

Date de dépôt: 11 septembre 2006

Messagerie

Rapport

**de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi
du Conseil d'Etat d'aliénation et d'investissement découlant
d'opérations de transfert d'actifs entre l'Etat de Genève et
l'Aéroport International de Genève**

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Kunz

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances a traité le projet de loi 9827 lors de sa réunion du 30 août 2006 sous la présidence de M. Jean-Marc Odier. Elle a fondé ses travaux d'une part sur le préavis rédigé par la Commission de l'économie (cf. annexe), dont les conclusions lui ont été expliquées par son rapporteur, M. François Gillet, d'autre part sur les informations qui lui ont été fournies en ce 30 août 2006 par MM. les conseillers d'Etat François Longchamp et David Hiler.

Le préavis de la Commission de l'économie

Les conclusions de la Commission de l'économie figurent in extenso en annexe à ces pages. M. Gillet, lors de son audition par la Commission des finances, s'est astreint à en rappeler les éléments essentiels. Il a souligné que le projet de loi 9827 avait rencontré un soutien quasi unanime au sein de la

Commission de l'économie, qui a généralement considéré que l'opération s'inscrivait dans « la logique du processus conduisant à une autonomie accrue de l'AIG ».

Il y eut certes quelques réserves exprimées par les commissaires :

- la crainte que ce transfert d'actifs constitue le premier pas vers une privatisation de l'AIG ;
- le choix de la valeur comptable comme base de la transaction ;
- la technique utilisée par le Conseil d'Etat qui pourrait être considérée comme « un moyen aisé d'alléger la dette publique cantonale ».

Ces points ont été étudiés par la Commission des finances lors de ses débats, le Grand Conseil s'en rendra compte en prenant connaissance de la suite du présent rapport.

Les travaux de la Commission des finances

Audition de M. François Longchamp

Le conseiller d'Etat en charge du département de tutelle de l'AIG a fortement insisté sur la manière du gouvernement de concevoir, stratégiquement, l'aéroport. Pour lui ce dernier constitue un pilier essentiel de la promotion économique du canton. En conséquence :

- d'une part l'AIG demeurera une entité entièrement détenue et contrôlée par les pouvoirs publics (ce qu'impose d'ailleurs et continuera d'imposer son statut d'établissement autonome de droit public) ;
- d'autre part il ne saurait être question de remplacer la politique actuellement appliquée sur le long terme au sein de l'AIG par une autre stratégie, par exemple celle d'une maximisation des profits à court terme grâce à l'accroissement des taxes d'aéroport.

M. Longchamp a également souligné la cohérence et l'efficacité de la politique menée depuis 1994, année de l'autonomisation de l'AIG, par le gouvernement et la direction de l'aéroport :

- le choix et le succès de l'option visant à favoriser le marché du « low cost », option qui a contribué si vigoureusement au maintien et au développement des activités aéroportuaires et à l'accroissement des dessertes de l'AIG ; point n'est besoin d'insister longuement sur le constat qu'à la suite de la suppression des vols long courrier de Swissair, puis à la disparition de cette compagnie, la qualité des dessertes avait été très sensiblement mise à mal.

- la capacité de l'AIG de financer sans apports de fonds publics tous les investissements engagés depuis douze ans ;
- le succès et l'efficacité de la pratique immobilière destinée à rentabiliser les surfaces commerciales louées et qui représentent aujourd'hui plus de la moitié du chiffre d'affaires de l'AIG.

M. Longchamp a profité de sa présence pour relever néanmoins et en toute transparence trois problèmes qui grèvent actuellement la gestion de l'AIG. Il apparaît d'abord au gouvernement que la taille et la composition du conseil d'administration de l'AIG ne correspond plus aux exigences d'une gouvernance moderne. Il s'agira de repenser et de réduire la taille de cet organe. Ensuite, l'AIG a vu ses charges fixes croître trop rapidement ces dernières années. Plus de rigueur sera nécessaire à l'avenir. Enfin, la règle de répartition des bénéfices entre l'aéroport et l'Etat prévue par la loi actuelle reste trop peu motivante pour l'AIG. Il faudra remédier à cette faiblesse, sans pour autant diminuer la part des bénéfices qui doit revenir à l'Etat.

Mais à l'évidence ces questions n'ont rien à voir avec la notion du transfert d'actifs.

Audition de M. David Hiler

Le chef du Département des finances s'est voulu rassurant quant aux aspects financiers de l'opération. Il a notamment relevé que :

- le taux d'intérêt auquel l'AIG pourra obtenir sur le marché les capitaux requis par l'achat des actifs qui manquent à son bilan, soit 154,25 millions de F, demeurera inférieur au taux moyen actuel de la dette publique cantonale, même semble-t-il en se passant de la caution de l'Etat ;
- si le bilan de l'Etat se trouvera modifié par l'opération, son compte d'exploitation ne sera touché que dans la mesure du droit de superficie imposé à l'AIG, soit environ 4,7 millions de francs ;
- s'il est vrai que le transfert d'actifs désiré contribuera à réduire optiquement la dette de ce qu'il est convenu d'appeler le « petit Etat », les normes IPSAS, bientôt en vigueur, devront donner une vision complète et précise des comptes consolidés du canton ;
- si l'on peut discuter à perte de vue sur la valeur de transfert retenue, la valeur comptable reste la norme la plus équitable et la plus réaliste ;
- l'AIG restant complètement dans le giron de l'Etat, le monopole dont il bénéficie, le Conseil d'Etat y veillera, ne conduira pas à la création des rentes de situation que certains pourraient craindre pour sa direction et son personnel.

Conclusion

Le préavis de la Commission de l'économie et l'audition des deux conseillers d'Etat ont convaincu une très large majorité de la Commission des finances du bien-fondé de l'opération proposée par le gouvernement. A l'évidence, le transfert des actifs entre l'Etat et l'AIG s'inscrit dans les exigences d'autonomie et de saine gestion de ce dernier. Les réserves formulées par certains membres de la Commission de l'économie, relayées d'ailleurs au sein de la Commission des finances, ont été levées :

Premier pas vers la privatisation ?

A moins d'une modification du statut juridique de l'AIG, la privatisation de celui-ci, même partielle, demeure impossible. Or il reviendrait au Grand Conseil, voire au peuple, de procéder à une telle modification.

Valeur comptable inadéquate ou inéquitable ?

Sous l'angle financier ou politique cette question pose manifestement un faux problème et il en restera ainsi aussi longtemps que l'aéroport appartiendra à l'Etat et que ce dernier continuera d'exiger qu'il soit géré de manière efficace. En fin de compte, pour la collectivité, le prix fixé aujourd'hui importe peu, la sous-évaluation éventuelle pouvant être considérée comme une réserve tacite. Certains députés peuvent rêver ou craindre qu'un jour l'aéroport soit privatisé partiellement ou totalement. On notera à leur intention que les intérêts de la collectivité seraient sauvegardés. C'est en effet le vendeur, donc l'Etat, qui dans une telle occurrence encaisserait l'agio qui pourrait découler de la sous-évaluation des actifs inscrits au bilan de l'AIG.

Il convient par contre de rappeler au Conseil d'Etat que l'évaluation de la totalité des actifs de l'Etat doit s'inscrire, conformément aux normes IPSAS, dans une méthode cohérente. La détermination de la valeur des biens appartenant à l'AIG ne saurait faire exception, et le gouvernement devra s'en souvenir lorsqu'il s'agira pour lui de procéder dans son bilan et dans celui des institutions autonomes à la réévaluation complète des actifs appartenant au canton.

Camouflage de la dette publique du canton ?

Chacun a compris que dès l'instant où Genève disposera d'une comptabilité consolidée selon les normes IPSAS, soit dès 2008, nul ne pourra plus masquer par des artifices la réalité et l'ampleur de la dette publique. Au contraire, le transfert des actifs dans le bilan des établissements publics autonomes donnera une vision plus précise de leur situation financière et de celle du petit Etat.

Recommandation de la commission

Par 12 voix (2 Ve, 2 PDC, 2 R, 2 UDC, 3 L et 1 MCG) contre trois voix socialistes, la Commission des finances, conformément au préavis de la Commission de l'économie, vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, d'adopter le projet de loi 9827.

Projet de loi (9827)

d'aliénation et d'investissement découlant d'opérations de transfert d'actifs entre l'Etat de Genève et l'Aéroport International de Genève

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

Chapitre 1 Modalités du transfert d'actifs

Art. 1 Vente des bâtiments, installations et aménagements extérieurs

¹ L'aliénation par l'Etat de Genève à l'Aéroport International de Genève (ci-après AIG) des bâtiments, installations et aménagements extérieurs, compris dans le périmètre aéroportuaire tel que défini dans le plan figurant en annexe à la présente loi, est autorisée pour un prix de 154 250 269 F.

² Ce prix correspond à la valeur comptable, dans les livres de l'Etat, de ces actifs à la date du 31 décembre 2006 ; il est réactualisé par le Conseil d'Etat s'il est procédé au transfert d'actifs à une date ultérieure. Il est versé en espèces par l'AIG.

Art. 2 Terrains *Propriété de l'Etat*

¹ Les biens-fonds, compris dans le périmètre aéroportuaire au sens de l'article 1, alinéa 1, demeurent la propriété de l'Etat de Genève.

Droit de superficie en faveur de l'AIG

² L'Etat constitue sur les biens-fonds visés à l'alinéa 1 un ou plusieurs droits de superficie distincts et permanents immatriculés au registre foncier en faveur de l'AIG.

Droits existants

³ Les droits de superficie, de propriété par étage, ainsi que d'autres droits éventuels, déjà consentis à des tiers, sont réservés. Les revenus y relatifs reviennent à l'AIG.

Droits au second degré

⁴ Sous réserve de l'accord du Conseil d'Etat, l'AIG peut constituer des droits de superficie ainsi que des droits de propriété par étage en faveur de tiers (droits au second degré).

Conditions du droit de superficie

⁵ Le Conseil d'Etat fixe pour le surplus les conditions du droit de superficie et en particulier de la rente de superficie due par l'AIG.

Chapitre 2 Opération préalable

Art. 3 Crédit d'investissement

Un crédit d'investissement de 51 529.75 F est ouvert au Conseil d'Etat en vue de l'acquisition de la parcelle n° 1144 de la commune du Grand-Saconnex, d'une contenance de 454 550 m² et propriété actuelle de la Société Immobilière de Terrains Nord-Aviation.

Art. 4 Budget d'investissement

Le crédit pour l'achat de la parcelle n° 1144 de la commune du Grand-Saconnex est inscrit en une tranche unique au budget d'investissement en 2007 sous la rubrique 07.09.92.00. 50000101.

Art. 5 Financement et charges financières

Le crédit d'investissement visé à l'article 3 est financé, à due concurrence, par compensation de la créance de l'Etat de Genève à l'égard de la Société Immobilière de Terrains Nord-Aviation et ne donne ainsi pas lieu à une transaction de trésorerie.

Art. 6 Amortissement

Vu sa nature, l'investissement visé à l'article 3 ne donne pas lieu à amortissement.

Chapitre 3 Dispositions finales

Art. 7 Loi sur la gestion administrative et financière

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.

Art. 8 Dispositions d'application

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi.

Art. 9 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 10 Modifications à une autre loi

La loi sur l'aéroport international de Genève, du 10 juin 1993 (H 3 25), est modifiée comme suit :

Art. 4 Propriété (nouvelle teneur)***Bâtiments, installations et aménagements extérieurs***

¹ Les bâtiments, installations et aménagements extérieurs compris dans le périmètre aéroportuaire sont propriété de l'établissement, conformément à la loi d'aliénation et d'investissement découlant d'opérations de transfert d'actifs entre l'Etat de Genève et l'Aéroport International de Genève, du ... (*à compléter*).

Terrains

² Les biens-fonds compris dans le périmètre aéroportuaire demeurent la propriété de l'Etat de Genève.

Droit de superficie en faveur de l'établissement

³ L'Etat constitue sur les biens-fonds visés à l'alinéa 1 un ou plusieurs droits de superficie distincts et permanents immatriculés au registre foncier en faveur de l'établissement. Le Conseil d'Etat fixe les conditions du droit de superficie et en particulier de la rente de superficie due par celui-ci.

Droits existants

⁴ Les droits de superficie, de propriété par étage, ainsi que d'autres droits éventuels, déjà consentis à des tiers, sont réservés. Les revenus y relatifs reviennent à l'établissement.

