

Date de dépôt: 26 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 transferts d'actifs entre l'Etat de Genève et les Transports publics genevois (acquisitions, transferts, capital de dotation)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Kunz

Mesdames et

Messieurs les députés,

Sous la présidence de M. Jean-Marc Odier la Commission des finances a étudié le projet de loi 9845 lors de trois de ses réunions, celles des 30 août, 13 septembre et 20 septembre 2006. Elle a fondé ses travaux d'une part sur le préavis rédigé par la Commission des transports (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 le 13 septembre par M. Robert Cramer, chef du DT, département de tutelle des Transports publics genevois (TPG) et le 20 septembre par M. David Hiler, chef du DF.

Le préavis de la Commission des transports

Les conclusions de la Commission des transports figurent in extenso en annexe à ces pages. M. Gillet, lors de son audition par la Commission des finances, s'est appliqué à en rappeler les éléments essentiels. Il a souligné que le PL 9845 avait reçu un soutien quasi unanime puisque seuls quatre commissaires (3 L et 1 UDC) ne l'ont pas approuvé, préférant s'abstenir. Le point positif majeur du projet de loi 9845 réside, selon les conclusions de la Commission des transports, dans l'amélioration apportée par le transfert d'actifs en question à la gouvernance des TPG (répartition plus claire des responsabilités entre l'Etat et les TPG, propriété des immeubles à l'exploitant, élaboration plus correcte du coût des prestations).

Les aspects de l'opération ayant véritablement fait débats au sein de la Commission des transports concernent :

- d'une part le prix choisi pour comptabiliser la transaction, à savoir la valeur comptable ressortant des livres de l'Etat,
- d'autre part l'avenir de la pointe de la Jonction où les TPG disposent d'entrepôts importants, que l'Etat dans le projet de loi 9845 laisse à disposition des TPG, moyennant un droit de superficie résiliable par anticipation, ainsi que de terrains que l'Etat rachète aux TPG.

Ces points ont bien sûr été étudiés par la Commission des finances lors de ses travaux, le Grand Conseil pourra s'en persuader en prenant connaissance de la suite du présent rapport.

Audition de M. Robert Cramer, chef du DT

Lors de ses deux auditions M. Cramer était entouré de MM. Christophe Genoud, membre du secrétariat général du DT, et Alain Decosterd, membre de la cellule d'expertise financière du DF.

Le chef du DT a résumé ainsi les objectifs du projet de loi 9845 : « Il s'agit pour l'Etat de rester propriétaire des terrains sur lesquels sont construits les bâtiments nécessaires à l'exploitation des TPG et de leur transférer la propriété de ces bâtiments. Dans le cadre du projet de loi 9845, les immeubles du Bachet-de-Pesay et de la Jonction seront transférés aux TPG tandis que les terrains resteront propriété de l'Etat. Ce projet de loi ouvre également des perspectives immobilières nouvelles sur la parcelle de la Jonction. (...) Pour que les TPG puissent acheter les immeubles que l'Etat lui vend à hauteur de 69 427 520 F et paraître solvables auprès de ses créanciers, l'Etat de Genève devra ouvrir un crédit d'investissement de 24 millions de francs afin d'augmenter le capital de dotation des TPG de 20 à 44 millions de

francs. (...) Cette opération permettra d'améliorer la gouvernance des TPG ainsi que la transparence du compte et du budget de l'Etat.

Audition de M. David Hiler, chef du DF

Lors de son audition M. Hiler était également accompagné de MM. Genoud et Decosterd

Au cours de son intervention le chef du DF a surtout expliqué pourquoi, s'agissant du prix fixé pour le transfert, c'est la valeur comptable qui a été choisie. Il a souligné à ce propos que « l'immense avantage de la valeur comptable est d'éviter des guerres de religion qui auraient fait échouer tous les projets ».

En ce qui concerne les normes IPSAS, M. Hiler a relevé qu'un jour, certes, elles imposeront, selon une méthodologie restant à définir mais qui devra valoir pour tout le grand Etat, une réévaluation du prix des actifs transférés et cela dans le délai des cinq ans suivant leur mise en vigueur. Mais que cette opération intervienne au sein de l'Etat ou aux TPG, à condition que les deux entités procèdent à cette réévaluation en même temps, elle produira les mêmes effets sur le bilan et les amortissements du canton.

Les débats au sein de la Commission des finances

Ces débats se sont évidemment focalisés autour des mêmes questions que celles qui ont occupé la Commission des transports. Mais quelques points supplémentaires ont retenu l'attention des commissaires.

Gouvernance des TPG

Chacun s'accorde pour reconnaître que c'est en matière de gouvernance des TPG que le projet de loi 9845 trouve sa justification la plus nette. A l'évidence la gestion des TPG sera plus aisée et plus complète pour son conseil d'administration comme pour sa direction et plus lisible pour les autorités du canton. L'identification des coûts et la transparence des comptes s'en trouveront en effet améliorées.

Neutralité financière de l'opération

Il est reconnu que grosso modo l'opération de transfert d'actifs de l'Etat aux TPG ne changera rien à la comptabilité consolidée de l'Etat. Au lieu d'apparaître dans le bilan de ce dernier ces actifs seront désormais présents dans les comptes des TPG. Quant à la dette de l'Etat, elle passera

partiellement aux TPG et demeurera sous forme de caution en pied du bilan de l'Etat.

Ces constats font d'ailleurs dire à certains que l'opération s'inscrit aussi dans une volonté du Conseil d'Etat à caractère cosmétique, celle destinée à donner à la dette publique genevoise un air moins dramatique.

Quant à la cotation de Genève sur les marchés financiers, elle n'est pas affectée puisque les sociétés comme Standard & Poors ont toujours établi leur notation sur la base des chiffres consolidés des comptes du canton.

Les coûts de la dette ainsi transférée aux TPG, à condition que ces derniers soient en mesure d'emprunter effectivement, conformément aux engagements de MM. Cramer et Hiler, à des conditions identiques à celles dont bénéficie le canton, demeureront inchangés. Ils prendront simplement pour l'Etat une forme différente (augmentation de la subvention et diminution des amortissements).

Une réserve a été cependant émise par un député au sujet de la neutralité invoquée. L'opération risque de n'être pas aussi neutre qu'il n'y paraît. Il reste à voir en effet si les TPG pourront bien emprunter les 42,352 million de francs requis au niveau avantageux prétendu, cela sans caution étatique. Dans le cas contraire il est évident que le coût de cette caution ainsi que les risques liés à celle-ci devraient être pris en compte.

Droits de superficie

Les commissaires sont unanimes à reconnaître qu'il y a cohérence pour l'Etat à céder aux établissements publics autonomes la propriété des biens immobiliers requis par leurs activités. Il y a cohérence également pour cet Etat à conserver par contre la propriété du sol sur lequel ces biens immobiliers sont exploités. Cela pourtant à une double condition :

- les droits de superficie exigés des TPG doivent être calculés de manière objective sur la base d'un calcul économiquement sérieux, c'est-à-dire qui écarte tout subventionnement tacite ;
- ces calculs doivent s'inscrire dans une politique unifiée de l'Etat en la matière et s'appliquer de manière identique en fonction de l'activité agricole, industrielle ou tertiaire que le bénéficiaire exerce.

Transfert à la valeur comptable

Les discussions relatives à la valeur retenue pour le transfert des actifs en question ont été nourries par un rapport élaboré par l'ICF en 1997. Il était destiné au Conseil d'Etat et attirait son attention sur la problématique des

subventions tacites résultant de tout transfert effectué à une valeur sous-estimée. L'ICF recommandait donc que les transferts d'actifs à des établissements publics autonomes soient réalisés à un prix correspondant à la valeur économique des biens cédés, à savoir soit leur valeur de revente soit leur valeur de remplacement.

Les commissaires ont abouti à la conclusion qu'il s'agissait en fait d'un problème insoluble de manière totalement satisfaisante. Il est vrai certes que la valeur comptable résiduelle des actifs portés au bilan de l'Etat, si elle est insuffisamment valorisée, conduit à une sous-estimation des coûts d'exploitation. Mais comment établir une valeur économique indiscutable de biens immobiliers qui peuvent n'avoir qu'une seule affectation et n'être exploités que par une entreprise monopolistique destinée à rester dans le giron de l'Etat ?

