices suivants sont faits sans impact sur le compte de fonctionnement, puisque l'on passe la perte avec, en contre-partie, dissolution de la provision. La provision est ainsi vidée dans le temps. C'est cet exercice qui est réalisé, de façon transparente, voulue et connue par tout le monde. L'avantage, c'est que le contribuable voit d'un coup la perte. Et tout est fait en une seule fois. Pour autant que l'Etat ait les liquidités nécessaires pour financer le paiement des pertes, cela n'augmente pas la dette de l'Etat.

Cela diminue moins vite la dette de l'Etat si l'on est dans une période de diminution, mais cela n'a pas d'impact sur son augmentation dans la mesure où l'Etat a des excédents de liquidités.

Mme Calmy-Rey ajoute qu'il est faux de vouloir ajouter cela à la dette de l'Etat. La dette de l'Etat, c'est l'ensemble des emprunts de l'Etat de Genève pour son fonctionnement courant. Ces 2,7 milliards sont, virtuellement, une dette. Ils ne sont, concrètement, pas une dette tant que l'Etat n'emprunte pas pour payer. On ne peut donc pas additionner ces montants.

Mme Calmy-Rey indique que les emprunts ne sont pas faits pour financer le fonctionnement courant. Les emprunts recouvrent des biens d'investissement. Cela dit, elle se déclare tout à fait favorable à la constitution de comptes consolidés de l'Etat de Genève. Mais il s'agit d'un autre problème et des discussions ont lieu à ce propos à la commission des finances. On peut d'ailleurs aussi se poser cette question dans le cadre des normes IAS. Mais on n'aurait alors plus 2,8 milliards de subventions diverses dans les comptes d'Etat ; on devra alors enregistrer des charges de personnel pour 3,5 milliards, et non pas 1,8 milliards. Il y aura certes une dette globale au bilan, mais aussi, la totalité des actifs en contrepartie.

Audition de Mme Brunshawig Graf

En abordant le projet de loi 8754, Mme Brunshawig Graf explique que pour sa part, elle n'est pas favorable à une situation trop rigide qui concerne les possibilités d'emprunt de la Fondation. Il ne lui semble pas nécessaire de pousser la réflexion plus loin, ce d'autant que la Fondation peut aujourd'hui être amenée à trouver des fonds ailleurs qu'à la Banque cantonale, ce qu'elle a d'ailleurs fait. La seule question qu'on pourrait poser, c'est de savoir si l'Etat peut être caution solidaire ou caution simple.

Mme Brunshawig Graf ajoute que les 5 milliards d'aujourd'hui ne sont pas autre chose qu'une relation bancaire entre un institut qui fait un emprunt et une banque qui est rémunérée. Il s'agit d'une relation de type commercial.

Mme Brunshwig Graf indique que le système mis en place s'avère parfaitement correct du point de vue économique. Elle estime qu'il n'y a pas de problème du point de vue de la transparence des comptes de l'Etat.

Audition de l'Inspection cantonale des finances

Le président accueille M. Giorgio Bordogna ; directeur de l'inspection cantonale des finances (ci-après l'ICF), et M. Charles Pict, réviseur à l'ICF.

M. Bordogna aborde tout d'abord le PL 8754. Il constate que l'exposé des motifs précise que *« la loi actuelle donne à la Fondation la latitude d'emprunter elle-même et directement sur les marchés financiers. Or, cette pratique est inutilement coûteuse. De surcroît, elle nuit à la clarté des comptes de l'Etat de Genève, notamment à celui de la dette publique. »* Si l'on considère les termes *« inutilement coûteuse »*, il convient de préciser que les coûts s'avèrent pratiquement identiques, que l'Etat emprunte directement ou que ce soit l'une de ses entités qui le fasse avec la caution de l'Etat, parce que les risques apparaissent pratiquement identiques. S'agissant de la latitude donnée à la Fondation d'emprunter elle-même et de la nuisance faite à la clarté des comptes de l'Etat, il convient de relever qu'il n'y aurait aucune différence si l'Etat disposait de comptes consolidés. En l'absence de consolidation, la perception de la dette globale s'avère différente si l'emprunt est contracté par la Fondation plutôt que par l'Etat. En l'état, les choses seraient plus claires si l'on passait par un emprunt contracté directement par l'Etat.