Droits au second degré

⁵ Sous réserve de l'accord du Conseil d'Etat, l'établissement peut constituer des droits de superficie ainsi que des droits de propriété par étage en faveur de tiers (droits au second degré).

Art. 31 (nouvelle teneur, sans modification de la note)

L'établissement peut donner en location ou en concession les locaux techniques, administratifs et commerciaux dont il est propriétaire et dont il n'a pas lui-même l'usage.

Art. 32 (nouvelle teneur, sans modification de la note)

L'établissement assure l'entretien et l'adaptation des biens et équipements dont il est propriétaire, de sorte à garantir l'exécution de sa mission telle que définie à l'article 2.

Art. 36, al. 1 (nouvelle teneur, sans modification de la note)

¹ L'établissement assume l'ensemble des charges liées à son exploitation, y compris les indemnités que l'Etat serait appelé à payer à des riverains de l'aéroport en raison des nuisances qu'ils pourraient subir du fait de l'exploitation de ce dernier.

Art. 40 (abrogé)

ANNEXE

Secrétariat du Grand Conseil**PL 9827
Préavis***Date de dépôt: 14 août 2006**Messagerie***Préavis****de la Commission de l'économie à l'attention de la Commission des finances sur le projet de loi du Conseil d'Etat d'aliénation et d'investissement, découlant d'opérations de transfert d'actifs entre l'Etat de Genève et l'Aéroport International de Genève****Rapport de M. François Gillet**

Mesdames et
Messieurs les députés,

Lors de ses séances des 22 et 29 mai ainsi que des 12 et 19 juin 2006, la Commission de l'économie, après avoir examiné plus largement la situation actuelle de l'AIG, a traité ce projet de loi sous la présidence de M. Gilbert Catelain et en présence de M. François Longchamp, conseiller d'Etat. Le procès-verbal a été tenu avec précision par M. Hubert Demain, que nous remercions.

Introduction

Il est rappelé la position du Conseil d'Etat concernant les transferts d'actifs des trois établissements publics autonomes concernés (AIG, TPG et SIG) et précisé que ces projets de lois se concentrent sur des aspects strictement financiers, sans lien avec les projets de lois sur la gouvernance de ces entités parapubliques. Le conseiller d'Etat insiste également sur le fait qu'aucune privatisation n'est envisageable et que l'aéroport demeurera propriété de l'Etat.

En réponse à la demande de quelques commissaires, souhaitant des éléments comparatifs entre l'AIG et d'autres aéroports, le conseiller d'Etat rappelle que la situation de l'AIG est actuellement nettement plus enviable que celle de l'aéroport de Zurich-Kloten ; notamment s'agissant de la taxe aéroportuaire, deux fois plus élevée à Zurich qu'à Genève. Pour le surplus, il précise qu'il est parfaitement possible de fournir à la commission des tableaux comparatifs des différents aéroports, en Suisse et à l'étranger.

Avant de se prononcer sur le projet de loi 9827, la commission souhaite auditionner la direction de l'aéroport concernant ce projet de loi et, plus généralement, sur la situation de l'AIG en regard de l'évolution du secteur et des expériences menées par d'autres aéroports.

Auditions de la direction de l'Aéroport International de Genève

En préambule, le conseiller d'Etat précise que le projet de loi 9827 s'inscrit dans un processus, engagé en 1993 dans le cadre de la révision de la LAIG

(H 3 25), qu'il s'agit maintenant de finaliser. Il faut y voir essentiellement une opération comptable.

Dans un premier temps (audition du 29 mai), M. Pierre Germain, directeur financier de l'AIG, présente l'évolution du statut juridique et financier de l'aéroport puis les aspects comptables du projet de loi 9827 (voir annexe 1). Il en ressort pour l'essentiel les points suivants:

– Dans le processus conduisant à une autonomie accrue de l'aéroport, il faut distinguer cinq périodes avec leurs caractéristiques ainsi que les principaux changements intervenus à chaque étape:

1. Période avant 1994 :

- Aéroport = service de l'Etat
- Comptes de l'aéroport intégrés dans les comptes de l'Etat et absence de bilan propre
- Actifs immobilisés de l'aéroport : dans les comptes de l'Etat à la valeur historique
- « Dette » implicite de l'aéroport envers l'Etat

2. 1994 ; création de l'établissement public autonome :

- AIG = établissement public autonome
- Terrains et constructions demeurent propriété de l'Etat et sont mis à disposition de l'AIG moyennant le paiement des intérêts et des amortissements
- Transfert, à la valeur comptable, des actifs mobiliers, du fonds d'adaptation et de renouvellement et du fonds environnement
- Pas de capital de dotation
- Pas d'actifs immobilisés, ni de dette à long terme au bilan
- 50% du bénéfice versé à l'Etat

3. Période 1994-2005 :

- Entretien et adaptation des infrastructures pris en charge par l'AIG
- Paiement à l'Etat des amortissements et intérêts des actifs immobilisés figurant dans ses livres
- Rétrocession partielle du bénéfice
- Comptes de l'Etat et de l'AIG ne reflétant pas la réalité économique et financière

4. Période 2005-2006 :

- Traitement comptable des actifs immobilisés, dans les comptes de l'AIG, selon le principe du « leasing financier »
- Actifs et dette Etat apparaissent au bilan ; reflétant ainsi la réalité économique conformément aux normes comptables en vigueur (IAS-IFRS)

5. 2007 ; projet de loi (PL 9827):

- Continuité dans l'incidence économique du traitement des actifs par rapport à 2005-2006
- Nouveau traitement comptable : amortissement classique des actifs (vs leasing financier) et prise en compte de la valorisation des terrains

- Concernant spécifiquement le projet de loi 9827, il convient d'en préciser les principes ainsi que les avantages et les inconvénients, pour l'Etat et pour l'AIG :

1. Principes du projet de loi :

- Transfert juridique et économique, à la valeur comptable, des actifs ; moyennant un versement cash à l'Etat (155 millions de F)
- Versement d'une rente de superficie d'environ 4,7 millions de F par an

2. Avantages pour l'Etat :

- Encaissement cash de 155 millions de F (désendettement)
- Encaissement d'une rente de superficie d'environ 4,7 millions de F par an (revenu fixe garanti)
- Poursuite de la perception de 50% des bénéfices (revenu variable)

Aucun inconvénient pour l'Etat

3. Avantages pour l'AIG :

- Comptes reflétant la situation économique
- Information plus transparente pour les observateurs et les milieux financiers
- Possibilités de benchmarking

4. Inconvénients pour l'AIG :

- Paiement d'une rente de superficie (détérioration des résultats et du cash-flow)
- Refinancement de la dette

- Deux arguments sont développés pour justifier le choix de la valeur comptable comme valeur de transfert :

1. Seule méthode objective de valorisation. Actuellement, il est impossible de différencier physiquement et comptablement une partie des actifs immobilisés issus des investissements de l'Etat des investissements effectués par l'AIG.

2. Continuité économique dans le traitement des actifs au sein du périmètre consolidé Etat (actifs immobilisés selon la valeur historique).

L'audition se poursuit par deux présentations (29 mai et 12 juin) de M. Robert Deillon, directeur général de l'AIG, portant sur la situation actuelle de l'AIG, ses principaux résultats pour 2005 et « la stratégie et le développement de l'aéroport dans une perspective régionale et européenne ». Ces deux présentations n'étant pas directement liées au projet de loi, nous nous bornerons à citer les principaux thèmes abordés, sans les développer :

- Spécificité du marché aérien et de la desserte de Genève.
- Zone de chalandise multinationale / Provenance des passagers.
- Evolution du trafic et part de marché / Effet « low cost ».
- Aéroport comme facteur économique / Impact économique de l'AIG.
- Prévision du trafic passagers à long terme.
- Stratégie et action marketing / Politique commerciale incitative.
- Nouveau rôle des gestionnaires d'aéroport.
- Développement de l'infrastructure aéroportuaire / Evolution de l'endettement (voir annexe 2).

Discussion de la commission suite aux auditions

Aux craintes exprimées par certains commissaires de voir de nouveaux acteurs entrer au sein du capital de l'aéroport et/ou que les infrastructures aéroportuaires puissent être revendues ultérieurement, il est répondu que les statuts d'un établissement public autonome ne réservent aucune possibilité de cession « de quoi que ce soit à qui que ce soit ». De plus, l'AIG ne dispose d'aucun outil ou infrastructure superflue, ni de réserve foncière qui permettrait d'envisager le développement d'un parc d'affaires, par exemple. Le conseiller d'Etat confirme que la LAIG de 1994, instituant un établissement public autonome, ne réserve aucune latitude, ni pour une éventuelle cession d'actif, ni pour une ouverture de capital. De même, si par hypothèse, la participation des communes au capital devait intervenir, cela impliquerait un projet de loi soumis à référendum. En tout état de cause, il souhaite affirmer très clairement que ce genre de projets n'entre pas dans les intentions du Conseil d'Etat, même s'il devait s'agir d'entités publiques.

Quant aux 154 millions de F cash que l'AIG versera à l'Etat et qu'il se chargera de refinancer sur le marché des capitaux, la question est posée de

savoir s'il bénéficiera de la garantie de l'Etat et de taux d'intérêts préférentiels. Il est répondu que le taux d'intérêt applicable est effectivement crucial afin de ne pas grever les ressources de l'aéroport par des charges financières excessives. Des discussions sont déjà engagées avec les bailleurs de fonds actuels, ainsi qu'avec le département des finances sur la possibilité de bénéficier de la garantie de l'Etat. Le processus étant en cours, aucune réponse définitive ne peut être apportée à cette question. Il est toutefois rappelé que la solution actuelle du financement indépendant de l'AIG, sans garantie de l'Etat, offre un taux inférieur au taux moyen pondéré de l'Etat. A ce propos, le conseiller d'Etat indique que le taux moyen de la dette de l'AIG (2,75%) est excellent. Il rappelle également que la garantie de l'Etat constitue, pour celui-ci, une charge non négligeable en lien avec l'ampleur de la dette publique. Une garantie de l'Etat étendue à toutes les entités ou collectivités publiques ne pourrait qu'aggraver la situation. Pour le Conseil d'Etat, il s'agit plutôt aujourd'hui de modifier cette pratique et de faire figurer la dette au bilan de l'établissement public autonome pour lequel elle a été contractée. Il rappelle enfin que le poids de ces garanties ne manque pas d'influencer le rating de l'Etat (Standard & Poors), actuellement à la baisse.

Une commissaire s'interroge sur l'éventualité de pousser la logique à son terme, par le transfert des terrains suite à ce premier transfert d'actifs. Le conseiller d'Etat réfute toute éventualité relative à un transfert de terrains et rappelle, une fois encore, que l'aéroport, en tout ou en partie, n'est pas à vendre. Ces terrains resteront à l'Etat, quoi qu'il arrive, de manière à ce que l'Etat conserve toujours la clé de l'activité aéroportuaire. Il ajoute à ce propos que l'aéroport n'était pas demandeur d'un transfert des terrains.

Des précisions sont demandées sur l'article 4, alinéa 5 (droits de superficie ou de propriété par étage en faveur de tiers / droits au second degré). Concernant ces droits au second degré, le conseiller d'Etat rappelle que l'aéroport garde la faculté de certaines sous-locations (par exemple : La Poste, le bâtiment des services hôteliers, le bâtiment de Jet Aviation, ou Geneva Air Park). Ces sous-locations rapporteraient aujourd'hui un montant annuel de l'ordre de 1 913 000 F.

Des explications sont également demandées concernant le chapitre 2 (Opérations préalables) relatif à l'acquisition de la parcelle n° 1144 de la commune du Grand-Saconnex à la Société Immobilière de Terrains Nord-Aviation. Le conseiller d'Etat rappelle à la commissaire que ladite société, sous le contrôle de l'Etat de Genève, gère les terrains situés sur territoire français et a été constituée de manière à respecter les conditions du droit français, interdisant à une collectivité publique de détenir ces terrains. Il s'agissait, et depuis plusieurs décennies, de développer une politique

d'acquisition de terrains situés en zone aéroportuaire de manière à empêcher de nouvelles constructions et toute la problématique liée aux riverains. Il rappelle également les spécificités de cette zone particulière. Un accord passé avec l'Etat français, cinquante ans auparavant, a permis le développement de l'aéroport par l'achat et la vente de terrains de compensation, de manière à ne réduire ni le territoire français, ni le territoire suisse. Ces terrains resteront dans les mains de l'Etat de Genève par le biais de cette société immobilière, qui sera maintenue.