Il est donc finalement apparu à chacun que dans le cas des TPG comme dans ceux de l'AIG, des HUG et des SIG la valeur comptable, même si elle n'est pas exempte d'arbitraire, constitue bien le seul repère utilisable par l'Etat dans ce type d'opérations.

Quant à la revalorisation de l'ensemble des actifs du grand Etat exigé à partir de 2008 par le passage aux normes IPSAS, elle ne saurait remettre en cause la justification des transferts d'actifs à leur valeur comptable résiduelle. En effet, que cette revalorisation soit effectuée sur des biens appartenant à l'Etat ou sur des biens propriété d'établissements publics autonomes, elle entraînera les mêmes conséquences sur le bilan et le compte de fonctionnement consolidés du canton.

Augmentation du capital de dotation des TPG

Des députés ont demandé si une telle augmentation était réellement indispensable. La réponse du Conseil d'Etat les a convaincus : cet accroissement de leurs fonds propres est utile aux TPG dans la mesure où il met ces derniers en posture plus favorable face aux sociétés prêteuses. La structure du bilan des TPG se révélera ainsi plus équilibrée, moins risquée pour le créancier donc moins coûteuse pour les emprunts lorsque ceux-ci ne sont pas cautionnés par l'Etat.

L'avenir de la pointe de la Jonction

Plusieurs commissaires se sont déclarés surpris de constater d'une part que l'Etat entend accorder aux TPG un droit de superficie de 30 ans sur les terrains en question et d'autre part qu'il s'engage à indemniser les TPG, sans

indiquer à quelle hauteur, au cas où ils seraient priés de quitter le site de la Jonction de manière anticipée. Cet aspect du projet de loi 9845 est apparu particulièrement important et le Conseil d'Etat s'est appliqué à fournir une explication exhaustive. M. Cramer a tenu les propos suivants :

« Lorsque le Conseil d'Etat a entrepris des négociations avec les TPG, ceux-ci étaient tout-à-fait conscients de l'intérêt que suscitait la parcelle de la Jonction. En outre les TPG ont laissé entendre qu'il était en leur défaveur de déménager de cette parcelle compte tenu du fait qu'il leur faudra reconstruire un autre dépôt qui, en plus, est à proximité des câbles de trolleybus. Le Conseil d'Etat a donc cherché à répondre aux demandes des TPG, tout en posant ses propres contraintes qui apparaissent clairement à l'article 6, alinéa 2. (...). Cette disposition signifie qu'en tout temps le Conseil d'Etat sera autorisé à délocaliser les TPG du moment où le terrain de remplacement sera mis à disposition.

En ce qui concerne les problèmes de surcoût, il appartiendra à l'Etat, s'il désire vendre ce terrain ou créer un projet immobilier, d'intégrer le coût de remplacement du site et les coûts de construction du dépôt dans le prix du projet. Les personnes voulant réaliser une opération sur la parcelle de la Jonction devront donc prendre en considération ces coûts de remplacement et de construction. (...) Ce montant ne figure pas au projet de loi car sa valeur, au fil du temps, va diminuer puisque le bien à remplacer se dévalorisera d'année en année. »

Il est à relever dans ce contexte que grâce au projet de loi 9845 l'Etat renforce sa position sur ce site. Jusqu'à présent il n'y était propriétaire que de certaines parcelles. En rachetant les parcelles appartenant actuellement aux TPG il contrôlera désormais l'ensemble de la pointe de la Jonction.

Conclusion et recommandation de la Commission des finances

En vertu de ce qui précède la Commission des finances s'est conformée au préavis de la Commission des transports. Le vote d'ensemble du projet de loi 9845 a été acquis ainsi :

Pour : 9 (2 Ve, 2 R, 2 PDC, 3 L)
Contre : 3 (S)
Abstention : 1 (MCG)

La majorité de la Commission des finances vous recommande donc, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter le projet de loi 9845.

Projet de loi (9845)

d'aliénation et d'investissement découlant d'opérations de transferts d'actifs entre l'Etat de Genève et les Transports publics genevois (acquisitions, transferts, capital de dotation)

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

Titre I Aliénation des immeubles du Bachet-de-Pesay et de la Jonction découlant des opérations de transferts d'actifs entre l'Etat de Genève et les Transports publics genevois

Art. 1 Vente des bâtiments et équipements du Bachet-de-Pesay et de la Jonction aux Transports publics genevois

¹ L'aliénation par l'Etat de Genève aux Transports publics genevois des bâtiments et équipements du Bachet-de-Pesay et de la Jonction, est autorisée au prix de 69 427 520 F.

² Cette aliénation se décompose de la manière suivante :

• Vente des bâtiments et aménagements extérieurs du Bachet-de-Pesay	52 798 630 F
• Vente des bâtiments et aménagements extérieurs de la Jonction	16 628 890 F
• Total	69 427 520 F

³ Les valeurs mentionnées à l'alinéa 2 ci-dessus sont calculées au 31 décembre 2006. Elles seront réactualisées par le Conseil d'Etat s'il est procédé au transfert d'actifs à une date ultérieure.

Titre II Transfert d'actifs des Transports publics genevois à l'Etat de Genève

Art. 2 Crédit d'investissement

¹ Un crédit d'investissement de 3 075 320 F est ouvert au Conseil d'Etat pour des opérations de transferts d'actifs des Transports publics genevois (ci-après TPG) à l'Etat de Genève.

² Il se décompose de la manière suivante :

• achat de terrains de la Jonction I (parcelles Nos 203 et 205) appartenant aux TPG	550 793 F
• reprise de diverses infrastructures aériennes et au sol appartenant aux TPG	2 524 527 F
	<hr/>
• Total	3 075 320 F

Art. 3 Budget d'investissement

¹ Le crédit pour l'achat de terrains de la Jonction I (parcelles Nos 203 et 205) est inscrit en une tranche unique au budget d'investissement en 2007 sous la rubrique 05.04.04.00 500 0 0700.50000700.

² Le crédit pour la reprise de diverses infrastructures aériennes et au sol au Bachet-de-Pesay est inscrit en une tranche unique au budget d'investissement en 2007 sous la rubrique 06.03.51.00 506 0 0700.

Art. 4 Financement et charges financières

Le financement de ce crédit est assuré, au besoin, par le recours à l'emprunt dans le cadre du volume d'investissement « nets-nets » fixé par le Conseil d'Etat, dont les charges financières en intérêts et en amortissement sont à couvrir par l'impôt.

Art. 5 Amortissement

L'amortissement de l'investissement visé à l'article 2 est calculé chaque année sur la valeur d'acquisition (ou initiale) selon la méthode linéaire et est porté au compte de fonctionnement.

Titre III Droits de superficie

Art. 6 Droits de superficie

¹ L'Etat de Genève conclut avec les TPG des contrats de droits de superficie sur les terrains du Bachet-de-Pesay et de la Jonction pour au moins une durée de trente ans renouvelables selon des conditions fixées par le Conseil d'Etat.

² Pour les terrains de la Jonction, le ou les contrats de superficie pourra ou pourront accorder au superficiaire un droit de résiliation anticipée à la condition que celui-ci fournisse aux TPG un terrain de remplacement disponible, offrant des conditions d'exploitation équivalentes au superficiaire, que les parties s'entendent sur les modalités financières du départ et de la construction du site de remplacement, ainsi que sur le délai nécessaire à ces fins.

Titre IV Augmentation du capital de dotation

Art. 7 Crédit d'investissement

Un crédit d'investissement de 24 000 000 F est ouvert au Conseil d'Etat pour augmenter le capital de dotation de l'Etat de Genève en faveur des TPG de 20 000 000 F à 44 000 000 F.

Art. 8 Budget d'investissement

Ce crédit est inscrit en une tranche unique au budget d'investissement en 2007 sous la rubrique 02.03.02.00 523 0 0700.

Art. 9 Financement et charges financières

Le financement de ce crédit est assuré, au besoin, par le recours à l'emprunt dans le cadre du volume d'investissement « nets-nets » fixé par le Conseil d'Etat, dont les charges financières en intérêts et en amortissement sont à couvrir par l'impôt.