M. Bordogna explique que les résultats de la Fondation sont essentiellement donnés par la différence entre le coût du financement des actifs transférés et le revenu des biens, notamment les revenus locatifs. Ces différences sont sensées, in fine, être remboursées par la BCGe. Quant aux autres pertes, sur réalisation, l'Etat les prend en charge entièrement

M. Bordogna explique que la difficulté de savoir si les 2,7 milliards de provisions peuvent être qualifiés de dette provient de la définition de la dette. Cette définition apparaît différente selon les cantons. Ce qui rend évidemment les comparaisons intercantionales un peu hasardeuses. Il faudrait que la dette soit définie selon des critères bien précis. A partir de là, la transparence des états financiers de l'Etat serait atteinte. Si les emprunts sont faits par la Fondation, il y a moins de transparence, car les comptes ne sont pas consolidés. Mais tout compte fait la dette globale de l'Etat ne changerait pas.

Audition de la fondation de valorisation des actifs

M. Lévy, président du conseil de fondation.

M. Lévy indique que le projet de loi 8754 vise à modifier l'article 9 de la loi du 19 mai 2000 et plus particulièrement le financement de la Fondation de valorisation. Le projet de loi prévoit que cette dernière serait financée par les prêts de la Banque cantonale de Genève ou de l'Etat de Genève. Or, le dispositif actuel permet à la Fondation d'être financée par l'Etat de Genève, par la Banque cantonale de Genève et par les marchés financiers. Ainsi, il a été fait appel à une banque allemande, à de bonnes conditions. Ce dispositif offre une certaine souplesse dans les sources de financement. Il permet de diversifier les sources de financement. Si l'article 9 devait être modifié dans le sens du projet de loi, cela signifierait que la Fondation ne pourrait plus accéder aux marchés financiers pour son financement. Ce serait une perte de mobilité et cela chargerait d'avantage la dette de l'Etat ou de la BCGe. La Fondation souhaite garder cette possibilité de financement.

M. Lévy rappelle que la Fondation peut emprunter sur les marchés financiers parce que l'Etat assume une garantie et les déficits de la Fondation.

Discussion

La discussion est assez vive, car l'auteur du projet de loi ne démord pas de son idée, alors que tous les autres commissaires sont persuadés que la solution proposée non seulement ne résout rien, mais complique plutôt les choses pour la Fondation. Mais la discussion a au moins le mérite de resituer le mécanisme de la fondation de valorisation.

Lorsque la Fondation a été créée, elle a racheté pour 5 milliards de créances à la BCGe. Pour pouvoir payer la Banque cantonale, elle lui a emprunté 5 milliards. Par conséquent, il existe actuellement un contrat de prêt en vigueur entre la Banque cantonale et la Fondation. La Fondation finance ces emprunts avec les revenus des biens immobiliers et pour la partie non couverte par les avances de l'Etat, (qui se substitue provisoirement à la BCGe). A un moment donné, il a été décidé que la Fondation emprunterait 500 millions à l'extérieur pour les verser immédiatement à la Banque cantonale et ainsi réduire sa dette vis-à-vis de la Banque cantonale. Ces 500 millions ne s'ajoutent pas aux autres montants empruntés à la BCGe. Il s'agit, globalement, du même emprunt. On répartit les emprunts entre plusieurs établissements bancaires. Simplement, l'emprunt auprès de la banque allemande est apparu meilleur marché que l'emprunt contracté auprès de la BCGe.

Cela n'a cependant rien changé au niveau de la Fondation de valorisation. Elle reste devoir le même montant, mais au lieu de le devoir entièrement à la Banque cantonale, elle en doit une partie à une banque allemande. Cela ne modifie en rien les rapports entre l'Etat, la Fondation et la BCGe.

Cela étant, lorsque la Fondation a emprunté les 5 milliards à la BCGe, c'était dans le but de couvrir des crédits douteux, étant précisé que les 5 milliards prêtés par la Banque cantonale ne sont pas des crédits douteux en raison de la garantie de l'Etat. On a donc transformé 5 milliards de crédits douteux en 5 milliards de crédits non douteux. A partir de là, les 500 millions empruntés ailleurs permettent à la Banque cantonale d'avoir plus de possibilités de prêter aux entreprises locales, et de soutenir ainsi l'économie locale.