Une commissaire souhaiterait des précisions sur la part du bénéfice de l'aéroport rétrocédée à l'Etat et de l'éventuel impact que pourrait avoir la cession. Le directeur général rappelle qu'il s'agit d'un minimum de 50 % de rétrocession (porté exceptionnellement à 66 %). Il assure que la cession d'actifs n'aura aucun impact sur ce bénéfice pour l'Etat, du fait que l'AIG règle déjà la charge d'amortissement et les intérêts liés à la dette de ces actifs. Par contre, il est à noter que le droit de superficie viendra grever le bénéfice de l'AIG à hauteur de 4 700 000 F. Le transfert d'actifs péjorera donc les comptes de l'AIG, sur le résultat net après distribution, de 50% du droit de superficie, soit 2 350 000 F.

La question de l'opportunité du choix de la valeur comptable comme valeur de transfert est également abordée. Une commissaire précise que dans d'autres opérations de ce genre, c'est la valeur vénale, plus élevée, qui a été retenue. Outre les raisons développées dans l'exposé des motifs, le directeur général précise que si l'on a privilégié la valeur comptable, cela résulte du fait que la totalité des amortissements, des investissements et de l'entretien étaient déjà à la charge de l'aéroport depuis 1993. Ces éléments ont été pris en compte dans la détermination du montant en question, étant entendu que les terrains restent propriété de l'Etat.

Cette cession d'actifs aurait pour avantage, selon l'exposé des motifs, d'accroître la capacité financière de l'aéroport sur les marchés du crédit. Une commissaire voudrait savoir de quelle manière. Le conseiller d'Etat rappelle que, fondamentalement, la situation relativement confortable de l'aéroport ne nécessite pas une modification urgente par une cession des actifs. Toutefois, une telle opération aurait pour avantage de présenter un bilan de l'Etat conforme aux cantons de Zurich et de Bâle, où l'endettement lié aux aéroports est hors Etat. Surtout, la situation comptable actuelle apparaît comme difficilement justifiable, lors de négociations avec les banques. Il s'agirait également de pouvoir profiter d'un taux moyen de la dette inférieur à celui de l'Etat de Genève. C'est ainsi que cette solution permettrait effectivement d'améliorer la situation de l'AIG.

Les auditions de la Direction de l'AIG suscitent également plusieurs questions ou remarques n'étant pas directement liées au projet de loi 9827 mais portant sur la situation générale de l'Aéroport. Nous nous limiterons donc à en énumérer les plus importantes :

- Effet de l'augmentation du prix du pétrole sur le secteur aérien et conséquences éventuelles pour l'AIG.
- Quelle implication des cantons voisins dans le développement de l'AIG ?
- Situation des aéroports de Lyon-Satolas et de Zurich-Kloten en comparaison avec l'AIG.
- Point de situation concernant le recours d'Air France contre la construction du terminal T2.
- Temps d'attente des bagages et retards aériens à Genève-Cointrin.
- Priorités sur le plan des investissements futurs de l'AIG.
- Situation des transports publics et des parkings autour de l'aéroport et mesures envisagées.

Prises de position et votes

Le groupe socialiste se déclare favorable à entrer en matière, car cette cession d'actifs est la suite logique de la constitution de l'AIG, en tant qu'établissement public autonome. Cette opération contribuera également à une meilleure gestion des actifs. Le groupe exprime aussi sa satisfaction de voir les terrains rester sous l'emprise de l'Etat et se dit rassuré par les propos du chef du département, bannissant toute idée de privatisation de l'AIG. Par contre, il conserve quelques doutes sur la valeur retenue pour cette opération, ce qui pourra motiver une abstention.

Un député libéral indique que son groupe est également favorable à cette opération, même s'il continue à émettre quelques doutes sur ce processus d'externalisation de la dette publique.

Au nom du groupe PDC, un député précise que son groupe est favorable à ce transfert d'actifs; comme d'ailleurs aux deux autres projets de lois concernant TPG et SIG. Il relève tout particulièrement l'intérêt du droit de superficie et apprécie les garanties données contre une éventuelle privatisation. Quant au choix de la valeur comptable, il paraît effectivement le meilleur. Car, il est bien évident que l'Etat ne doit pas chercher à tirer un bénéfice excessif de cette opération, dès lors qu'il s'agit d'un établissement public autonome.

Le groupe radical marque également sa volonté d'entrer en matière. Ce projet devrait principalement permettre d'accroître la transparence et d'améliorer la présentation de la situation, notamment comptable, vis-à-vis des partenaires financiers.

Le groupe des Verts entrera également en matière, car ce transfert suit la logique initiée dès le début du processus de modification des statuts de l'AIG.

Le groupe MCG va dans le même sens. Ce transfert d'actifs va notamment permettre d'augmenter la transparence et la clarté du bilan de l'Etat.

Le président, s'exprimant pour le groupe UDC, approuve également cette entrée en matière qui constitue une bonne opération pour les différents acteurs et qui devrait permettre aussi une meilleure gestion des infrastructures aéroportuaires, tout en favorisant une position concurrentielle.

Le président procède au vote d'entrée en matière :

Vote d'entrée en matière sur le projet de loi 9827

Pour : 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : ---

[unanimité]

Examen article par article

Le président donne lecture des différents articles et attend les commentaires ou amendements de ses collègues :

Article 1

Le conseiller d'Etat signale qu'un vote relativement rapide, dans l'année en cours, devrait permettre de conserver la valeur indiquée au premier alinéa.

Alinéa 1

Pour : 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : 2 S [adopté].

Alinéa 2

Pour : 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : 2 S [adopté].

Article 2

Alinéas 1, 2, 3, 4 et 5

Pour : 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : ---
[unanimité].

Article 3

Pour : 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : ---
[unanimité].

Le conseiller d'Etat répète ses propos relatifs à l'opération concernant la société Nord-Aviation (certains terrains lui appartiennent, cette société appartient à l'Etat de Genève, elle ne sera pas dissoute et conservera certaines parcelles – voir annexe 4 du projet de loi). Il explique que préalablement à la cession d'actifs, doit s'effectuer un transfert formel de propriété à l'Etat de Genève, ce qui ne constituera finalement qu'une opération blanche.

Article 4

Pour : 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : ---
[unanimité].

Article 5

Pour : 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : ---
[unanimité].

Article 6

Pour : 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : ---
[unanimité].

Article 7

Pour : 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : ---
[unanimité].

Article 8

Pour : 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : ---
[unanimité].

Article 9

Pour : 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : ---
[unanimité].

Article 10

Pour : 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : ---
[unanimité].

Article 4

Alinéa 1

Pour : 1 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : 1 Soc
[adopté].

Alinéas 2, 3, 4 et 5

Pour : 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : ---
[unanimité].

Article 31

Pour : 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : ---
[unanimité].

Article 32

Pour : 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : ---
[unanimité].

Article 36, al. 1

Pour : 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : ---
[unanimité].

Article 40 (abrogé)

Pour : 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : ---
[unanimité].

Le conseiller d'Etat précise qu'il s'agissait d'une disposition transitoire, aujourd'hui caduque.

Le président procède au vote final :

Vote d'ensemble sur le projet de loi 9827

Pour : 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 MCG, 1 UDC Contre : --- Abst. : 2 S [adopté].

Conclusion

Considérant le très large soutien apporté à ce projet de loi, par l'ensemble des groupes politiques, lors de nos débats (unanimité pour la quasi-totalité des votes) et sans préjuger des résultats des travaux de la Commission des finances, le rapporteur vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à suivre le vote de la Commission de l'économie en acceptant le projet de loi 9827.

ANNEXES

- *Présentation de M. Pierre Germain, directeur financier de l'AIG (Annexe 1).*
- *Extraits de la présentation de M. Robert Deillon, directeur général de l'AIG (Annexe 2).*

Projet de loi (9827)

d'aliénation et d'investissement découlant d'opérations de transfert d'actifs entre l'Etat de Genève et l'Aéroport International de Genève

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

Chapitre 1 Modalités du transfert d'actifs

Art. 1 Vente des bâtiments, installations et aménagements extérieurs

¹ *L'aliénation par l'Etat de Genève à l'Aéroport International de Genève (ci-après AIG) des bâtiments, installations et aménagements extérieurs, compris dans le périmètre aéroportuaire tel que défini dans le plan figurant en annexe à la présente loi, est autorisée pour un prix de 154 250 269 F.*

² *Ce prix correspond à la valeur comptable, dans les livres de l'Etat, de ces actifs à la date du 31 décembre 2006 ; il est réactualisé par le Conseil d'Etat s'il est procédé au transfert d'actifs à une date ultérieure. Il est versé en espèces par l'AIG.*

Art. 2 Terrains Propriété de l'Etat

¹ *Les biens-fonds, compris dans le périmètre aéroportuaire au sens de l'article 1, alinéa 1, demeurent la propriété de l'Etat de Genève.*

Droit de superficie en faveur de l'AIG

² *L'Etat constitue sur les biens-fonds visés à l'alinéa 1 un ou plusieurs droits de superficie distincts et permanents immatriculés au registre foncier en faveur de l'AIG.*

Droits existants

³ *Les droits de superficie, de propriété par étage, ainsi que d'autres droits éventuels, déjà consentis à des tiers, sont réservés. Les revenus y relatifs reviennent à l'AIG.*

Droits au second degré

⁴ *Sous réserve de l'accord du Conseil d'Etat, l'AIG peut constituer des droits de superficie ainsi que des droits de propriété par étage en faveur de tiers (droits au second degré).*

Conditions du droit de superficie

⁵ Le Conseil d'Etat fixe pour le surplus les conditions du droit de superficie et en particulier de la rente de superficie due par l'AIG.

Chapitre 2 Opération préalable

Art. 3 Crédit d'investissement

Un crédit d'investissement de 51 529.75 F est ouvert au Conseil d'Etat en vue de l'acquisition de la parcelle n° 1144 de la commune du Grand-Saconnex, d'une contenance de 454 550 m² et propriété actuelle de la Société Immobilière de Terrains Nord-Aviation.

Art. 4 Budget d'investissement

Le crédit pour l'achat de la parcelle n° 1144 de la commune du Grand-Saconnex est inscrit en une tranche unique au budget d'investissement en 2007 sous la rubrique 07.09.92.00. 50000101.

Art. 5 Financement et charges financières

Le crédit d'investissement visé à l'article 3 est financé, à due concurrence, par compensation de la créance de l'Etat de Genève à l'égard de la Société Immobilière de Terrains Nord-Aviation et ne donne ainsi pas lieu à une transaction de trésorerie.

Art. 6 Amortissement

Vu sa nature, l'investissement visé à l'article 3 ne donne pas lieu à amortissement.

Chapitre 3 Dispositions finales

Art. 7 Loi sur la gestion administrative et financière

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.

Art. 8 Dispositions d'application

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi.

Art. 9 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 10 **Modifications à une autre loi**

La loi sur l'aéroport international de Genève, du 10 juin 1993 (H 3 25), est modifiée comme suit :

Art. 4 **Propriété (nouvelle teneur)****Bâtiments, installations et aménagements extérieurs**

¹ Les bâtiments, installations et aménagements extérieurs compris dans le périmètre aéroportuaire sont propriété de l'établissement, conformément à la loi d'aliénation et d'investissement découlant d'opérations de transfert d'actifs entre l'Etat de Genève et l'Aéroport International de Genève, du ... (à compléter).

Terrains

² Les biens-fonds compris dans le périmètre aéroportuaire demeurent la propriété de l'Etat de Genève.

Droit de superficie en faveur de l'établissement

³ L'Etat constitue sur les biens-fonds visés à l'alinéa 1 un ou plusieurs droits de superficie distincts et permanents immatriculés au registre foncier en faveur de l'établissement. Le Conseil d'Etat fixe les conditions du droit de superficie et en particulier de la rente de superficie due par celui-ci.

Droits existants

⁴ Les droits de superficie, de propriété par étage, ainsi que d'autres droits éventuels, déjà consentis à des tiers, sont réservés. Les revenus y relatifs reviennent à l'établissement.

Droits au second degré

⁵ Sous réserve de l'accord du Conseil d'Etat, l'établissement peut constituer des droits de superficie ainsi que des droits de propriété par étage en faveur de tiers (droits au second degré).