Art. 10 Amortissement

En raison de la nature de l'investissement visé à l'article 7, celui-ci ne donne pas lieu à amortissement.

Art. 11 Rémunération du capital de dotation

Ce capital de dotation fait l'objet d'une rémunération par les TPG selon des conditions fixées par le Conseil d'Etat.

Titre V **Garantie de l'Etat de Genève en faveur des TPG**

Art. 12 **Garantie**

¹ Le Conseil d'Etat est autorisé à garantir par une caution simple le remboursement d'un (de) prêt(s) à hauteur de 42 352 200 F en faveur des TPG pour l'achat des bâtiments du Bachet-de-Pesay et de la Jonction.

² Cette garantie est octroyée si la mise en gage du bien n'est pas suffisante pour l'accès au marché des capitaux à des conditions raisonnables.

³ Le montant résiduel de cette caution est mentionné en pied du bilan de l'Etat de Genève.

Art. 13 **Appel de la garantie**

Un appel de la garantie donne lieu à un arrêté du Conseil d'Etat publié dans la Feuille d'avis officielle.

Art. 14 **Rémunération de la garantie**

Cette garantie fait l'objet d'une rémunération inscrite chaque année dans la loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève.

Titre VI **Dispositions finales**

Art. 15 **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. 16 **Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Titre VII**Modification à une autre loi****Art. 17 Modification à une autre loi**

La loi sur les Transports publics genevois (H 1 55), du 21 novembre 1975, est modifiée comme suit :

Art. 3 (nouvelle teneur)

¹ Le capital de dotation des TPG est de 44 000 000 F, fournis par l'Etat de Genève.

² Cette dotation, nominative et inaliénable, est inscrite au bilan des TPG sous rubrique « Etat de Genève, capital de dotation 44 000 000 F ».

³ Le capital de dotation porte intérêt annuellement selon des conditions fixées par le Conseil d'Etat.

ANNEXE

Secrétariat du Grand Conseil**PL 9845
Préavis***Date de dépôt: 14 août 2006**Messagerie***Préavis****de la Commission des transports 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 transferts d'actifs entre l'Etat de Genève et les Transports publics genevois (acquisitions, transferts, capital de dotation)****Rapport de M. François Gillet**

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des transports a examiné ce projet de loi lors de ses séances des 20 et 27 juin 2006, sous la présidence de M. Pierre Ducrest et en présence de M. Robert Cramer, Conseiller d'Etat. Ont également pris part aux séances M. Christophe Genoud, secrétaire adjoint du Domaine de la mobilité (DT) et M. Alain Decosterd, conseiller financier à la Cellule d'expertise financière (DF). Le procès-verbal a été tenu avec précision par Mme Caroline Martinuzzi, que nous remercions.

Introduction

C'est essentiellement sous l'angle de la gouvernance d'entreprise et de la politique des transports que la commission de céans a été invitée à examiner ce projet de loi. Les aspects purement financiers ainsi que les incidences budgétaires du PL 9845 étant laissés à la sagacité de la Commission des finances. Un certain nombre d'informations ou de questions de nature financière ont néanmoins été abordées dans les grandes lignes.

En préambule, le Conseiller d'Etat rappelle que ce projet de loi s'inscrit dans le cadre d'une démarche analogue pour trois entités de droit public : l'AIG, les SIG et les TPG. Ces trois transferts d'actifs revêtent une grande importance pour le Conseil d'Etat ; cela non seulement pour des raisons financières mais surtout dans le but d'améliorer la gouvernance de l'Etat et des établissements publics autonomes, en clarifiant notamment leur rôle et leurs responsabilités. La règle de base consiste à transférer, à la valeur comptable, les bâtiments et les outils d'exploitation nécessaires à l'activité de l'entreprise, alors que l'Etat reste ou devient propriétaire des terrains. Il précise encore que les terrains ne sont pas mis à disposition de l'exploitant gratuitement, mais qu'ils feront l'objet de droits de superficie.

S'agissant plus spécifiquement des TPG, le Conseiller d'Etat insiste sur le fait que cette opération va effectivement dans le sens d'une meilleure gouvernance. Elle permettra en particulier davantage de clarté et de transparence. Par exemple, les TPG ne bénéficieront plus d'une subvention tacite (amortissement de la dette et paiement des intérêts assumés par l'Etat) mais auront la possibilité de solliciter directement les établissements financiers et de gérer leur dette avec une souplesse que l'Etat n'a pas.

Il est enfin précisé que ce projet de loi a été élaboré en concertation avec les TPG. Toutefois, avant de se prononcer sur le PL 9845, la commission souhaite auditionner la direction des TPG afin de connaître précisément le point de vue de l'entreprise sur les tenants et les aboutissants du transfert d'actifs. Dans un premier temps, les grandes lignes du projet sont présentées à la commission par les représentants des départements concernés.

Présentation du projet de loi

Le secrétaire adjoint du Domaine de la mobilité présente les grandes lignes du projet et le conseiller financier de la Cellule d'expertise financière apporte les précisions plus spécifiques.

La situation actuelle n'est pas satisfaisante. Les TPG sont propriétaire d'une partie bâtiments (Jonction I et zone Arve), l'autre partie (Bachet-de-Pesay et dépôt Jonction II) étant propriété de l'Etat. Le même problème se pose pour les terrains. (voir plans en annexes 5 et 6 de l'Exposé des motifs).

Afin de clarifier la situation, il est prévu le transfert d'actifs suivant :

- Les bâtiments et infrastructures d'exploitation deviennent intégralement propriété des TPG (sauf les infrastructures ferroviaires sur le domaine public).
- Les terrains demeurent ou deviennent intégralement propriété de l'Etat.

De ce transfert d'actifs découlent les avantages suivants :

- L'Etat s'assure la maîtrise des terrains et des infrastructures ferroviaires (rails et lignes aériennes) qu'il a financées.
- Une plus grande transparence, devant permettre de mieux cerner les coûts des prestations offertes par les TPG, ainsi qu'une meilleure gestion des ressources et des gains d'efficience.

Pour les raisons développées dans le préambule de l'exposé des motifs, c'est la valeur comptable qui a été retenue comme valeur de transfert ; et cela comme pour les deux autres opérations de transfert d'actifs (AIG et SIG).

Afin que l'opération soit la plus neutre possible, tant pour les TPG que pour l'Etat, les modalités suivantes ont été prévues :

- Une augmentation du capital de dotation (de 35% de la somme du transfert, soit 24 millions de francs, rémunérés au coût moyen de la dette de l'Etat) permettant au TPG de disposer des fonds propres nécessaires au financement, sur le marché des capitaux, de l'acquisition du bâtiment du Bachet.
- L'Octroi de la garantie de l'Etat devant permettre aux TPG d'accéder plus facilement et dans des meilleures conditions au marché des capitaux, dans la perspective de financer le solde de la somme de transfert (42,4 millions de francs).
- Une rémunération des terrains par l'introduction de droits de superficie, basés sur la valeur d'affectation des terrains et n'impliquant aucun mouvement de fonds entre l'Etat et les TPG. (la perception des rentes de superficie ne faisant l'objet que d'écritures comptables).
- Des conditions particulières permettant une résiliation anticipée (avant 30 ans) du droit de superficie prévu sur les terrains de la Jonction :
 1. mise à disposition d'un terrain de remplacement acceptable et disponible
 2. accord sur le financement de la délocalisation et de la construction des infrastructures de remplacement
 3. respect d'un délai suffisant pour permettre l'aménagement d'un site de remplacement
 4. prise en charge par l'Etat des surcoûts engendrés par la délocalisation

- une reprise par l'Etat des installations aériennes et au sol permettant de distinguer les infrastructures concernant le réseau (domaine public) de celles liées à l'exploitation (domaine privé).