Conclusion

L'auteur du projet de loi a mentionné un certain nombre d'objectifs visés. Mais le texte du projet de loi supprime uniquement la possibilité d'être financé autrement que par un prêt de la BCGe ou de l'Etat de Genève. Il n'y aurait donc que la Banque cantonale qui pourrait prêter de l'argent à la Fondation de valorisation. Mais la Banque cantonale doit remplir une mission. Si l'Etat, le Grand Conseil et la collectivité ont accepté de sauver la Banque cantonale, c'est en raison de la mission vis-à-vis de l'économie locale. C'est pourquoi si un financement extérieur permet de libérer des fonds pour des PME, c'est tant mieux.

La majorité des commissaires pensent que la possibilité d'emprunter ailleurs qu'à la BCGe est plutôt une bonne chose. En se finançant à l'extérieur, la Fondation peut le cas échéant obtenir de meilleurs taux, réduire l'engagement de la BCGe, qui a peut-être besoin de liquidités. La formule actuelle permet la souplesse ou la régularité du remboursement. Interdire à la Fondation d'emprunter ailleurs qu'à la Banque cantonale signifie que l'on ne pourra pas bénéficier de taux préférentiels et que l'on devra payer le prix fort.

Le Président met aux voix l'entrée en matière du projet de loi 8754 :

Pour :	1 (1 R)
Contre :	5 (1 AdG, 2 S, 1 Ve, 1 UDC)
Abstentions :	3 (1 PDC, 2 L)

La majorité de la commission, vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à rejeter ce projet de loi.

Projet de loi (8754)

modifiant la loi accordant une autorisation d'emprunt de 246 200 000 F au Conseil d'Etat pour financer l'acquisition d'actions nominatives et au porteur de la Banque cantonale de Genève et ouvrant un crédit extraordinaire d'investissement pour la constitution d'un capital de dotation de 100 000 F en faveur de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale afin d'assurer l'augmentation requise des fonds propres de la Banque cantonale et de répondre aux exigences de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (PA 407.00)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Article 1

La loi accordant une autorisation d'emprunt de 246 200 000 F au Conseil d'Etat pour financer l'acquisition d'actions nominatives et au porteur de la Banque cantonale de Genève et ouvrant un crédit extraordinaire d'investissement pour la constitution d'un capital de dotation de 100 000 F en faveur de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale afin d'assurer l'augmentation requise des fonds propres de la Banque cantonale et de répondre aux exigences de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, du 19 mai 2000, est modifiée comme suit :

Art. 9 Ressources financières de la fondation (nouvelle teneur)

Les ressources de la fondation sont constituées par les revenus des actifs cédés par la Banque cantonale de Genève, par les produits des réalisations, ainsi que par des avances de l'Etat. La fondation sera, en outre, financée par les prêts de la Banque cantonale de Genève ou de l'Etat de Genève.

Date de dépôt : 17 septembre 2003

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Pierre Kunz

Mesdames et
Messieurs les députés,

Lors des travaux de commission relatifs au PL 8754, le représentant des deux signataires de ce texte n'a pas su trouver les explications qui convenaient pour convaincre ses collègues du bien-fondé de la modification législative proposée. C'est donc avec l'ambition d'être plus efficace dans son argumentation en plénum, utilisant des données plus complètes et émettant des considérations plus approfondies, qu'il a rédigé ce rapport de minorité. Car le problème soulevé par le PL 8754 est bien réel et d'importance.

Synthèse

La loi ayant donné naissance à la Fondation de valorisation des actifs de la BCGE (FVA) comporte une lacune grave. Elle autorise en effet

- la FVA à emprunter, en une ou plusieurs tranches et à n'importe quel moment, jusqu'à 5 milliards de francs,**
- sur simple décision du département des finances (DF),**
- sans que le Grand Conseil ne soit consulté ni même avisé,**
- sans que ces emprunts n'apparaissent dans les comptes du canton.**

Le DF, à la fin 2001, a recouru à cette possibilité et a procédé à deux emprunts de 250 millions chacun. Cet argent a servi à rembourser la BCGE d'une partie de son crédit de 5 milliards à la FVA, sans que ce remboursement n'ait correspondu, comme la loi le prévoit pourtant dans son esprit, à des réalisations d'actifs.