Art. 31 (nouvelle teneur, sans modification de la note)

L'établissement peut donner en location ou en concession les locaux techniques, administratifs et commerciaux dont il est propriétaire et dont il n'a pas lui-même l'usage.

Art. 32 (nouvelle teneur, sans modification de la note)

L'établissement assure l'entretien et l'adaptation des biens et équipements dont il est propriétaire, de sorte à garantir l'exécution de sa mission telle que définie à l'article 2.

Art. 36, al. 1 (nouvelle teneur, sans modification de la note)

¹ *L'établissement assume l'ensemble des charges liées à son exploitation, y compris les indemnités que l'Etat serait appelé à payer à des riverains de l'aéroport en raison des nuisances qu'ils pourraient subir du fait de l'exploitation de ce dernier.*

Art. 40 (abrogé)

Projet de loi sur l'Aéroport International de Genève

29 mai 2006

Historique : 5 périodes

1. Période : avant 1994
2. 1994 : création de l'établissement public autonome
3. Période : 1994-2005
4. Période : 2005-2006
5. 2007 : projet de loi

1. Période avant 1994

- Structure : service du Département de l'économie publique de l'Etat de Genève
- Comptes : intégrés dans les comptes de l'Etat
 - > Investissements: financés par l'Etat – rôle de banquier
 - > cash : remboursement des investissements + intérêts sur investissements

En résumé :

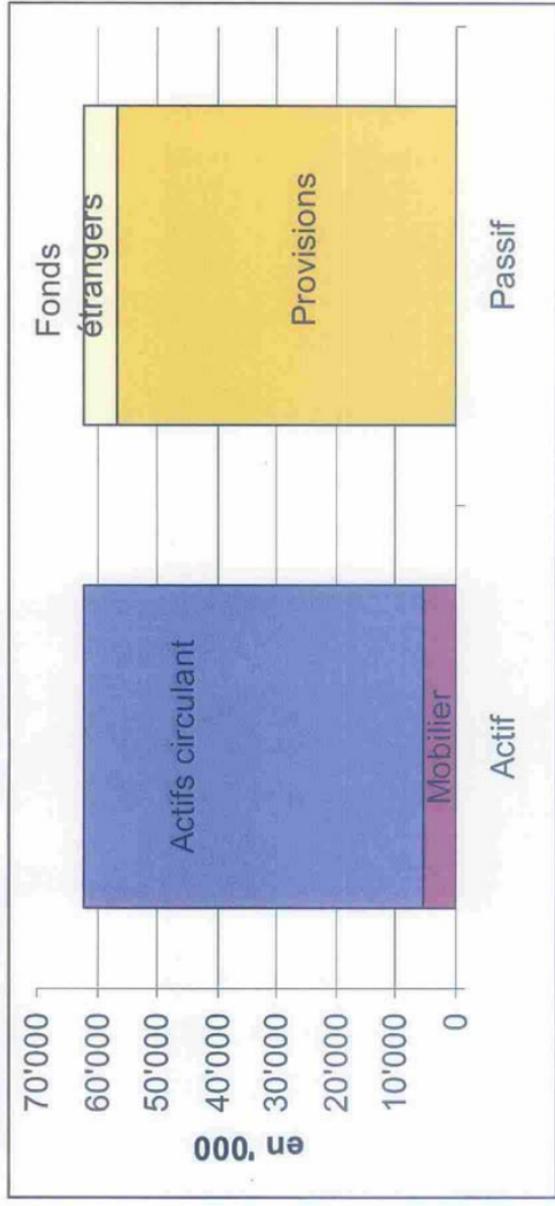
- Actifs immobilisés de l'Aéroport figurent dans les comptes de l'Etat à la valeur historique
- Solde des investissements nets Etat de Genève au 01.01.94 : 306 mios
- L'AIG n'a pas de bilan propre
- « Dette » AIG (implicite) envers l'Etat

2. 1994 : création de l'EPA

- Structure : Etablissement public autonome (EPA) selon la loi H.3.25 (anciennement H.3.9) sur l'Aéroport International de Genève
- Principes :
 - > terrains et constructions édifiées ou en cours de réalisation demeurent propriété de l'Etat de Genève. Ils sont mis à la disposition de l'AIG moyennant le paiement de la charge des frais financiers (intérêts + amortissements encourus par l'Etat). Dette AIG hors bilan CHF 306 mios au 01.01.1994
 - > Transfert à la valeur comptable des actifs mobiliers (CHF 5.6 mios), du solde net du fonds d'adaptation et de renouvellement (CHF 20 mios) et du fonds environnement (CHF 33 mios)
 - > pas de capital de dotation
 - > 50% du bénéfice est versé à l'Etat de Genève

2. 1994 : création de l'EPA (suite)

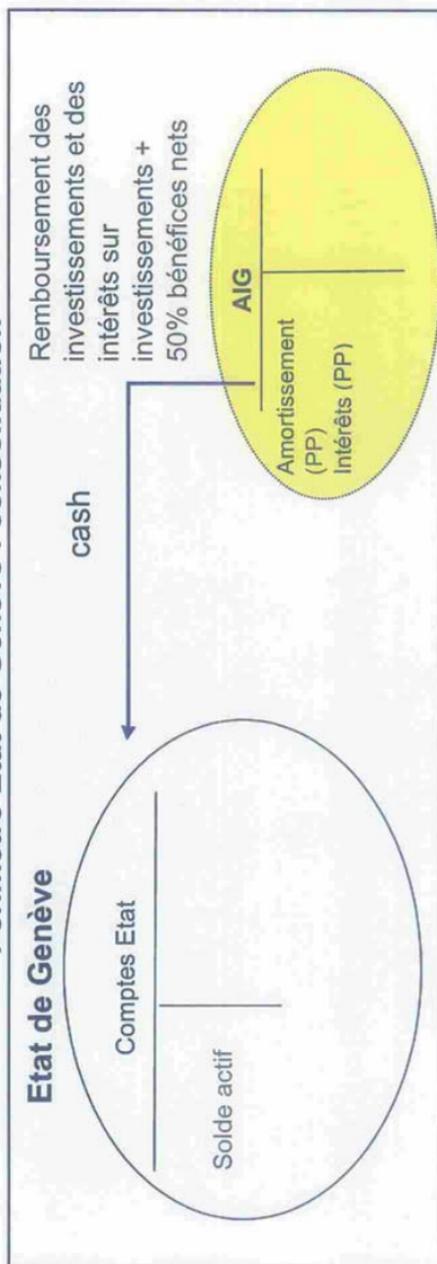
- Bilan d'entrée



- Absence d'actifs immobilisés
- Pas de dette long terme
- Pas de capital de dotation

3. Période : 1994-2005

Périmètre Etat de Genève : consolidation

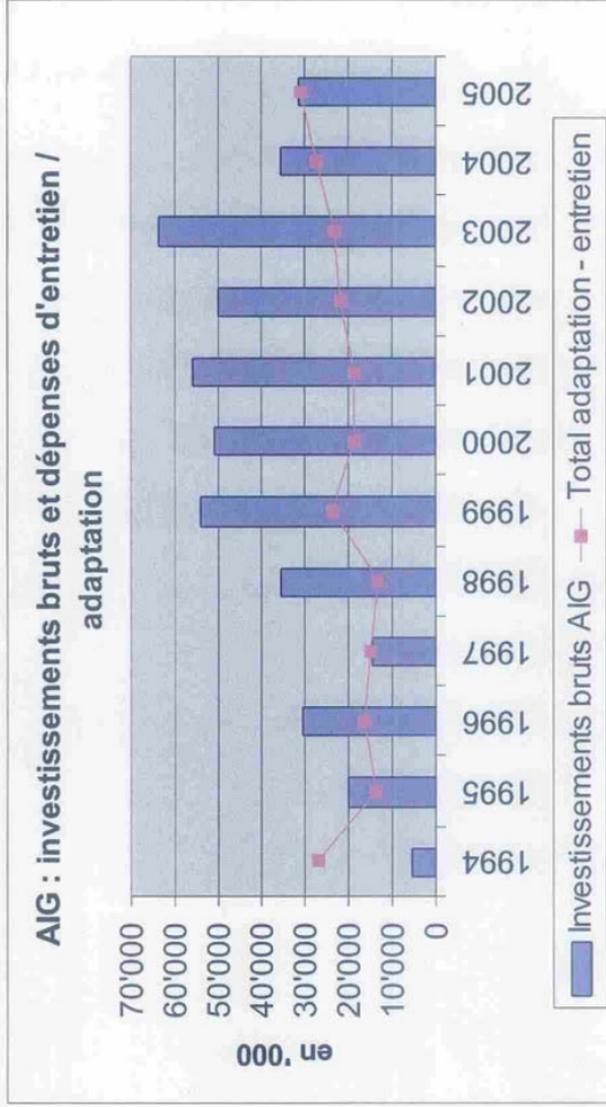


3. Période : 1994-2005

Faits marquants :

- L'AIG investit et finance ses infrastructures (nouveaux objets + adaptation de l'existant)
- L'AIG continue de payer la charge des frais financiers des actifs non transférés (intérêts + amortissements) CHF 319 mios
- L'AIG verse cash le 50 % du bénéfice net à l'Etat de Genève (CHF 115 mios)

3. Période : 1994-2005 (suite)



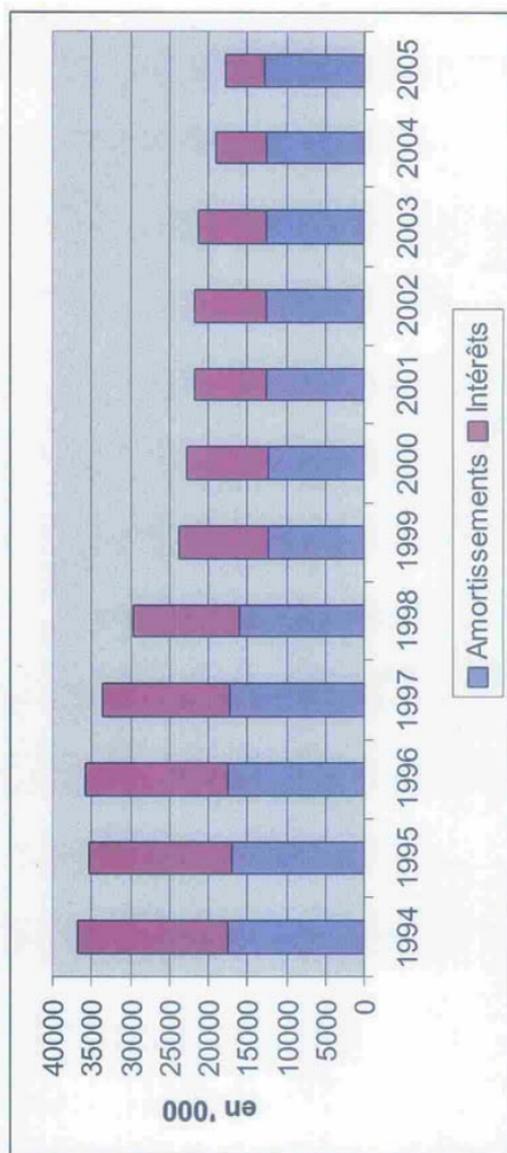
L'AIG a investi un montant cumulé de CHF 447 mios