Discussion de la commission suite à la présentation

Plusieurs questions ou remarques des commissaires, concernant les terrains de la Jonction, se succèdent. Ne devrait-on pas profiter du transfert d'actifs pour récupérer le site de la Jonction, dans le but d'y créer des logements ? Qui se préoccupe de trouver un terrain de remplacement pour le dépôt des TPG ? Ne voudrait-il pas mieux régler cette question avant le transfert d'actifs ? Un commissaire rappelle également que la commission de l'aménagement a voté une motion concernant ce périmètre.

Le Conseiller d'Etat précise que le gouvernement est tout à fait ouvert à l'idée de voir se construire des logements sur la pointe de la Jonction. Toutefois, il explique qu'il s'agit essentiellement d'une question financière : au coût des terrains, s'ajoutent celui des bâtiments existant ainsi que les frais de transferts et de reconstruction. Il est rappelé que le projet de loi prévoit précisément les dispositions nécessaires à une relocalisation sur un autre site, le moment venu (art. 6, al. 2). Le transfert d'actifs, tel qu'il est prévu dans le projet de loi, ne bloque donc absolument pas de futurs projets de logements sur ce périmètre.

La question se pose de savoir qui, de l'Etat ou des TPG, sort gagnant de cette opération de transferts d'actifs. Le conseiller d'Etat rappelle que la question ne se pose pas seulement en terme financier mais également en terme de gouvernance. Toutefois, l'impact négatif de l'opération, pour les TPG, est grandement limité, notamment du fait du choix de la valeur comptable comme valeur de transfert ; le bâtiment du Bachet étant largement amorti. Il ajoute que ce projet de loi a été soumis aux TPG, qui l'ont approuvé dans sa dernière version, mais avec plus ou moins d'enthousiasme.

Dès lors que le bâtiment du Bachet est particulièrement bon marché, un commissaire s'interroge de la nécessité d'octroyer aux TPG la garantie de l'Etat pour financer cette acquisition. Le conseiller d'Etat rappelle que cette question se pose en des termes différents pour l'AIG ou les SIG, qui sont des entreprises publiques bénéficiaires, et pour les TPG qui, sans la subvention de l'Etat, seraient largement déficitaires. A la différence de l'AIG ou des SIG, les TPG ont besoin de la garantie de l'Etat pour avoir accès au marché financier à des conditions satisfaisantes.

A une question sur les normes comptables en vigueur aux TPG et les changements prévus, pouvant induire des revalorisations d'actifs, il est

répondu que les TPG n'appliquent pas les normes IAS mais envisagent d'avancer l'adoption des normes IPSAS au 1^{er} janvier 2007.

Audition des Transports publics genevois

Comme souhaité par la commission, le point de vue des TPG sur ce projet de loi est présenté par M. Jaquet, président du Conseil d'administration et par M^{me} Fontugne, directrice générale.

En préambule, le président du Conseil d'administration indique que l'exposé des motifs du projet de loi est complet et présente bien les avantages et les inconvénients du transfert d'actifs. Il souligne que les TPG ne se sont jamais opposés au transfert d'actifs. Ce qui importe, ce sont les prestations et les risques. Le point le plus important est la question du terrain de la Jonction, puisqu'il s'agit de la seule fortune des TPG. Le terrain actuel vaut entre 2000 F et 2500 F le m². L'autre point sensible est l'investissement déjà réalisé au Bachet-de-Pesey (8 millions de francs) et financé par l'entreprise. La créance contre l'Etat figure encore dans les comptes des TPG.

La directrice générale poursuit en indiquant que le transfert d'actifs entre les TPG et l'Etat est envisagé depuis un certain temps déjà. Elle explique que ce transfert d'actifs clarifiera la question de la propriété de l'infrastructure, des terrains et des bâtiments et précise que le droit de superficie, pour le Bachet et la Jonction, est calculé sur un rendement de 5% et pour une durée de 30 ans. Un contrat de droit de superficie sera rédigé à cet effet. Quant au financement, la directrice générale indique qu'il se fera à la fois par une augmentation du capital de dotation et par un emprunt. Elle souligne que ce transfert simplifiera également la gestion puisque les TPG pourront développer et adapter plus librement leur outil de travail. En revanche, elle attire l'attention de la commission sur le fait que cette opération aura une incidence sur certains indicateurs du contrat de prestations. Selon elle, ces indicateurs devraient porter sur la gestion des transports et non pas de l'infrastructure. Alors que les TPG ont pour objectif de se développer, ils devront financer l'ensemble de l'infrastructure et des bâtiments et assumer la dette y relative. Le Conseil d'Etat est conscient qu'il est nécessaire de pouvoir distinguer l'impact du transfert d'actifs sur les indicateurs du contrat de prestation 2007-2010 ; en particulier s'agissant du taux de couverture et du ratio de contribution (voir annexe 1, 3^e §).

Discussion de la commission suite à l'audition

Une commissaire revient sur la question du terrain de la Jonction et souhaite savoir si le départ de la Jonction est actuellement à l'étude ? Elle demande également en quoi consistera le contrat de droit de superficie et si des investissements supplémentaires sont envisagés ?

Le président du Conseil d'administration indique que l'idée de quitter la Jonction vient des TPG qui ont une responsabilité sociale. En effet, consacrer ce périmètre au logement irait dans le sens d'une évolution normale de cette région, qui est magnifique. Cependant, aucune parcelle n'a encore été proposée par l'Etat et il faudrait commencer à chercher tout de suite. Le départ n'est, par conséquent, pas pour demain.

La directrice générale ajoute que les bâtiments de la Jonction figurent dans le contrat de prestations. Du fait du développement des TPG, il est effectivement prévu d'y réaliser d'autres aménagements. Par ailleurs, la Jonction est le berceau des TPG. Le départ va devoir être beaucoup travaillé avec les collaborateurs qui manifesteront beaucoup d'émotion à quitter cet emplacement.

Un député souhaite savoir pourquoi le passage aux normes IPSAS n'a pas été accéléré. Il suggère qu'un transfert d'actifs réévalués selon ces normes constituerait une meilleure affaire pour les TPG.

Le président du Conseil d'administration indique que, même si les TPG auraient effectivement pu être avantagés par d'autres formules, il comprend que l'Etat ait fixé les mêmes règles pour les trois établissements publics autonomes. Attendre l'entrée en vigueur des normes IPSAS pourrait poser problème dans les autres secteurs.

Le conseiller d'Etat explique qu'indépendamment du fait qu'il faut fixer les mêmes règles pour tous, il faut également éviter que, sans avoir davantage d'offres de transport en retour, les contribuables paient deux fois le coût des infrastructures : une première fois au travers des amortissements et du paiement des intérêts de la dette et une seconde fois par une réévaluation des actifs. Par conséquent, le juste prix est forcément la valeur comptable. Si l'on en sort, on s'obstine à payer deux fois la même chose. Aujourd'hui, l'opération est blanche pour l'Etat. Il rappelle enfin que cette opération est particulièrement utile sur le plan de la gouvernance alors que d'autres transferts d'actifs sont plus intéressants financièrement pour l'Etat.

La directrice générale souligne qu'une opération de transfert et une valorisation comptable sont deux choses différentes. En ce qui concerne les normes IPSAS, la norme 17 permet d'attendre 3-4 ans avant de procéder à une réévaluation. Elle rappelle aussi que plusieurs types de valorisation ont

été étudiés. Résultat : plus l'on s'éloigne de la valeur comptable, plus le coût global du transfert d'actifs augmente et plus les choses se compliquent.

Prises de position et votes

En réponse à la question d'un commissaire, le président rappelle qu'il reviendra à la Commission des finances d'analyser plus finement l'aspect financier des différents articles de ce projet de loi. La Commission des transports doit néanmoins se prononcer sur le fond.

Au nom du groupe socialiste une députée indique que ce projet de loi va vers une transparence des coûts satisfaisante et une meilleure compréhension des tâches de chacun. Elle émet cependant une réserve concernant les terrains de la pointe de la Jonction, qui devraient être rapidement intégrés à un projet d'aménagement du territoire. Elle espère que le Conseil d'Etat travaillera en collaboration avec les TPG sur cette question.

Un député libéral annonce que son groupe est favorable sur le fond à ce transfert d'actifs. En ce qui concerne la forme, il pense que la commission des finances est effectivement plus apte à la traiter. Néanmoins, il subsiste tout de même un problème d'évaluation du juste prix.