La FVA a donc fonctionné en l'occurrence non pas comme une institution de gestion et de valorisation des anciens actifs de la BCGE mais a été utilisée par le DF, en vue de solidifier rapidement le bilan alors encore fragile de la BCGE, comme une société de financement.

En utilisant la FVA pour lever ces deux emprunts le DF, ne s'est pas conformé à l'esprit de la Loi sur la gestion administrative et financière genevoise (LGAF). Celle-ci impose en effet le respect des principes de transparence et d'intégralité dans la présentation des comptes de l'Etat.

En passant par la FVA le DF a de surcroît accepté de souscrire à des taux inutilement élevés. S'il avait contracté lui-même, le DF aurait obtenu 5 à 7 points de mieux et économisé ainsi 2,5 à 3,5 millions pour le contribuable.

Le PL 8754 vise à empêcher à l'avenir la reconduction de ce genre d'opération sans l'aval du Grand Conseil. Il entend également prévenir une éventuelle dérive plus grave, à savoir le cas où le DF, confronté à une insuffisance de liquidités, pourrait être tenté d'emprunter par l'intermédiaire de la FVA les fonds nécessaires à la couverture des pertes enregistrées lors des réalisations de la FVA. Telle qu'elle est rédigée actuellement, la loi 8194 pourrait en effet être interprétée de manière à justifier le procédé.

Pour le Grand Conseil, adopter le PL 8754 garantira donc à la fois le respect par le DF des principes comptables de l'intégralité et de la transparence, le contrôle parlementaire de l'exécution de la loi 8194 et la limitation du coût de ce type d'emprunts. Quant à la BCGE et la FVA, elles ne s'en trouveront handicapées d'aucune façon.

Le problème soulevé par le PL 8754 met en lumière les conséquences de l'inobservation par le Conseil d'Etat des règles fixées par la LGAF et de l'absence d'une comptabilité publique consolidant toutes les entités de l'Etat.

Origine du problème soulevé par le PL 8754

Lorsqu'en l'an 2000 il a choisi de sauver la BCGE, le Grand Conseil aurait pu décider de renflouer en une fois cet établissement. Il aurait fallu pour cela que l'Etat empruntât 2,7 milliards de francs sur les marchés financiers et qu'il les versât à la banque à fonds perdus pour permettre à cette dernière d'éponger à la fois les pertes avérées et les pertes probables sur ses actifs compromis.

Cette solution aurait eu le mérite de la clarté mais elle présentait un certain nombre d'inconvénients politiques et financiers, autant pour l'Etat que pour la BCGE. Aussi le Grand Conseil, suivant le Conseil d'Etat, a-t-il préféré une stratégie différente, à savoir :

- créer une Fondation de valorisation des actifs de la BCGE (FVA), chargée de reprendre de la BCGE les créances compromises et les actifs immobiliers les garantissant partiellement à leur valeur comptable, c'est-à-dire sans perte pour la banque, puis de vendre ces actifs dans les meilleurs délais, à savoir sur une période de dix ans, délai ne figurant pas dans la loi mais qui a été et reste admis par toutes les parties ; **délai qui de plus convenait bien à la BCGE, celle-ci éprouvant certes le besoin évident de se voir rembourser son crédit, mais pas trop rapidement et de manière régulière pour pouvoir replacer efficacement les fonds récupérés** ;
- financer la création de la FVA et ses opérations moyennant un crédit de 5 milliards accordé par la BCGE et garanti par l'Etat ;
- prévoir le remboursement de ce crédit à un rythme de 500 millions par an, montant couvert à raison de 46 % (230 millions) par les sommes obtenues lors de la vente des actifs et à raison de 54 % (270 millions) par l'Etat chargé de couvrir les pertes ainsi réalisées ;
- permettre de cette manière d'une part à la BCGE de restructurer peu à peu ses activités et d'assainir progressivement son bilan, d'autre part à l'Etat d'absorber sur une décennie et régulièrement la colossale dépense de 2,7 milliards qu'il est appelé à supporter.