Les dépenses moyennes par an d'entretien de l'infrastructure : CHF 20.7 mios

3. Période : 1994-2005 (suite)

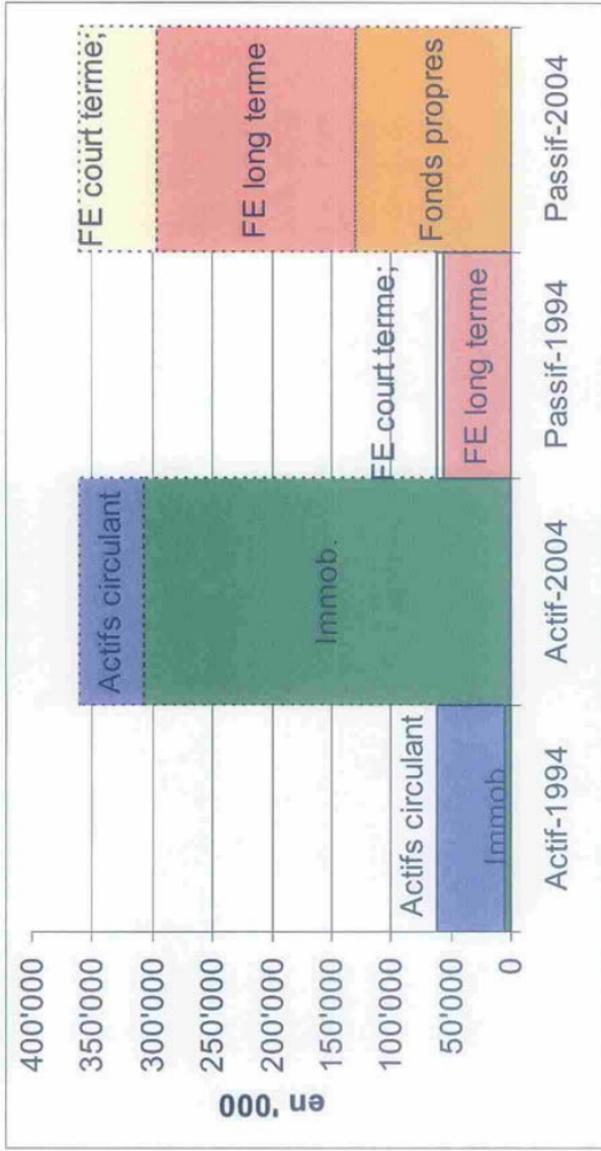
Actifs immobilisés non transférés

Amortissement et intérêts versés à l'Etat : CHF 319 mios



3. Période : 1994-2005 (suite)

- Bilan 2004 :



Le bilan AIG ne reflète pas la réalité économique (dette Etat + actifs hors bilan)

3. Période : 1994-2005 (suite)

En résumé :

- Valeur comptable des actifs de l'Etat CHF 167 Mio (au 31.12.05)
- Actifs non intégrés au bilan de l'AIG
- Paiement des amortissements et intérêts des actifs dans les livres de l'Etat (CHF 319 mios)
- Entretien et adaptation des infrastructures pris en charge par l'AIG (CHF 249 mios)
- Rétrocession partielle du bénéfice (CHF 115 mios)
- Comptes de l'Etat et de l'AIG ne reflètent pas la réalité économique et financière (réserve ICF, PWC)

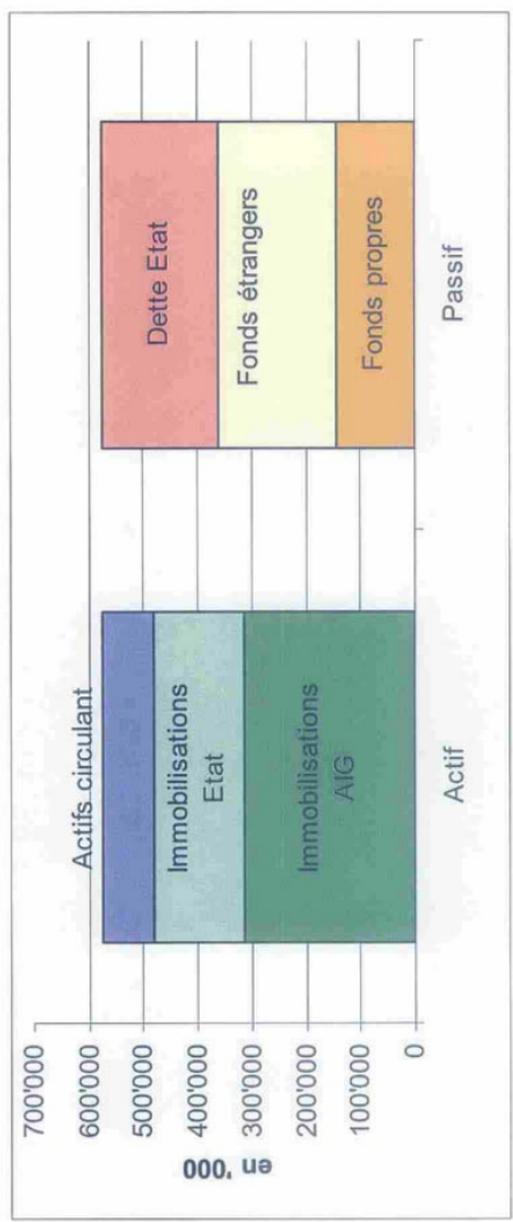
4. Période : 2005-2006

Nouveau traitement comptable des actifs immobilisés :

- Traitement comptable des actifs de l'Etat dans les comptes de l'AlG selon le principe du leasing financier
- Méthode comptable confirmée par les réviseurs (PWC)
- Respect intégral des normes IAS-IFRS

4. Période : 2005-2006 (suite)

- Bilan 2005

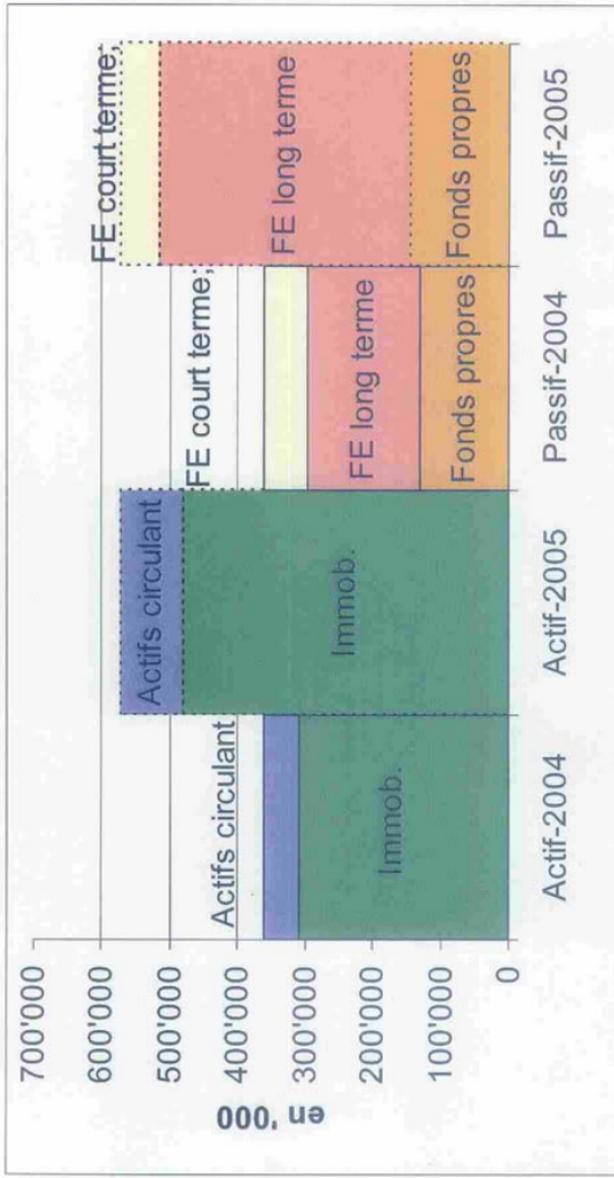


Les actifs et la dette Etat apparaissent au bilan. Ceci reflète la réalité économique conformément aux normes comptables en vigueur



4. Période : 2005-2006 (suite)

Bilan : Effet de l'intégration économique des actifs conformément au normes IAS-IFRS



5. 2007 : projet de loi

Principes :

- Transfert juridique et économique à la valeur comptable des actifs moyennant un versement cash à l'Etat (CHF 155 mios)
- Versements d'une rente de superficie de env. CHF 4.7 mios par an

En résumé :

Continuité dans l'incidence économique du traitement des actifs par rapport à 2005, nouveau traitement comptable (amortissement classique des actifs vs leasing) et prise en compte de la valorisation des terrains

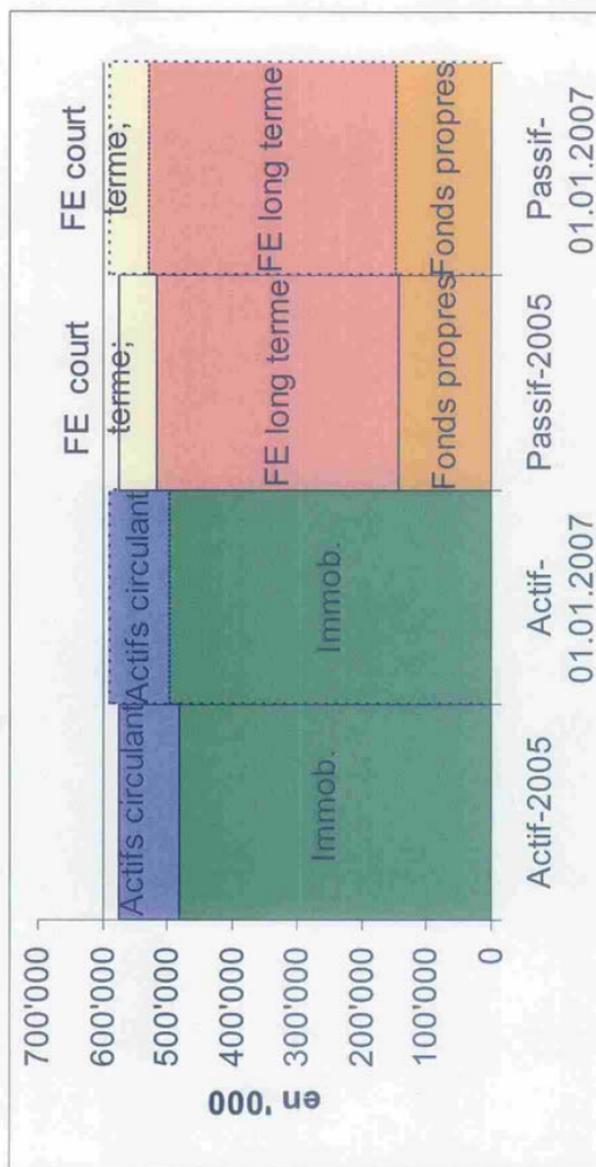
Projet de loi : valeur de transfert

Principes :

- Seule méthode objective de valorisation
- Actuellement, il est impossible de différencier physiquement et comptablement une partie des actifs immobilisés issus des investissements de l'Etat des investissements effectués par l'AIG.
- Continuité économique dans le traitement des actifs au sein du périmètre consolidé Etat (actifs immobilisés selon la valeur historique).

4. Période : 2005-2006 (suite)

- Bilan 2005 + simulation bilan 01.01.2007



Projet de loi : Avantages / inconvénients

Pour l'Etat de Genève

Avantages :

- Encaissement cash de CHF 155 mios (désendettement de l'Etat)
- Encaissement d'une rente de superficie de env. CHF 4.7 mios par an (revenu fixe garanti)
- Poursuite de la perception de 50 % des bénéfices (revenu variable)

Inconvénients :

- aucun

Projet de loi : Avantages / inconvénients (suite)

Pour l'AIG

Avantages :

- Les comptes reflètent la situation économique
- Information plus transparente pour tous les observateurs (y.c. milieux financiers)
- Possibilité de benchmarking

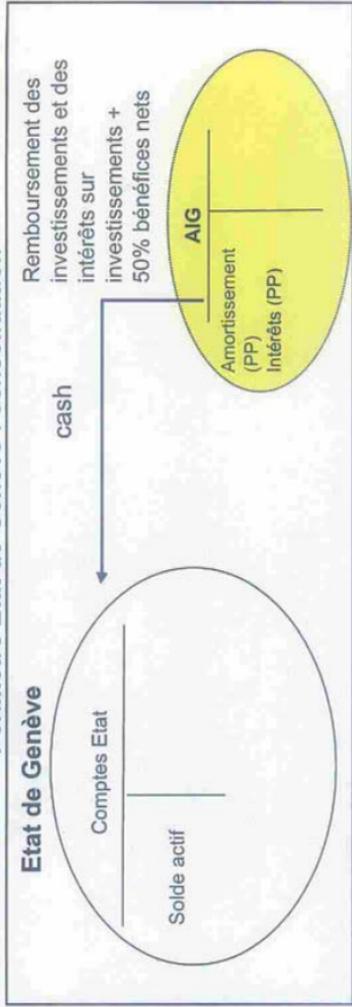
Inconvénients :

- Paiement d'une rente de superficie (détérioration des résultats et du cash flow)
- Refinancement de la dette