Pour le groupe PDC, un député se dit favorable à ce projet de loi qui propose des principes de bonne gouvernance et de clarté. Il considère également que la valeur comptable est bel et bien celle qui doit être prise en compte. De plus, il relève qu'il est bénéfique que l'Etat reste ou devienne propriétaire des terrains. En définitive, il lui semble que ce projet de loi offre des garanties suffisantes pour que, ni les TPG, ni l'Etat, ne soient lésés par cette opération.

Un député précise que le groupe MCG est favorable au transfert d'actifs. Il partage la préoccupation du groupe socialiste concernant la pointe de la Jonction et pense qu'il faudrait veiller, dans le contrat de droit de superficie, à exclure des investissements lourds sur ce site.

Au nom des Verts, une députée confirme que son groupe approuve ce projet de loi. Elle pense également que la commission des transports doit se prononcer sur le fond du projet et laisser à la Commission des finances le soin de se pencher sur les spécificités financières.

Sans préciser clairement la position de son groupe, un député radical s'interroge sur la comptabilité du projet avec les normes européennes. De plus, concernant la Jonction, il ne trouve pas raisonnable d'imaginer pouvoir démolir des dépôts quasiment neufs.

Un député UDC indique que son groupe s'abstiendra, préférant laisser la Commission des finances se déterminer sur ce projet de loi.

Le président met aux voix l'entrée en matière.

Vote d'entrée en matière sur le projet de loi 9845

Pour : 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 R, 1 MCG Contre : – Abst. : 3 L, 1 UDC **[adopté]**

Le président procède ensuite à la lecture du projet de loi, article par article, sans les soumettre séparément au vote de la commission.

Concernant l'article 6, alinéa 2 (Droit de superficie pour les terrains de la Jonction), le Conseiller d'Etat tient à rappeler que, si aucun projet immobilier concret sur ces parcelles n'est envisagé pour le moment, cet article permet au Conseil d'Etat de mettre fin au droit de superficie au moment opportun. Il répond également à une demande légitime des TPG de pouvoir alors disposer d'un terrain de remplacement qui doit leur être proposé à des conditions financières qui leur conviennent. L'objectif est de ne pas figer ces parcelles pour 30 ans.

Au sujet de l'article 11 (Rémunération du capital de dotation), un commissaire demande quelles sont les conditions de rémunération fixées par le Conseil d'Etat. Il lui est répondu qu'il s'agit du coût moyen de la dette.

Le président met aux voix le projet de loi dans son ensemble.

Vote d'ensemble sur le projet de loi 9845

Pour : 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 R, 1 MCG Contre : – Abst. : 3 L, 1 UDC **[adopté]**.

ANNEXE

- Copie d'un courrier du Conseil d'Etat, du 3 mai 2006, adressé aux TPG

**VERSION ISSUE DES TRAVAUX
DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS**

**Projet de loi
(9845)**

d'aliénation et d'investissement découlant d'opérations de transferts d'actifs entre l'Etat de Genève et les Transports publics genevois (acquisitions, transferts, capital de dotation)

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

Titre I Aliénation des immeubles du Bachet-de-Pesay et de la Jonction découlant des opérations de transferts d'actifs entre l'Etat de Genève et les Transports publics genevois

Art. 1 Vente des bâtiments et équipements du Bachet-de-Pesay et de la Jonction aux Transports publics genevois

¹ L'aliénation par l'Etat de Genève aux Transports publics genevois des bâtiments et équipements du Bachet-de-Pesay et de la Jonction, est autorisée au prix de 69 427 520 F.

² Cette aliénation se décompose de la manière suivante :

• Vente des bâtiments et aménagements extérieurs du Bachet-de-Pesay	52 798 630 F
• Vente des bâtiments et aménagements extérieurs de la Jonction	16 628 890 F
• Total	<hr style="width: 20%; margin-left: auto; margin-right: 0;"/> 69 427 520 F

³ Les valeurs mentionnées à l'alinéa 2 ci-dessus sont calculées au 31 décembre 2006. Elles seront réactualisées par le Conseil d'Etat s'il est procédé au transfert d'actifs à une date ultérieure.

Titre II Transfert d'actifs des Transports publics genevois à l'Etat de Genève

Art. 2 Crédit d'investissement

¹ Un crédit d'investissement de 3 075 320 F est ouvert au Conseil d'Etat pour des opérations de transferts d'actifs des Transports publics genevois (ci-après TPG) à l'Etat de Genève.

² Il se décompose de la manière suivante :

• achat de terrains de la Jonction I (parcelles Nos 203 et 205) appartenant aux TPG	550 793 F
• reprise de diverses infrastructures aériennes et au sol appartenant aux TPG	2 524 527 F
	<hr/>
• Total	3 075 320 F

Art. 3 Budget d'investissement

¹ Le crédit pour l'achat de terrains de la Jonction I (parcelles Nos 203 et 205) est inscrit en une tranche unique au budget d'investissement en 2007 sous la rubrique 05.04.04.00 500 0 0700.50000700.

² Le crédit pour la reprise de diverses infrastructures aériennes et au sol au Bachet-de-Pesay est inscrit en une tranche unique au budget d'investissement en 2007 sous la rubrique 06.03.51.00 506 0 0700.

Art. 4 Financement et charges financières

Le financement de ce crédit est assuré, au besoin, par le recours à l'emprunt dans le cadre du volume d'investissement « nets-nets » fixé par le Conseil d'Etat, dont les charges financières en intérêts et en amortissement sont à couvrir par l'impôt.

Art. 5 Amortissement

L'amortissement de l'investissement visé à l'article 2 est calculé chaque année sur la valeur d'acquisition (ou initiale) selon la méthode linéaire et est porté au compte de fonctionnement.

Titre III Droits de superficie

Art. 6 Droits de superficie

¹ L'Etat de Genève conclut avec les TPG des contrats de droits de superficie sur les terrains du Bachet-de-Pesay et de la Jonction pour au moins une durée de trente ans renouvelables selon des conditions fixées par le Conseil d'Etat.

² Pour les terrains de la Jonction, le ou les contrats de superficie pourra ou pourront accorder au superficiaire un droit de résiliation anticipée à la condition que celui-ci fournisse aux TPG un terrain de remplacement disponible, offrant des conditions d'exploitation équivalentes au superficiaire, que les parties s'entendent sur les modalités financières du départ et de la construction du site de remplacement, ainsi que sur le délai nécessaire à ces fins.

Titre IV Augmentation du capital de dotation

Art. 7 Crédit d'investissement

Un crédit d'investissement de 24 000 000 F est ouvert au Conseil d'Etat pour augmenter le capital de dotation de l'Etat de Genève en faveur des TPG de 20 000 000 F à 44 000 000 F.

Art. 8 Budget d'investissement

Ce crédit est inscrit en une tranche unique au budget d'investissement en 2007 sous la rubrique 02.03.02.00 523 0 0700.

Art. 9 Financement et charges financières

Le financement de ce crédit est assuré, au besoin, par le recours à l'emprunt dans le cadre du volume d'investissement « nets-nets » fixé par le Conseil d'Etat, dont les charges financières en intérêts et en amortissement sont à couvrir par l'impôt.

Art. 10 Amortissement

En raison de la nature de l'investissement visé à l'article 7, celui-ci ne donne pas lieu à amortissement.

Art. 11 Rémunération du capital de dotation

Ce capital de dotation fait l'objet d'une rémunération par les TPG selon des conditions fixées par le Conseil d'Etat.

Titre V **Garantie de l'Etat de Genève en faveur des TPG**

Art. 12 **Garantie**

¹ Le Conseil d'Etat est autorisé à garantir par une caution simple le remboursement d'un (de) prêt(s) à hauteur de 42 352 200 F en faveur des TPG pour l'achat des bâtiments du Bachet-de-Pesay et de la Jonction.

² Cette garantie est octroyée si la mise en gage du bien n'est pas suffisante pour l'accès au marché des capitaux à des conditions raisonnables.

³ Le montant résiduel de cette caution est mentionné en pied du bilan de l'Etat de Genève.