Cette stratégie, largement inspirée par le département des finances (DF) qui était fortement préoccupé à l'époque par son ambition de limiter l'endettement cantonal par tous les moyens, quitte à masquer, profitant de l'absence de consolidation des comptes de l'Etat, certaines réalités comptables et financières, comportait un danger considérable. La BCGE, forcée d'accorder sur son crédit énorme un taux très bas par rapport à ses possibilités de refinancement, ne pouvait pas supporter, au risque de mettre son redressement en péril, le non-respect du rythme de remboursement fixé, particulièrement durant les premiers exercices. D'autant moins que la loi 8194 avait mis de surcroît à sa charge (art. 11) les frais financiers, de fonctionnement et de garantie publique afférents à la FVA.

La faille de la loi 8194

Le problème soulevé par le PL 8754 découle du contexte décrit ci-avant. La loi 8194 qui a donné naissance à la FVA a été rédigée de telle manière que dans les faits

- *la FVA a toute latitude d'emprunter, en une ou plusieurs tranches et à n'importe quel moment, jusqu'à 5 milliards ;*

- *cela sur simple décision du DF ;*
- *sans que le Grand Conseil ne soit consulté ni même avisé ;*
- *sans que les sommes empruntées n'apparaissent au bilan de l'Etat sous la rubrique « dettes à moyen ou long terme ».*

C'est ainsi qu'à fin 2001 le DF a négocié puis fait prendre par la FVA, soit à un taux plus élevé que s'il avait agi pour le compte de l'Etat, deux emprunts de 250 millions chacun. Cet argent a servi à rembourser partiellement le crédit de la BCGE sans que cette opération corresponde à des ventes réalisées par la FVA. Autrement dit, la FVA n'ayant pas pu, pour diverses raisons prévisibles d'ailleurs, tenir l'objectif des 500 millions de réalisations annuelles l'Etat a été contraint d'emprunter en Allemagne, par l'intermédiaire de la FVA, c'est-à-dire à un taux plus élevé que s'il avait agi lui-même, les fonds manquants.

Les versements effectués respectivement par l'Etat et la FVA, en 2001 et en 2002, montrent bien où se situe l'origine de la démarche :

- en 2001 la BCGE a été remboursée à hauteur de 163,5 millions (dont 96,1 provenaient de la FVA et 67,4 de l'Etat)
- en 2002 la BCGE a été remboursée à hauteur de 384,0 millions (dont 225,2 provenaient de la FVA et 158,8 de l'Etat)
- soit un remboursement total de 547,6 millions au lieu d'un milliard convenu.

On notera en passant que la nécessité de recourir au marché allemand découle partiellement de la lenteur des procédures de paiement actuellement en pratique au sein de l'Etat et de la FVA. Durant les deux exercices sous revue la FVA avait en effet réalisé non pas seulement pour 547,6 millions mais pour 700,3 millions.

Elle découle d'autre part de la décision, discutable si l'on s'en réfère à l'esprit de la loi 8194 destinée à sauver la banque, prise par le DF de ne pas rembourser à la BCGE les pertes d'ores et déjà avérées lorsque la FVA rachète en son nom (Nostro) des immeubles, étant entendu que l'ajustement de ces pertes pourrait fort bien intervenir ultérieurement, lors de la revente des biens concernés par la FVA, sur la base du prix final obtenu. Pour les exercices 2001 et 2002 ce ne sont pas moins de 299,9 millions que l'Etat s'est ainsi dispensé de payer à la BCGE.

L'article 9 de la loi 8194

C'est précisément l'article 9 de la loi 8194 qui est en cause. Il autorise la FVA à se financer non pas seulement auprès de l'Etat et de la BCGE mais « de toute autre manière sur les marchés financiers, avec la garantie de l'Etat ». Pour quelles raisons le Grand Conseil a-t-il donné cette autorisation? Et dans quelle mesure celle-ci est-elle préjudiciable aux intérêts du canton ?