Projet de loi

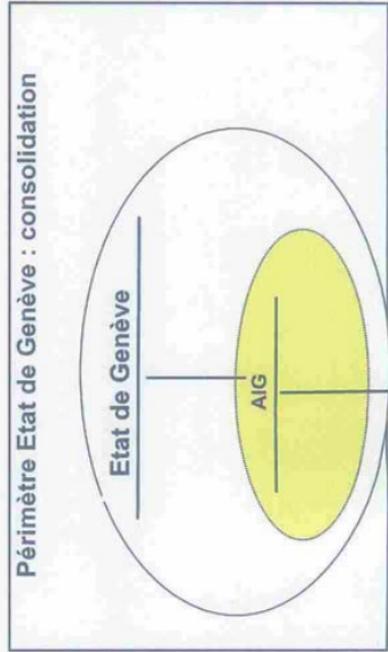
Avant transfert

Périmètre Etat de Genève : consolidation

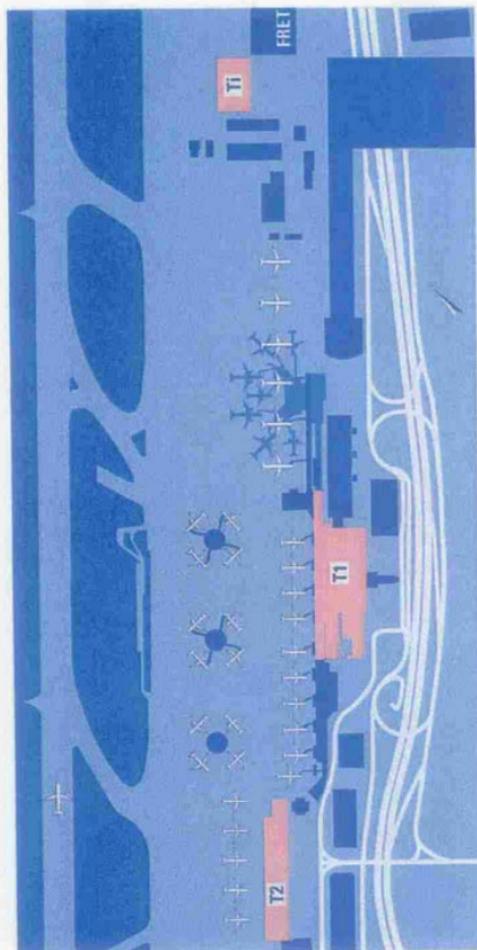


Après transfert et introduction des DICO-GE

Périmètre Etat de Genève : consolidation



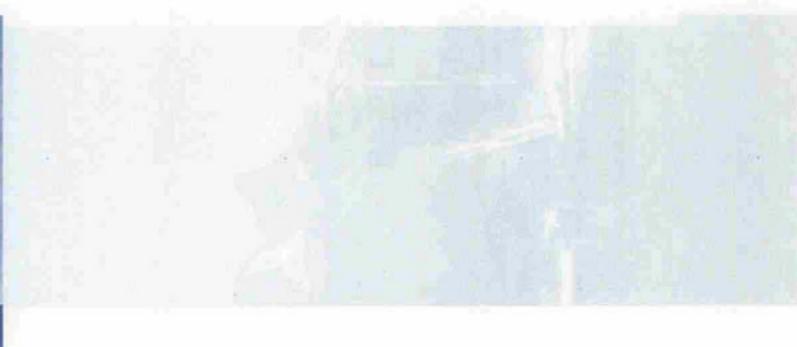
Développement: Infrastructure aéroportuaire



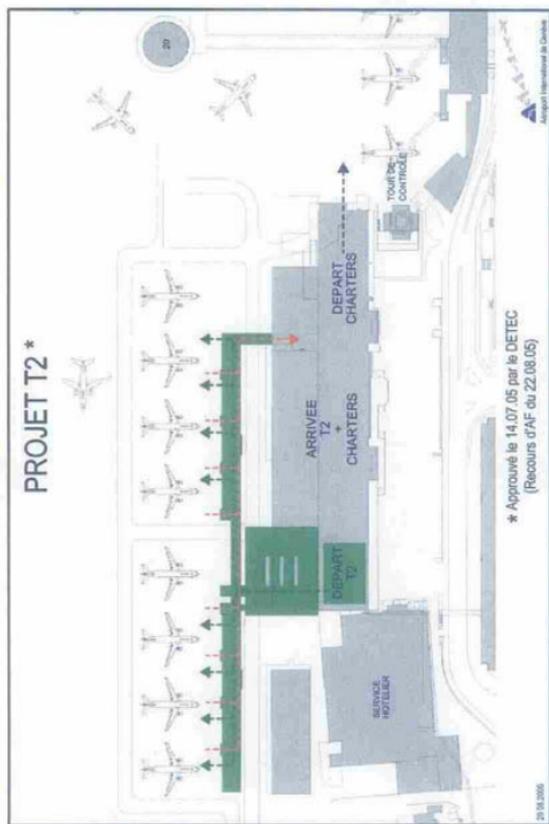
Développement de l'infrastructure Projets T2 - T1+ - T1



* Approuvé le 14.07.05 par le DETEC
(Recours d'AF du 22.08.05)

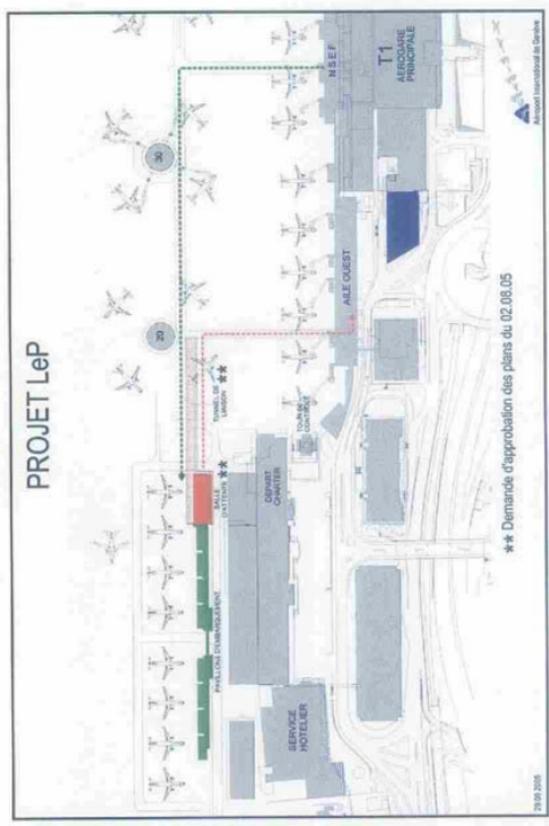


Développement de l'infrastructure Projet T2 (terminal 2)



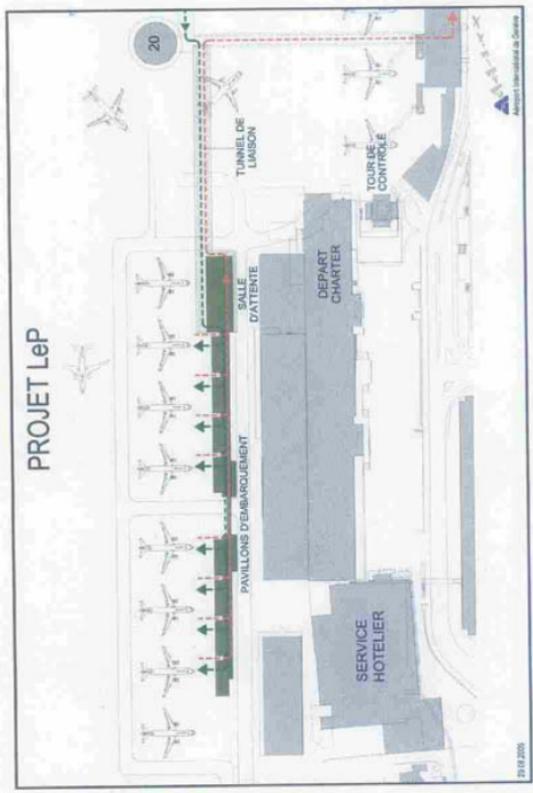
-3-

Développement de l'infrastructure Projet LeP (liaison et pavillons)



-4-

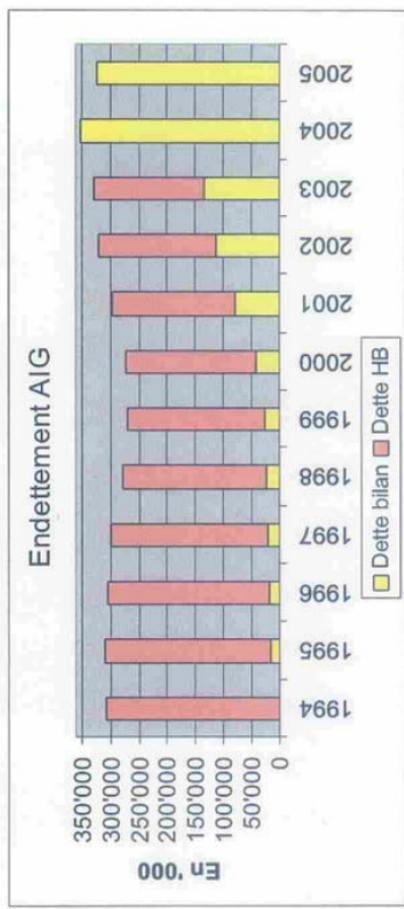
Développement de l'infrastructure Projet LeP (liaison et pavillons)



- 5 -

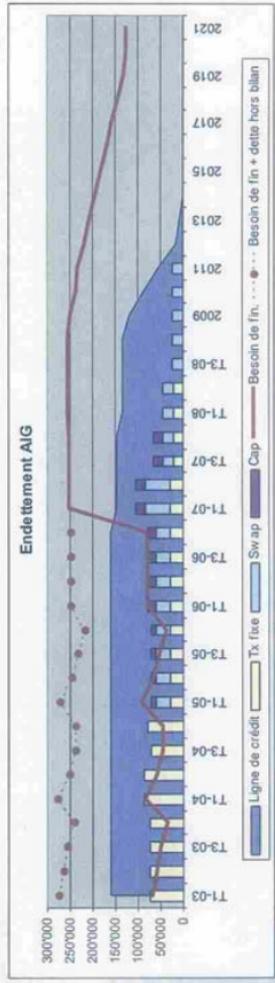


Evolution de l'endettement (bilan + hors bilan)



Evolution de l'endettement

Période : 2003-2021



Date de dépôt : 26 septembre 2006
Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Alberto Velasco

Mesdames et
Messieurs les députés,

Toute la logique qui induit à celle des transferts d'actifs repose sur le postulat qui a présidé à la création des établissements publics autonomes. N'étant pas député à cette époque je présume que ce postulat reposait sur le fait que, l'Etat étant un mauvais gestionnaire, cette activité échapperait aux missions régaliennes de l'Etat, que les établissements privés avaient démontré leur capacité d'adaptation et leur célérité à l'heure de la prise de décision, etc. Il fallait autonomiser cette activité pour la rendre plus rentable ou moins déficitaire. Et l'on créa des établissements publics autonomes et notamment l'aéroport international de Genève. Sujet qui nous occupe dans le cadre de ce rapport.

Une petite digression pour relever qu'ils sont publics quant à leur mission et propriété publique car en l'occurrence dotés d'un capital dont les actions sont détenues dans leur majorité par l'Etat, ce qui est le cas pour les Services industriels de Genève ou en totalité s'agissant de l'aéroport et des Transports publics genevois. Bien qu'ils aient une mission publique, leur mutation peut faire qu'ils ne répondent pas forcément à ce que l'on appelle un service public, puisque le prix des prestations offertes n'est pas en rapport à l'accessibilité de celles-ci, quitte à la subventionner, mais dans un rapport de négoce et de bénéfice. Dans ce cas l'obligation d'accessibilité à tout citoyen et citoyenne est substituée à des rapports d'offre et de demande s'inscrivant dans la philosophie de marché. Ce qui est le cas de l'aéroport de Genève, qui bien que s'acquittant d'une mission importante pour l'essor de notre économie, est aujourd'hui confronté à un marché avec l'obligation de pratiquer des taxes concurrentielles afin de garder ou de capter de nouveaux clients. C'est pourquoi l'aéroport de Genève est aujourd'hui un négoce et, à ce titre, revendiquer une transparence du coût est un acte tout à fait légitime.