Art. 13 **Appel de la garantie**

Un appel de la garantie donne lieu à un arrêté du Conseil d'Etat publié dans la Feuille d'avis officielle.

Art. 14 **Rémunération de la garantie**

Cette garantie fait l'objet d'une rémunération inscrite chaque année dans la loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève.

Titre VI **Dispositions finales**

Art. 15 **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. 16 **Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Titre VII**Modification à une autre loi****Art. 17 Modification à une autre loi**

La loi sur les Transports publics genevois (H 1 55), du 21 novembre 1975, est modifiée comme suit :

Art. 3 (nouvelle teneur)

¹ Le capital de dotation des TPG est de 44 000 000 F, fournis par l'Etat de Genève.

² Cette dotation, nominative et inaliénable, est inscrite au bilan des TPG sous rubrique « Etat de Genève, capital de dotation 44 000 000 F ».

³ Le capital de dotation porte intérêt annuellement selon des conditions fixées par le Conseil d'Etat.

6 7 6 5 - 2 0 0 6



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 3 mai 2006

Le Conseil d'Etat

6765-2006

TRANSPORTS PUBLICS GENEVOIS
Monsieur Michel Jacquet
Président du Conseil d'administration
Madame Stéphanie Fontugne
Directrice générale
Case postale 950
1212 Grand-Lancy 1

Concerne : Transfert d'actifs entre l'Etat de Genève et les TPG

Monsieur le Président,
Madame la Directrice générale,

Suite à l'adoption ce jour par le Conseil d'Etat du projet de loi concernant le transfert d'actifs entre l'Etat de Genève et les Transports publics genevois (TPG), notre Conseil souhaite préciser les éléments suivants, relatifs à cette opération et qui font suite à la rencontre entre vous-mêmes et une délégation de notre Conseil le 3 avril 2006.

Premièrement, les TPG auront la possibilité de réévaluer les objets transférés dans leur bilan, à la condition que cette réévaluation s'opère en coordination avec celle à laquelle il sera procédé dans les comptes de l'Etat.

Deuxièmement, dans la mesure où cette opération de transfert d'actifs aurait un impact sur certains indicateurs du contrat de prestations des TPG, il convient de préciser certaines modalités. En premier lieu, il faut rappeler que le transfert d'actifs vise à accroître la transparence par l'établissement du coût complet des TPG. C'est dire qu'à terme, les indicateurs du contrat de prestation devront tenir compte de l'intégralité des contributions publiques en fonction des coûts globaux. La nécessité de pouvoir distinguer l'impact du transfert d'actifs sur les indicateurs du contrat de prestations tient essentiellement au fait que la réalisation du transfert d'actifs et l'adoption du contrat de prestations 2007-2010 sont distinctes dans leur processus d'approbation, bien que menées parallèlement. C'est pourquoi, dans le projet de loi du contrat de prestations et l'exposé des motifs qui l'accompagne, il sera expliqué les conséquences qu'il déploie sur le taux de couverture et le ratio de contributions.

Troisièmement, concernant les droits de superficie, et plus spécifiquement ceux liés au terrain de la Jonction I, le projet de loi fait référence aux conditions fixées par le Conseil d'Etat, de façon à respecter le principe général. Il est cependant entendu que le calcul sera effectué sur la base de la valeur réévaluée (valeur d'affectation) lorsque l'Etat aura procédé

- 2 -

à une telle réévaluation, c'est-à-dire après le passage aux normes comptables internationales. Aussi, conformément aux discussions ayant eu lieu entre votre direction et une délégation du Conseil d'Etat, un calcul de la rémunération à la valeur de transfert, c'est-à-dire à la valeur comptable, puis un calcul sur la base de la valeur réévaluée, est envisageable. Il a été convenu à ce sujet que cette rémunération ne serait pas l'objet d'un flux monétaire mais d'un jeu d'écritures de part et d'autres dans les comptes respectifs.

Quatrièmement, le projet de loi adopté par notre Conseil prévoit que les TPG pourront bénéficier d'une caution simple de l'Etat pour financer cette opération de transfert d'actifs en ayant recours au marché financier. Le montant prévu pour cette garantie s'élève à 42 millions de francs. Il ne tient donc pas compte des 8 millions de francs liés aux travaux du Bachel-de-Pesay que les TPG ont déjà financés du fait de l'accroissement de leurs besoins d'exploitation, tels qu'inscrits dans le contrat de prestations 2003-2006. Le solde de la transaction sera financé par une augmentation du capital de dotation de 24 millions de francs, rémunérés sur la base du coût moyen de la dette de l'Etat. Cette rémunération fera l'objet d'un flux monétaire, comme en l'état actuel.

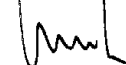
Le montant total de la subvention liée au transfert d'actifs s'élève à 5.3 millions de francs par année, dont une partie est non monétaire.

Enfin, libre appréciation est laissée aux TPG quant à l'éventuelle création d'une structure ad hoc, permettant d'héberger des différents bâtiments et infrastructures propriétés des TPG. Pour autant, notre Conseil tient à relever que l'évaluation de la création d'une telle structure doit tenir compte des éléments de coûts liés à une telle opération, qui ne sauraient être mis à la charge de l'Etat.

En vous remerciant de votre collaboration dans le cadre de ce projet de transfert d'actifs, nous prions de croire, Monsieur le Président, Madame la Directrice générale, à l'expression de notre considération distinguée.

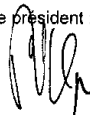
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le chancelier :



Robert Hensler

Le président :



Pierre-François Unger

Date de dépôt : 31 octobre 2006

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Alberto Velasco

Mesdames et
Messieurs les députés,

Comme exposé dans le rapport de minorité concernant l'aéroport de Genève, la logique qui a induit celle des transferts d'actif tient à la création des établissements publics autonomes reposant sur le postulat que l'Etat étant un mauvais gestionnaire, cette activité devait échapper à ses missions régaliennes. Et d'ajouter que les établissements privés ayant démontré leur capacité d'adaptation et leur célérité à l'heure de la prise de décision, etc., Bref, il fallait autonomiser cette activité pour la rendre plus rentable ou moins déficitaire.

La question que l'on doit se poser est de savoir si le transfert d'actif est une condition sine qua non à cela. Le rapporteur de minorité ne le pense 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 cette location 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 chargées de recevoir ces actifs pour les gérer ! Nous on fait le contraire.

Bien qu'ils aient une mission publique, leur mutation peut faire qu'ils s'en écartent de ce que l'on appelle un service public. En effet, le prix des prestations offertes n'étant dans ce cas pas en rapport avec l'accessibilité de celle-ci, mais dans un rapport de négoce et de bénéfice. *Dans ce cas l'obligation d'accessibilité à tout citoyen et citoyenne est substitué à des rapports d'offre et de demande s'inscrivant dans la philosophie de marché.*

S'agissant des TPG, Transports publics genevois, cet établissement est public quant à sa mission et sa propriété. Sa mission étant de permettre à tout citoyenne et citoyen, habitant et habitante, ne bénéficiant d'un transport privé, car celui-ci étant considéré comme luxe qui n'est pas obligatoire, de faciliter le déplacement à un coût qui ne soit pas exclusif et sans rivalité du fait des différences sociales.

Etant donné les investissements et les frais de fonctionnement, pour satisfaire sa mission de service publique, l'Etat subventionne l'établissement afin que le prix du billet soit accessible à tout un chacun tel que défini précédemment.

S'agissant des investissements, et étant donné la capacité financière des TPG, l'Etat apporte sa garantie à l'heure de contracter des emprunts. C'est dire si l'établissement public autonome que sont les TPG a la capacité financière d'acheter les actifs en questions !

Valeur retenue pour le transfert : comptable

Une large majorité de la commission a accepté ce transfert avec, il est vrai pour certains, quelques grincements de dents, effacés sitôt les options idéologiques présentes à l'esprit.

La valeur retenue pour ce transfert est la valeur comptable, **soit 70 millions de F !**

Une expertise commandée à un architecte de la place en 1997 et réactualisée en 2004 estime la valeur de transfert à 128, 5 millions de F.

Un rapport de l'ICF estime la valeur de transfert à 200 millions de F !