Pour l'auteur de ce rapport, qui se fonde sur le mémorial relatif à la séance du 19 mai 2000 du Grand Conseil, l'explication est simple. *Personne n'a alors pensé à la problématique soulevée ci-dessus ou, alors, ceux qui y aurait pu y songer ont dû juger soit qu'il s'agissait d'un scénario improbable soit que, si la FVA devait un jour recourir à ce mode de financement, ce serait seulement pour faire face à des besoins de financement de son propre fonctionnement et non pas pour se substituer à l'Etat dans ses obligations de remboursement du crédit BCGE.*

Quant au préjudice pour la collectivité, comme nous allons le montrer, il est autant politique que financier.

Le rôle du DF

Tout conduit à penser que le DF de l'époque avait parfaitement compris l'intérêt de ce texte. L'article 9 allait en effet lui permettre d'emprunter les fonds qui, si la FVA et l'Etat, comme cela apparaissait probable, ne pouvaient tenir le rythme des ventes fixé, allaient manquer à la BCGE, forcée, il faut le rappeler, de prêter 5 milliards à un taux très bas, se privant ainsi de la possibilité de réaliser une grande partie des opérations plus rémunératrices qui sont menées habituellement par les banques cantonales. Et le DF allait au surplus pouvoir procéder à ces emprunts tout en continuant d'affirmer, contrairement à toute logique, que « l'assainissement de la BCGE n'a pas d'impact sur la dette de l'Etat de Genève » et que « ces pertes n'augmentent pas la dette de l'Etat » (Mme M. Calmy-Rey, en commission le 18 décembre 2002).

Ces affirmations n'étaient pas seulement imprudentes. Elles étaient et demeurent parfaitement inexactes puisque, si l'Etat n'avait pas été contraint d'assainir la banque, la dette publique aurait pu être effectivement réduite, ce dans la mesure où l'effort consenti par Genève pour la BCGE n'a pas pu être affecté à la réduction de son endettement.

Dans un tel contexte il n'est pas absolument scandaleux d'imaginer que le DF ait perçu dans l'article 9 une autre possibilité. Celle de recourir à la FVA, en cas d'insuffisance de trésorerie dans les caisses de l'Etat, pour emprunter, hors bilan de ce dernier, les sommes nécessaires à la couverture des pertes enregistrées par la FVA et dues à la BCGE par l'Etat.

Le problème qui se posait, et se pose encore, à la BCGE...

Voici trois ans, chacun se rappelle que la BCGE avait un problème essentiel, sa survie. C'était aussi celui du Grand Conseil qui, en mai 2000, a voté la loi 8194 assurant le sauvetage de la BCGE, moyennant d'ailleurs un article de la loi (art. 11) au contenu discutable, on l'a déjà relevé, puisqu'il avait pour conséquence de « plomber » pour longtemps les résultats de la banque à cause des charges imposées à celle-ci. Un autre projet de loi, d'origine libérale et actuellement en commission, vise d'ailleurs à corriger ce défaut. A cela s'ajoutait le taux d'intérêt très faible du crédit de 5 milliards et qui constituait pour la BCGE le handicap le plus lourd. Un handicap que M. Blaise Goetschin, auditionné par la commission le 5 mars 2003, a souligné sans ambiguïté en notant que « le maintien constant de ce prêt sur dix ans, sans marge, n'aurait pas constitué une bonne solution ». *Il fallait donc amortir ce prêt le plus vite possible, en tout cas pas moins rapidement que sur dix ans et particulièrement durant les premières années, lorsque le bilan de la banque était le plus fragilisé.*

...résolu par l'art. 9...

Mais ce constat du directeur de la BCGE n'avait manifestement pas encore été fait lorsque le Conseil d'Etat préparait son PL 8246, présenté au Grand Conseil le 19 mai 2000, visant à la création d'une « fondation de défaisance » comme on disait alors. C'est ce qui explique pourquoi dans ce PL 8246 il n'est question nulle part d'un article ressemblant à l'article 9 de la loi 8194, celle finalement adoptée.