La question que l'on peut et doit se poser est de savoir si le transfert d'actifs est une condition sine qua non à cela. Nous ne le pensons pas. En effet, qu'est-ce qui empêche l'Etat de posséder ses actifs sous forme de bâtiments et de les louer à un prix correspondant à son amortissement, si cela s'inscrit dans le cadre d'une subvention à une activité de mission publique ou le cas échéant à une location ayant prix d'opportunité de marché si cela s'inscrit dans un cadre de gain financier et de marché ? Qu'est-ce qui empêche un industriel de louer une halle de fabrication et de répercuter les coûts de location pour calculer son prix de revient ? D'ailleurs, de plus en plus, les sociétés industrielles se séparent de leurs actifs immobiliers en les réalisant ou en créant des sociétés immobilières indépendantes à leur activité chargée de recevoir ces actifs pour les gérer ! Nous, on fait le contraire.

On dit, dans l'exposé des motifs, que la solution choisie concernant les actifs immobiliers aéroportuaires n'est pas idéale puisque l'AIG a la charge des entretiens lourds alors que ces derniers incombent normalement à l'Etat de Genève, propriétaire. Qu'à cela ne tienne, la remarque étant juste, on pourrait effectivement faire assumer cela par le propriétaire qu'est l'Etat et ensuite les répercuter sur le loyer.

Quant à l'argument consistant à dire que l'absence d'actifs immobiliers est un handicap pour l'établissement à l'heure d'aller emprunter des fonds sur le marché financier, c'est tout simplement risible. Il leur suffit d'avoir la garantie d'Etat, qui en l'occurrence est bien meilleure.

Pour avoir une transparence des coûts il suffit de transposer ceux-ci à leur vraie valeur ou à leur vraie affectation, sous forme de subvention s'agissant de prestations publiques, ou à leur valeur de marché si l'on est en relation marchande.

La réalité est telle que mentionnée aux articles 31 et 32, soit que l'Etat de Genève n'est plus propriétaire des bâtiments, le nouveau propriétaire étant l'aéroport ou plutôt son conseil d'administration par délégation. Qui verra peut-être un jour son conseil s'enrichir de nouveaux propriétaires satisfaisant ainsi aux vœux émis dans le cadre de nos travaux par le groupe libéral (lire son audition).

La vérité est aussi qu'avec ce transfert d'actifs les investissements effectués dans les infrastructures de l'aéroport ainsi que sa politique échapperont définitivement au contrôle et aux décisions du Grand Conseil. Je dis définitivement, car ce transfert de pouvoir s'est opéré en 1994 ! Depuis, le Grand Conseil n'a rien à dire sur les investissements. Mais si par malheur un jour il se produisait des erreurs de gestion et de choix stratégiques, alors notre Grand Conseil serait saisi pour mettre la main à la poche des citoyens et

pallier les erreurs. C'est cela aussi, les établissements autonomes. Si le fleuron qu'était Swissair, gouverné par des prestigieux managers de la finance et du monde politique, a connu ce que l'on sait, et qui tenaient de tels discours, personne n'est dupe quant à l'infaillibilité de ces structures.

Valeur retenue pour le transfert : comptable

Mais puisqu'une large majorité de la commission a accepté ce transfert, avec quelques grincements de dents pour certains, effacés aussitôt les options idéologiques présentes, essayons de faire un transfert à sa juste valeur sans que cela soit au détriment de l'Etat.

La valeur retenue pour ce transfert est la valeur comptable, **soit 154 millions de F !**

Un rapport de l'ICF, dans les notes relatives aux états financiers, révèle que les immobilisations de l'AIG sont assurées contre l'incendie, **pour une valeur de 814 Millions de F et leur contenu (meubles et installations) pour 30 millions** par le contrat d'assurance incendie collectif de l'Etat de Genève (2004).

Par ailleurs selon PWC, les immobilisations corporelles figurant au bilan représentent seulement les installations financées par l'AIG postérieurement au 1^{er} janvier 1994, **soit en 2004 la somme de 308 millions de F.**

Le rapport de l'ICF 97-39 sur « La mise à disposition des immeubles de l'Etat aux établissements de droit public » indique à la page 10 : « Le transfert de la propriété des bâtiments et la mise à disposition de terrains par le biais du paiement d'une rente superficielle sont conformes à la loi pour autant que le prix de cession, respectivement la rente, soient établis en fonction de prix proches de ceux du marché ! »

Eu égard aux chiffres mentionnés ci-dessus, et puisqu'il a été décidé d'effectuer le transfert, on peut dire que non seulement on contrevient aux recommandations de l'ICF sur la valorisation des actifs et sur la juste valeur de transfert, mais ce faisant, l'Etat est spolié. En affichant la valeur comptable, et non la juste valeur de l'actif transféré, on contrevient à une des idées maîtresses que les tenants de ce transfert avançaient : « la transparence comptable » !

Comme l'a relevé, à titre anecdotique, lors de l'audition du Conseil d'Etat un excellent député libéral « qu'une vente à la valeur comptable est une manière de donner un prix plaisant à l'acheteur ». Ce même député ayant déclaré au nom de son groupe que de manière générale le parti libéral était favorable à ce que les avoirs de l'Etat se retrouvent, par le biais de ce

transfert d'actifs, dans une société d'économie mixte. On doit reconnaître au groupe libéral non seulement la clarté de son discours mais de son intention.

Remboursement de la dette

Un autre argument avancé pour ce transfert est que le résultat de ce transfert va permettre la réduction de notre dette.

L'opération serait la suivante : on sort 154 millions figurant au bilan dans le patrimoine immobilier que l'on devrait retrouver au patrimoine financier dans le cadre du bilan consolidé du grand Etat. Mais au passage l'AIG aura constaté une dette de la même ampleur sur les marchés financiers pour payer à l'Etat de Genève les 154 millions qui délésteront d'autant sa dette pour une année.

Comment l'AIG remboursera cette dette, si ce n'est en empruntant ! Ce qui grèvera ses charges et, les taxes étant ce qu'elles sont, soumises à la concurrence, c'est le résultat d'exploitation qui en pâtira et par là le bénéfice redistribué... à l'Etat ! Il est fort probable que l'Etat finance par ce biais son acheteur ! Dans ce cas, à la fin de l'exercice il se sera fait rouler et ce manège aura permis, comme l'ont relevé certains députés lors des travaux de la Commission des transports et économie, au Conseil d'Etat par le biais de ce projet un moyen aisé d'alléger la dette en l'externalisant...

Audition du Conseil d'Etat

Sans présumer du compte rendu du rapport de majorité et étant donné l'importance du sujet pour lequel nous sommes saisis, le rapporteur de minorité a tenu à vous transcrire l'audition du Conseil d'Etat avec la plus grande objectivité :

Auditions de M M. Longchamp et Hiler, conseillers d'Etat

En préambule M. Longchamp indique que par le biais de ce projet de loi, l'Etat restera propriétaire des terrains de l'AIG, tandis qu'il transférera la propriété des terrains et des bâtiments à l'entité AIG au prix de sa valeur comptable, soit pour un montant de 154 250 269 F. Ce montant comprend le périmètre de l'aéroport et la définition de ce périmètre a représenté une des difficultés majeures du projet de loi. Pour ce faire, les parcelles nécessaires à l'exploitation quotidienne de l'aéroport ont été isolées : zones d'embarcation, pistes, parkings, etc. Ensuite M. Longchamp déclare qu'il était également impératif de prendre en considération les territoires gérés par la société Nord-Aviation. Cette société apparaît dans les comptes de l'Etat, et il rappelle qu'elle avait été constituée de manière à contourner les dispositions de droit

français interdisant qu'une collectivité étrangère ne soit propriétaire de terrains en France. Ainsi, l'Etat de Genève avait pu développer une politique d'acquisition de terrains situés en zone aéroportuaire de manière à empêcher de nouvelles constructions, évitant ainsi toute la problématique des riverains. L'Etat avait également, par ce biais, pu acquérir des terrains tout à fait nécessaires pour une meilleure exploitation de l'aéroport.

M. Longchamp explique ensuite que la valeur retenue pour le transfert est la valeur comptable résiduelle qui figure au sein des comptes de l'Etat, et qu'il faut se souvenir que cette estimation est évidemment à prendre avec précaution car lors de la constitution de l'aéroport en établissement public autonome (loi H3 25), soit en 1994, il fut décidé que tous les nouveaux investissements devraient être supportés par l'AIG : depuis lors, l'AIG a donc constitué un certain nombre de positions dans ses propres comptes pour réaliser et amortir un certain nombre d'opérations.

Il poursuit en indiquant qu'ainsi, les nouvelles halles d'accueil construites après 1994 n'ont pas été financées et n'ont pas fait l'objet de dotation particulière de la part de l'Etat et que la valeur de 154 millions de F correspond donc à la valeur résiduelle de 1994, dont il a été déduit tous les éléments amortis depuis 1994. Le projet ne modifiant rien en ce qui concerne la répartition des bénéfices entre l'AIG et l'Etat de Genève, prévoyant qu'au moins la moitié des bénéfices soit affectée à l'Etat de Genève. Cependant, le transfert d'actifs donnera lieu à un versement avant bénéfice d'une rente de superficie, estimée par le DCTI à 4,7 millions de F, sur la base des estimations afférentes à ce genre d'opération, à savoir la valeur résiduelle des bâtiments, ainsi que la valeur des terrains impropres à la construction.

M. Longchamp suppose que l'AIG puisse opérer sur le marché des capitaux afin d'obtenir une somme de 154 millions de F à verser à l'Etat, précise que des transactions sont en cours et que les offres dont a fait l'objet l'AIG démontrent qu'il peut emprunter à des conditions qui sont tout aussi concurrentielles que celles de l'Etat de Genève. Certaines propositions n'ont d'ailleurs pas exigé que l'Etat donne sa caution. Ensuite, il présente la situation générale de l'AIG. L'aéroport présente un bénéfice de 30 millions de F dans ses comptes 2005, dont les deux tiers ont été versés à l'Etat de Genève. Dans le domaine des trafics aériens, la situation est excellente. La croissance d'Easyjet est assez bonne, ce qui reste un élément assez délicat : à l'instar de la dépendance entre l'aéroport et la compagnie Swissair à une époque, l'AIG est aujourd'hui dépendant à raison d'un tiers de cette seule compagnie. Mais grâce à sa bonne situation, l'AIG devrait être capable de dégager un bénéfice aussi important cette année, et faire de bons résultats durant les années à venir. Toutefois, il ne cache pas que l'AIG a quelques

inquiétudes au sujet des charges de personnel, dont l'augmentation est notablement plus forte que dans le secteur privé, public ou parapublic. L'aéroport étant conscient que ces différentes charges devront faire l'objet d'efforts, ces derniers ont d'ores et déjà commencé à être entrepris. D'autre part, il tient à signaler que l'AIG n'est jamais à l'abri d'un retour de conjoncture, et que l'économie de l'aéronautique n'a encore jamais constaté de progression durant trois années consécutives : ce secteur est en effet sujet à une très forte variabilité. Toutefois, les bénéficiaires de l'AIG présentent l'avantage de ne pas provenir des taxes d'aéroport, mais de l'exploitation des activités annexes (surfaces commerciales, parking). Le modèle économique suivi ces dernières années a favorisé les compagnies « low cost », de sorte qu'aujourd'hui les taxes d'aéroport de l'AIG sont très basses, et le nombre élevé de passagers sur les avions « low cost » garantit des bénéfices importants dans les magasins et parkings. Il tient cependant à rendre la commission attentive à certains éléments qui peuvent sembler lointain, mais qui ont des conséquences directes sur l'exploitation de l'AIG. Suite aux attentats déjoués de Londres, l'Union européenne a caressé l'idée d'interdire le transport de liquide sur les avions (les passagers peuvent cependant acheter des liquides qui leur sont livrés à la porte de l'avion : cette mesure diminue d'environ trois quarts les ventes d'alcool et de parfum). Si cette mesure venait à être généralisée, elle aurait des conséquences directes sur l'équilibre financier de l'AIG.

Enfin, M. Longchamp se tient prêt à aborder ultérieurement la question des changements au sein de l'AIG, bien que ceux-ci soient tout à fait indépendants du projet de loi 9827. Certaines modifications affecteraient le mode de gouvernance de l'AIG, la taille du conseil administratif, la proportion de restitution des bénéficiaires à l'Etat de Genève. Il est convaincu qu'en prenant de telles décisions, l'AIG sera en mesure d'améliorer ses résultats financiers.