Pour l'Inspection cantonale des finances (ICF) la différence s'explique « par le fait que l'évaluation de l'architecte tient compte de la baisse importante des prix de la construction ces huit dernières années. L'estimation de l'ICF, quant à elle, se porte sur les coûts historiques diminués d'un taux d'amortissement tenant compte de la vétusté des immeubles (méthode de la valeur globale), ce qui semble plus correct puisque les TPG utilisent ces biens depuis leur construction ».

La différence entre la valeur estimée par l'ICF et celle proposée par le Conseil d'Etat est de **130 millions de F** au détriment de l'Etat!

Rappelons le rapport de l'ICF 97-39 sur : « La mise à disposition des immeubles de l'Etat aux établissements de droit public » qui 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 conforme 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 puisque 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 » !

Ce transfert d'actifs n'est tout simplement conforme à la loi selon l'ICF.

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 70 millions de F 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 les TPG auront contracté une dette de la même ampleur sur les marchés financiers pour payer à l'Etat de Genève les 70 millions de F qui délesteront d'autant sa dette pour une année.

Les TPG pour payer le transfert devront emprunter sur les marchés financiers avec la garantie de l'Etat ! L'autonomie ayant ses limites pour les emprunteurs.

Le remboursement de cet emprunt grèvera ses charges et soit les TPG augmentent leurs tarifs, ce qui reviendrait à prélever un impôt déguisé puisque cette somme est attendue par le Conseil d'Etat pour diminuer la dette, soit l'Etat augmente sa subvention. Mais il est vrai que l'Etat réduit sa charge d'intérêts et d'amortissement avec ce transfert avec un solde positif de ~ 400 000 F.

Ainsi, l'Etat finance par ce biais son acheteur ! Ce manège aura permis au Conseil d'Etat, par le biais de ce projet, un moyen aisé d'alléger la dette en l'externalisant.

Financement

Une des possibilités retenues par l'ICF, et qui semble la plus logique si l'on veut que les intérêts de l'Etat soient préservés, serait le financement complet via une dotation en capital rémunéré ! Cela aurait l'avantage de transférer les actifs à la valeur vénale, en accord avec la loi, et de préserver toute la transparence dans cette opération.

Audition du Conseil d'Etat

Sans présumé 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. Cramer, conseiller d'Etat

En préambule les députés avaient demandé à M. Cramer et à M^{me} Calmy-Rey, il y a quelques années, d'étudier la question d'un transfert des bâtiments exploités par les TPG mais propriétés de l'Etat aux TPG. A l'époque, ce projet avait abouti à une impasse et il se réjouit de pouvoir aujourd'hui présenter un projet de loi qui répond à cette demande ancienne.

Dans ses principes, le projet de loi 9845 pose la question du transfert d'actifs dans les mêmes termes que les projets de lois relatifs à l'AIG et aux SIG. Il s'agit, pour l'Etat, de rester propriétaire des terrains sur lesquels sont construits les bâtiments nécessaires à l'exploitation de ces trois établissements publics autonomes, et de transférer la propriété de ces bâtiments aux trois établissements en question. Dans le cadre du projet de loi 9845, les immeubles du Bachet-de Pesay et de la Jonction seront transférés aux TPG, tandis que les terrains resteront propriétés de l'Etat. Il signale que ce projet ouvre également des perspectives immobilières nouvelles sur la parcelle de la Jonction, répondant ainsi aux vœux émis dans une motion actuellement traitée. Il admet que les TPG, sur ce dernier point, ne font pas une bonne affaire, car les terrains, à l'instar des bâtiments, sont vendus à la « valeur comptable » : à l'heure actuelle, compte tenu du prix du marché des terrains, la parcelle de la Jonction vaut plus que 550 793 F.

M. Cramer précise qu'il a fallu déterminer à partir de quel moment l'on se trouvait sur la voie publique ou dans les bâtiments des TPG. Il a été décidé que les fils des trolleybus à l'extérieur de la porte du dépôt seraient propriétés de l'Etat, tandis que toutes les infrastructures à l'intérieur même du dépôt seraient propriétés des TPG.

Il évoque ensuite les problèmes des subventions déguisées dont bénéficient actuellement les TPG : les immeubles du Bachet-de-Pessay et de la Jonction sont aujourd'hui amortis dans les comptes de l'Etat, alors même qu'ils servent exclusivement aux TPG. Une fois le projet de loi 9845 adopté, ces infrastructures seront extraites des comptes de l'Etat, de sorte que les amortissements ordinaires du patrimoine administration d'un montant de 5,341 M de francs ne seront plus à charge de l'Etat. En compensation, la subvention de l'Etat en faveur des TPG augmentera de 5,341 M. Cependant, cette subvention supplémentaire sera rééquilibrée par la diminution, pour un

montant équivalent, des frais financiers à la charge de l'Etat, de sorte qu'au final, l'opération de transfert devrait s'avérer neutre. Il ajoute que l'Etat sera finalement bénéficiaire sur cette opération d'un montant de 2.2 M de francs, car les TPG devront d'une part rémunérer l'Etat pour les terrains qu'il met à sa disposition, et d'autre part, ils devront eux-mêmes chercher ces montants sur le marché des capitaux.

M. Cramer explique à ce titre que, pour que les TPG puissent acheter les immeubles que l'Etat lui vend à hauteur de 69 427 520 F et paraître solvable auprès de ses créanciers, l'Etat de Genève devra ouvrir un crédit d'investissement de 24 M afin d'augmenter le capital de dotation de l'Etat de Genève en faveur des TPG de 20 M à 44 M. (cf. art. 7).

Il conclut que cette opération est surtout très avantageuse pour l'Etat de Genève d'un point de vue politique et se réjouit que le projet de loi 9845 soit une opération économiquement neutre pour l'Etat, compte tenu de la difficulté du sujet.

Quelques question et réponses

Un commissaire (L) refuse de parler d'opération neutre et invoque que la dette sera déplacée du petit Etat au grand Etat. Le coût de cette opération se fera ressentir par la nécessité, pour l'Etat, de donner sa garantie en faveur des TPG lorsqu'ils chercheront à obtenir des financements meilleurs marché. Hors, à chaque fois que l'Etat prêtera sa garantie en faveur des TPG, cela aura pour conséquence d'alourdir le pied de bilan de l'Etat, qui est déjà en dégradation depuis 5 ans. En outre, le pied de bilan de l'Etat participe à l'évaluation des finances de l'Etat. Il estime qu'il est donc incorrect de parler d'opération neutre pour l'Etat, car l'alourdissement de son pied de bilan aura un coût réel.

M. Cramer répond tout d'abord que cette garantie ne sera pas octroyée gratuitement puisqu'il est prévu que les TPG payent pour l'obtenir. En outre, les instituts de notation qui prennent en compte le pied de bilan de l'Etat considèrent d'un très bon œil la transparence des comptes de l'Etat, qui, par le biais du transfert d'actifs, sera grandement accrue.

Le commissaire insiste pour indiquer qu'il ne conteste pas le principe de bonne gouvernance qui préside à ce projet, et permettra également de voir plus clairement où se situe la dette de l'Etat. Cependant, il conteste le raisonnement qui consiste à déclarer que cette opération rapportera de l'argent à l'Etat, car, pour sa part, il relève surtout qu'elle aura un coût, celui de l'augmentation de la garantie de l'Etat que les TPG vont inmanquablement solliciter.

Sur ce sujet, un représentant du Département des finances confirme que les engagements de pied de bilan participent à la dégradation de l'image de l'Etat auprès des instituts de notation. Cependant, il est impossible de chiffrer cette dégradation car, dans le même temps, l'Etat bénéficiera de meilleurs taux et d'une meilleure marge avec les banques, malgré une baisse de sa notation par Standard & Poors. Il affirme que la notation de l'Etat dépend avant tout de la dette, et de manière secondaire, des engagements de pied de bilan. En ce qui concerne les TPG, il ne serait pas pertinent de refuser de lui octroyer la garantie de l'Etat, car les marges bancaires que les TPG obtiendraient en retour des banques seraient tellement mauvaises que l'Etat devrait par la suite les soutenir en octroyant des subventions supplémentaires. Il en conclut que le coût se répercutera in fine sur l'Etat.