Il n'est pas excessif d'affirmer que l'amendement au PL 8246, soumis au Grand Conseil en même temps que le PL 8246 par certains députés, a été en réalité rédigé par le DF. *Il visait non pas seulement à substituer l'idée d'une fondation de droit public à celle de droit privé envisagée par le Conseil d'Etat mais aussi à corriger les possibles conséquences délicates pour la BCGE du taux très bas de son crédit à la FVA.*

Finalement c'est une nouvelle rédaction, celle du PL 8194, qui a été votée en place du PL 8246 et de son amendement. Elle reprenait pratiquement à la lettre tous les éléments des deux textes et aucun député ou conseiller d'Etat n'a fait la moindre allusion lors du débat à l'article 9. Le mémorial en témoigne, en ce fameux 19 mai 2000 le législateur était occupé par des aspects plus spectaculaires de la loi en discussion.

...tout comme celui de la dette publique

On a montré plus haut comment l'art. 9 de la loi votée donnait aux signataires de la convention tripartite du 27 juillet 2000 (Etat, BCGE, FVA) la possibilité d'organiser un remboursement du crédit de la BCGE plus rapide que celui officiellement convenu, soit de manière régulière sur une période de dix ans, ou de pallier les difficultés que ne manquerait pas de rencontrer la FVA à un moment ou à un autre pour tenir le rythme fixé. *S'agissant de l'Etat et de l'évolution de la dette publique, chacun comprend que l'art. 9 offrait au DF une large liberté d'action :*

- *il peut emprunter par l'intermédiaire de la FVA les capitaux nécessaires au remboursement du crédit de la BCGE au rythme des besoins de la BCGE et indépendamment de celui auquel interviennent les réalisations de la FVA ;*
- *il peut opérer ainsi sans faire apparaître au bilan de l'Etat un accroissement de la dette publique ;*
- *cela sans demander l'aval du Grand Conseil.*

Ce procédé comporte certes un inconvénient non négligeable, à savoir le coût des emprunts levés par l'intermédiaire de la FVA. Il faut en effet compter 5 à 7 points de plus sur ces emprunts que sur ceux contractés directement par l'Etat (cf. Mme M. Brunschwig-Graf dans une lettre à la commission datée du 15 avril 2003). Mais il semble qu'à l'époque des deux premiers emprunts effectués par la FVA le DF ait jugé que les quelques millions de francs ainsi ajoutés au prix du sauvetage de la BCGE étaient sans importance.

La même histoire résumée par un comptable

Pour un comptable le défaut de l'art. 9 de la loi 8194 est aisément identifiable. Il sait en effet que la provision constituée en 2000 dans les comptes de l'Etat doit être utilisée au fur et à mesure des remboursements par l'Etat de sa part du crédit de la BCGE à la FVA, soit parallèlement à la vente des actifs gérés par la FVA.

Mais si la FVA a emprunté 500 millions sur le marché puis versé cette somme à la BCGE en remboursement anticipé du crédit de cette dernière, surgit un jour un problème. Ce jour-là, en effet:

- *l'Etat montre toujours dans ses comptes une partie de la « provision perte BCGE » ;*
- *la FVA ne possède encore des actifs et a encore à son bilan une dette ;*
- *... mais la BCGE n'est plus créancière.*

Se posent alors quelques questions intéressantes, dont la solution n'est pas prévue par la loi actuelle :

- la convention tripartite, signée par les parties le 27 juillet 2000, qui a « pour objet la cession desdits actifs et la fixation des modalités de financement et de remboursement de la Fondation par la Banque », cesse-t-elle pour cette dernière de produire ses effets ?
- les créanciers allemands qui se sont substitués à la BCGE sont-ils soumis, s'agissant du remboursement de leur crédit, au même régime que la BCGE ?
- si, comme c'est quasiment certain, tel n'est pas le cas, comment et dans quelles conditions ce crédit sera-t-il remboursé ?

Le DF connaît peut-être la réponse à ces questions et c'est avec intérêt que le Grand Conseil en prendra connaissance.

Conclusion

Nous croyons avoir dans ce rapport démontré que la modification législative demandée par le PL 8754 n'est pas seulement justifiée mais bien indispensable. Il y va de la transparence des comptes, de l'information complète des citoyens, de l'efficacité du contrôle parlementaire et du coût final du sauvetage de la BCGE.

Certains affirmeront avec raison que la problématique expliquée dans ces pages se trouverait résolue si l'Etat appliquait les règles et les normes comptables prescrites depuis longtemps par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF), s'il tenait un bilan consolidé de ses actifs comme de ses passifs et s'il établissait un tableau de ses flux de trésorerie. Dans ce cas, effectivement, le procédé décrit ici serait inapplicable et le Grand Conseil ainsi que les citoyens disposeraient d'une image claire.