Il s'ensuit un certain nombre de questions de la part des commissaires

Un commissaire (L) déclare que de manière générale, le parti libéral est favorable à ce que les avoirs de l'Etat se retrouvent, par le biais de ce transfert d'actifs, dans une société d'économie mixte (AIG). Cependant, le parti libéral déplore deux aspects de ce projet de loi. Premièrement, si le projet fixe de manière définitive le fait que l'Etat restera majoritaire dans la société détentrice de l'AIG, il lui semble excessif d'exclure à tout jamais que des investisseurs privés ne participent à l'ouverture de capital. Il fait notamment référence au propos tenus par M. Longchamp lors du travail de la Commission d'économie, où il est dit que « le conseiller d'Etat confirme que

la LAIG de 1994, instituant un établissement public autonome, ne réserve aucune latitude, ni pour une éventuelle cession d'actifs, ni pour une ouverture de capital ». Le groupe libéral regretterait que des investisseurs privés ne puissent pas, un jour, se rallier de manière minoritaire à l'AIG. A titre anecdotique, il relève par ailleurs qu'une vente à la valeur comptable est une manière de donner un prix plaisant à l'acheteur, mais ne s'y oppose pas.

Deuxièmement, il désire que par la création de cette nouvelle entité, les risques encourus par l'aéroport lui soient également transférés. Il aimerait avoir la garantie que le transfert de la propriété des bâtiments soit accompagné du transfert de responsabilité, de sorte qu'en cas d'accident grave, l'Etat ne doive pas engager sa propre propriété : il aimerait donc que l'aéroport donne la garantie qu'il puisse gérer ces risques.

Enfin, il aborde la problématique des terrains et des bâtiments exploités par l'AIG car il lui a été indiqué que le droit de superficie que payait l'AIG signifiait que l'aéroport était sous-locataire. Il aimerait avoir la garantie que si des changements survenaient dans ce domaine, cela entraînerait une réadaptation de la rente de superficie payée par l'AIG auprès de l'Etat.

M. Longchamp aborde tout d'abord la problématique du statut de l'AIG, et précise qu'à teneur du projet de loi 9827, l'entité juridique de l'AIG ne va subir aucune modification. Le projet de loi a uniquement pour objectif de procéder à une opération de transferts qui n'avait pas eu lieu en 1994 pour des raisons d'opportunité. Deuxièmement, en ce qui concerne l'ouverture de capital à des investisseurs privés, il indique que la position du Conseil d'Etat, à l'heure actuelle, est d'établir qu'il n'y aura pas d'ouverture de capital à des entités autres que l'Etat de Genève. Il évoque l'aéroport de Paris qui vient d'ouvrir son capital à des investisseurs privés, mais dont la stratégie est tout autre que l'AIG, puisque l'aéroport de Paris se veut un aéroport de luxe. Il rappelle le contenu de la stratégie économique engagée par l'AIG, stratégie qui est notamment tributaire du faible nombre d'habitants du bassin lémanique. Suite aux difficultés rencontrées par Swissair, il a été décidé de concevoir l'AIG comme un outil de promotion économique, et non pas d'en faire un grand aéroport de luxe. Il avait été estimé que le fait de contenir les taxes d'aéroport à un niveau bas, de manière à opérer sur un marché « low cost », pourrait être compensé par une augmentation du trafic : il rend hommage à cette stratégie qui porte aujourd'hui ses fruits. Ainsi, il compare le prix des taxes d'aéroport de Genève, fixées à 19 F, à celles de Zurich à 36 F, et celles de Paris à 54 F. Il rappelle également la situation difficile de l'aéroport de Zurich qui a choisi une autre stratégie, et qui a atteint un niveau d'endettement en contradiction avec le développement de l'aéronautique. Il souligne également que Genève possède une capacité de desserte comparable

à celle de grandes métropoles, et qu'une ville comme Lyon, alors qu'elle compte environ 2 millions d'habitants, a un rendement de desserte beaucoup plus faible que celui de Genève. Il prie donc la commission de concevoir l'AIG comme un outil de promotion économique en conjonction avec l'économie menée à Genève. Il insiste également sur le fait que l'AIG s'est montré en mesure de compenser la perte de Swissair.

M. Longchamp énonce la priorité du gouvernement qui est d'offrir un aéroport performant en tant qu'outil économique et non en tant qu'entité maximisant son profit. La diminution des taxes aéroportuaires a permis à l'aéroport de proposer d'autres dessertes. La priorité est d'offrir à la population et aux entreprises un aéroport intéressant en tant qu'outil économique. Le calcul et la vision stratégique du Conseil d'Etat est de veiller à cet élément qui n'est pas compatible avec l'arrivée de capitaux privés visant par définition la maximisation du profit. Il n'exclut pas qu'un jour des éléments soient liquidés dans la zone aéroportuaire afin de financer le développement de parkings ou d'autres éléments.

Il indique que les recettes dégagées par les « duty free », les parkings, les redevances commerciales et autres, sont sans commune mesure avec celles des droits de superficie puisqu'ils ascendent à 125 millions aux comptes 2005. Quant aux recettes aéronautiques, elles atteignent 115 millions en 2005. Il explique que le renouvellement des concessions, dont plusieurs arrivent à échéance chaque année, intervient régulièrement et est remis en concurrence par le biais d'appels d'offre public. Les contrats ont une durée générale de cinq à sept ans. Il ajoute que l'essentiel des recettes découle de l'horlogerie, soit en moyenne 6 F par passager. L'aéroport est par conséquent l'un des plus grands débits de montres de Genève.

Un commissaire (Ve) constate que les deux commissions ayant émis les préavis n'ont pas abordé l'aspect de la concurrence économique qui pourrait affecter l'aéroport et les SIG. Il note que la charge d'emprunt de l'aéroport va s'étaler dans le temps. Au vu de leurs difficultés actuelles, certains aéroports proches de Genève pourraient modifier leurs stratégies afin d'entrer sur une offre plus avantageuse de type « low cost » et il se demande si l'AIG pourrait tenir le choc face à cet aspect concurrentiel.

M. Longchamp répond par l'affirmative en indiquant que l'aéroport de Lyon ouvrira un terminal « low cost » avec des taxes aéroportuaires fixées à 9 euros contre 19 F à Genève et cet aéroport est bien relayé aux lignes TGV. Il estime que la stratégie de développement « low cost » de Lyon qui amènera conjointement des niveaux de confort et de taxes d'atterrissage moins élevés, n'est pas un élément de concurrence inquiétant pour Genève. Aussi, le type

de clientèle est profondément différent. Genève est un aéroport extrêmement favorisé car de nombreux passagers s'envolent en « business class ».

Un commissaire libéral en vient à la gouvernance de l'AIG et s'enquiert des échéances retenues par le Conseil d'Etat.

M. Longchamp explique que le transfert d'actifs est une priorité en terme d'indication politique. Le Conseil d'Etat viendra ensuite avec une modification de loi touchant la composition et la taille du conseil d'administration qui n'est aujourd'hui pas tout à fait adéquate (24 membres actuellement). Concernant la présidence de l'aéroport, il pense que les règles de gouvernance doivent préciser que le chef du département de tutelle ne doit pas présider le conseil. Enfin, la règle d'attribution des bénéfiques prévue par la loi sur l'aéroport est peu motivante car l'AIG n'a pas intérêt à faire d'importants bénéfiques. L'idée serait de fixer des objectifs financiers en terme de somme tous les deux à quatre ans, permettant à l'aéroport de contenir ses charges. En effet, l'AIG a vu croître ses charges de personnel de 7,2% en 2005 alors que le trafic a augmenté de 9%. En cas de retournement de conjoncture, il sera difficile de faire marche arrière du point de vue des charges de personnel. Il ajoute que le Conseil d'Etat viendra avec des propositions immédiatement après le vote du projet de loi, et quelques points centraux seront présentés au niveau de la gouvernance et des bénéfiques.

Un commissaire (L) note que le projet de loi fait état d'un impact positif sur la dette. Toutefois, si le Conseil d'Etat était amené à ne pas respecter son plan financier par l'accroissement des dépenses notamment, l'argent dégagé par l'opération pourrait servir à alimenter les besoins courants de l'Etat.

M. Hiler indique qu'il s'agit d'un transfert d'actifs qui n'a pas d'impact sur le compte de fonctionnement, mis à part pour la partie droit de superficie. Du point de vue opérationnel, des raisons de simplification et de clarté plaident pour la réalisation du transfert. En outre, l'AIG pourrait faire mieux sur le marché des capitaux car son volume d'emprunt est largement inférieur à celui de l'Etat. Avec les normes IPSAS, le consolidé fera apparaître la dette de l'aéroport. Aussi, la dette globale pourra être mise en parallèle à la fortune globale et les revenus du consolidé. Une image très claire sera donnée de la galaxie Etat. Il relève le point faible de la galaxie Etat qui est le petit Etat. Une fois le taux d'endettement de la galaxie Etat connu, il sera plus simple de fixer des objectifs. La plus-value sera importante pour l'Etat.

Concernant le financement des investissements, M. Hiler pense qu'au moins 50% de la valeur actualisée des installations doit être autofinancé. Il ajoute que le personnel de l'aéroport est aujourd'hui trop bien payé par rapport au personnel du petit Etat dans la mesure où il bénéficie d'une rente

de situation. Concernant le choix de la valeur comptable pour le transfert, M. Hiler estime qu'il s'agissait du seul critère équitable susceptible d'être retenu et n'a jamais cru à la valeur de remplacement basée sur une hypothèse qui ne se produira jamais.

Un commissaire (S) demande comment les objectifs financiers et économiques peuvent être conciliables. Il note que le Grand Conseil est saisi d'investissements importants et s'inquiète que celui-ci ne puisse, après le transfert d'actifs, avoir un contrôle sur les investissements de l'AIG qu'au travers du Conseil d'Etat.

M. Longchamp indique que la maximisation des bénéfices ne signifie pas que l'on soustrait l'aéroport à ses objectifs qui sont ceux de lui permettre d'avoir des dessertes aéroportuaires. Le triplement des droits d'atterrissage impliquerait la perte de nombreuses dessertes avec des bénéfices supérieurs dans le court terme. Au sujet de la perte de contrôle de la part du Grand Conseil, il explique que le processus d'investissement est en main du conseil d'administration de l'aéroport depuis 1994.

A la suite de quoi le groupe socialiste demande l'audition de l'ICF, qui avait produit un rapport sur l'aéroport et notamment sur les transferts d'actif.

En réponse à cette demande M. Hiler répond qu'il s'agit de faire rappeler à la commission que la valeur de remplacement de l'aéroport s'élève à près de 800 millions de F.

Le président met aux voix la demande d'audition de l'ICF qui est refusée par : 4 oui (3 S, 1 UDC), 8 non (2 R, 2 PDC, 2 L, 1 UDC, 1 MCG) et 3 abstentions (2 Ve, 1 L)

Conclusion

Il est dommage que la majorité de la commission nous ait dénié la possibilité d'auditionner l'ICF dans le cadre d'un sujet qui méritait que l'on s'enquiert des informations pertinentes avant toute décision. En principe, les règles démocratiques voudraient que la majorité, sûre de son vote, permette à la minorité d'auditionner les entités de contrôle afin de pouvoir lever des doutes et le cas échéant les confirmer. C'est donc dans cet état d'esprit et tenant compte des remarques émises précédemment que le groupe socialiste a décidé de ne pas voter l'entrée en matière de ce projet de loi.

En effet, on assiste à une opération où l'Etat se spolie lui-même afin d'externaliser sa dette avec le risque de devoir vendre les bijoux de famille au prix coûtant si d'aventure ces déficits venaient à ne pas être résorbés. Non

pas parce que le Conseil d'Etat n'aurait pas réussi son opération de retour à l'équilibre, mais aussitôt cet équilibre atteint de nouvelles baisses d'impôts risquent d'intervenir de la part de ceux qui, par ce biais, veulent réduire l'Etat à sa portion congrue.

Quant à la possible privatisation qui pourrait intervenir dans le futur, il est évident qu'il est plus facile de privatiser une entité avec des transferts d'actifs totalement réalisés et par conséquent en étant maître de ces infrastructures, que le contraire. Ce ne serait pas le premier aéroport que l'on privatise.

En conclusion, Mesdames et Messieurs les députés, le groupe socialiste vous recommande de ne pas voter le projet de loi 9827.