En définitive, il explique que l'impact du pied de bilan resterait marginal, et soutient que c'est avant tout la somme totale des pieds de bilan qui dégrade l'image de l'Etat.

Le commissaire rétorque que si les TPG allaient chercher des financements sans la garantie de l'Etat, il leur faudrait payer les capitaux beaucoup plus chers. Hors, la rétribution de la garantie ne coûte presque rien en comparaison aux prix du marché. De plus, si les taux d'emprunt augmentent, le différentiel entre le prix de la rémunération des TPG pour la garantie de l'Etat et le coût du marché augmentera d'autant. Il affirme que dans ce cas de figure, la rémunération des TPG en contrepartie de la garantie de l'Etat restera somme toute très symbolique. Il conteste donc tous raisonnements visant à faire croire que cette opération est bénéficiaire pour l'Etat.

Augmentation des amortissements pour les TPG due à la réévaluation des actifs

Un commissaire (UDC) tient tout d'abord à rappeler que les TPG étant un organisme subventionné, l'Etat doit pouvoir adapter sa subvention aux besoins de fonctionnement de cet établissement public autonome. Dans ce contexte, il s'interroge sur le montant de 5 M supplémentaires que l'Etat devra reverser aux TPG afin de tenir compte des nouveaux amortissements sur les immeubles dont les TPG deviendraient propriétaires. En effet, ce montant fait l'impasse sur la réévaluation des actifs de l'Etat selon les normes IPSAS, jetant dans le même temps le voile sur l'augmentation éventuelle des amortissements de ces actifs réévalués. Il désire avoir la certitude que, suite à la réévaluation IPSAS, les subventions de l'Etat en faveur des TPG ne vont pas dépasser 5 M de francs pour couvrir l'augmentation des amortissements réévalués.

D'autre part, il relève que l'Etat possède une gestion dynamique de sa dette qui lui permettait de couvrir au mieux les frais financiers engendrés par les immeubles Bachet-de-Pesay et Jonction dans ses comptes. Ces frais financiers se trouvant, après transfert, dans les comptes des TPG, il s'interroge sur la capacité des TPG à gérer de manière aussi dynamique que l'Etat ces frais pour obtenir les intérêts les plus bas possible.

M. Cramer répond qu'au vu des indicateurs financiers, tout laisse à penser que les TPG sont performant en matière de gestion de la dette. Ces améliorations en terme de gestion de la dette s'illustrent dans les résultats des 5 dernières années. Par ailleurs, le passage aux normes IPSAS permettra une réévaluation des actifs des TPG qui devraient accroître leur solvabilité.

Le commissaire rétorque que, si les actifs des TPG augmentent, la valeur des amortissements augmentera d'autant : il tient à s'assurer que la subvention versée aux TPG ne prendra pas l'ascenseur pour couvrir l'accroissement de ces amortissements.

Le représentant du Département des finances précise que la notion de réévaluation des actifs lors du passage des normes IPSAS n'est pas présente dans le projet de loi 9845. Le projet de loi 9845 ne prend en considération que les actifs actuellement valorisés à un montant de 69 427 520 F, car la réévaluation ultérieure de ces actifs reste en discussion, et la problématique des réévaluations IPSAS n'a pas encore été réglée. Il confirme donc que le projet de loi 9845 traite les actifs en raisonnant hors normes IPSAS et ses effets.

Augmentation du capital de dotation

Un commissaire (R) s'interroge sur la nécessité d'augmenter le capital de dotation des TPG si l'Etat accepte d'octroyer sa garantie aux TPG. Il lui semble que cette double mesure est redondante, et que la garantie de l'Etat devrait suffire. Ensuite, il faut scrupuleusement faire la différence entre le transfert d'actifs de l'AIG, par exemple, et celui des TPG dans la mesure où ces derniers sont un secteur subventionné. Il ne fait aucun doute que dans le contexte subventionné des TPG, les coûts induits par cette d'opération de transfert vont faire l'objet d'une augmentation de la subvention. Cela figure de manière très explicite dans l'exposé des motifs, où il est indiqué que le transfert génère des charges financières nécessitant une subvention, lesquels amortissements, s'ils venaient à augmenter en raison d'une réévaluation des actifs par les normes IPSAS, augmenteraient la dette des TPG qui serait compensée par une augmentation de la subvention.

Enfin, il regrette que le CE n'ait pas décidé d'astreindre l'entreprise TPG à trouver, par le biais de ses exploitations, le montant de 5,2 M de francs, de

sorte que l'Etat ne doive pas augmenter la subvention qu'elle lui octroie d'autant.

M. Cramer reconnaît que le projet de loi relatif aux transferts d'actifs des SIG est beaucoup plus alléchant que celui-ci, notamment parce que l'entreprise enregistre des bénéfices et qu'elle n'est pas subventionnée. Cependant, dans cette vaste opération de transferts d'actifs, le CE a malgré tout décidé qu'il était avantageux d'y associer les TPG. Le premier avantage de ce transfert est qu'il rapportera concrètement 2 M de francs à l'Etat dans son compte de fonctionnement, ce qui, somme toute, n'est pas anodin.

Gouvernance

Un commissaire (S) s'étonne qu'il soit autant question de bonne gouvernance des TPG, selon lui, la bonne gouvernance des TPG devrait être assurée sans qu'elle ne soit dépendante d'une opération de transfert d'actifs. Ensuite, il relève qu'il existe un véritable flou par rapport au montant de réévaluation des actifs des TPG et de l'Etat dans le cadre du passage aux normes IPSAS. Compte tenu de ce problème et du manque de réponses qui y ont été apportées, le groupe socialiste propose que la commission auditionne l'ICF afin de discuter du montant de ces actifs réévalués, et de leurs effets sur les amortissements et sur le montant de la subvention.

Transparence

Une commissaire (S) désire connaître exactement le montant du passif qui va être transféré avec les actifs. Elle exige, pour des questions de transparence, que ce montant soit rendu explicite.

En ce qui concerne l'écart entre la valeur comptable et la valeur réelle, elle aimerait entendre l'ICF qui avait réalisé un rapport confidentiel à ce sujet il y a quelques années : il lui semble que, en fonctionnant par coup de compensations (remplacement d'un site ultérieurement, réévaluation future des actifs...), il sera impossible de connaître de façon tout à fait transparente le véritable coût de cette opération pour l'Etat de Genève.

M. Cramer rappelle que la valeur comptable a été retenue dans le cadre des trois transferts d'actifs. Celle-ci a ses avantages et ses inconvénients : dans le cadre des SIG, par exemple, elle se confond avec la valeur économique. L'incontestabilité de cette valeur figure comme l'un des motifs qui leur a fait privilégier cette valeur. Il signale qu'il faut prendre la valeur économique avec précaution : si le Bachet-de-Pesay devait être construit aujourd'hui, un bâtiment beaucoup moins coûteux et beaucoup mieux conçu verrait le jour. La valeur économique a également été écartée parce qu'il n'existe pas de véritable marché pour vendre les biens dont il est question.

Afin de mettre fin à ce débat, le CE a décidé de retenir la valeur comptable qui a le mérite d'être beaucoup moins contestable que les autres valeurs.

La commissaire présume que le CE a consulté l'ICF au sujet de ces valeurs comptables, et demande à connaître sa position sur ce sujet.

Le représentant du Département des finances précise que l'ICF ne s'est pas re-prononcé sur ces objets. Mais il indique que, en 1999, lorsque l'ICF avait analysé ces objets, il reconstituait une valeur comptable avec des amortissements moins élevés que ceux connus avant 1998, de sorte que le l'ICF calculait ces éléments pour un montant de valeur comptable plus élevé. Il était question, à l'époque, de 160 M contre 69 M aujourd'hui.

Conclusion

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 sitôt cet équilibre atteint des 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 un futur, il est évident qu'il est plus facile de privatiser une entité avec des transferts d'actifs totalement réalisés et par conséquent étant maître de ces infrastructure qu'a contrario.

En conclusion, Mesdames et Messieurs les députés, le rapporteur de minorité vous recommande de ne pas voter le projet de loi 9845.