Le rapporteur de la minorité est le premier à déplorer qu'il n'en soit pas ainsi. Avec ses collègues radicaux et d'autres députés il condamne d'ailleurs avec constance, depuis des années, les manipulations de la comptabilité du canton et il regrette depuis tout aussi longtemps que le Conseil d'Etat n'accorde pas davantage d'attention aux rapports de l'ICF. Mais dans cette attente il apparaît clairement que l'art. 9 de la loi 8194 doit être modifié de façon à rendre impossible de nouveaux emprunts publics masqués par la FVA.

D'autres pourraient prétendre que la FVA ne constitue qu'un cas parmi d'autres et relever, à titre d'exemples, l'endettement à long terme, fin 2002, de quelques entités de droit public, elles non plus consolidées :

- l'AIG	158 millions
- la Fondation des parkings	107 millions
- les HUG	40 millions
- les TPG	100 millions

Mais bien que réels ces problèmes ne sont pas de la même nature que celui faisant l'objet de ce rapport. D'abord parce qu'il s'agit d'entités dont la mission n'est pas aussi précise, étroite que celle de la FVA et dont la durée de vie n'est pas limitée, ensuite parce qu'elles possèdent une réelle valeur économique, sociale et financière, enfin et surtout parce que toute modification de leur structure de bilan est portée à l'attention du Grand Conseil. De surcroît les ordres de grandeur restent faibles en comparaison avec le niveau d'endettement hors BCGE que montre déjà la FVA et celui qu'il pourrait encore atteindre, tout cela sans que le Grand Conseil ne soit consulté.

En résumé, il faut que le Grand Conseil adopte le PL 8754. En effet, laisser le DF continuer à emprunter dans les conditions actuelles

- ***consisterait à maintenir hors jeu le Grand Conseil (puisque'il continuerait à ne pas être consulté) ;***
- ***consisterait en particulier pour le Grand Conseil à admettre que le rythme de remboursement du crédit de la BCGE n'est pas le même que celui des activités de vente de la FVA (entérinant ainsi de facto le principe d'un allongement de la durée d'existence de cette dernière et acceptant simultanément une exposition prolongée de la FVA aux risques de hausse des taux d'intérêt ou d'effondrement du marché immobilier) ;***

- *ne serait pas conforme à l'esprit de la loi 8194 (puisque selon celle-ci la FVA est une institution de valorisation et non pas de financement de la BCGE) ;*
- *ne serait pas compatible avec la lettre de la LGFA (qui exige le respect des principes de transparence et d'intégralité dans la tenue des comptes de l'Etat) ;*
- *coûterait plus cher à la collectivité puisque l'Etat peut emprunter à meilleur compte (entre 2,5 et 3,5 millions de dépense inutile sur dix ans pour les emprunts de 500 millions actuellement contractés).*

Mais, il faut le dire avec force, l'adoption du PL 8754 ne saurait signifier que le Grand Conseil s'opposerait désormais par principe à un changement dans le rythme prévu du remboursement du crédit accordé par la BCGE à la FVA. Une telle adoption indiquera seulement au Conseil d'Etat, au DF en particulier, et aux autres acteurs que le Grand Conseil entend, dans un tel cas, être consulté et qu'il exige que les choses soient faites en toute transparence.

Il ne s'agit pas davantage, pour les signataires du PL 8754, de faire le procès de la FVA, forcée de travailler dans un contexte politique difficile. Mais il est vrai que la FVA doit continuer à tout mettre en œuvre pour se tenir dans ses activités de vente au rythme fixé, voire d'accentuer celui-ci, surtout au vu de la situation actuelle particulièrement favorable du marché genevois de l'immobilier. Une situation caractérisée par une demande soutenue et des taux d'intérêt historiquement bas qui ne peuvent que remonter dans les années à venir. Les ventes de la FVA s'avéreront alors bien plus difficiles et ses frais de fonctionnement s'en trouveront gravement alourdis.

Au bénéfice de ces explications le rapporteur de la minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter le PL 8754. Il vous en remercie par avance.