



*Date de dépôt : 24 avril 2023*

## **Rapport**

**de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de Jean Batou, Pierre Vanek, Pablo Cruchon, Jean Burgermeister, Olivier Baud, Salika Wenger, Rémy Paganini modifiant la loi 8194 accordant une autorisation d'emprunt de 246 200 000 francs au Conseil d'Etat pour financer l'acquisition d'actions nominatives et au porteur de la Banque cantonale de Genève et ouvrant un crédit extraordinaire d'investissement pour la constitution d'un capital de dotation de 100 000 francs en faveur de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale afin d'assurer l'augmentation requise des fonds propres de la Banque cantonale et de répondre aux exigences de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (*Pour une modification des conditions de remboursement des avances faites par l'Etat à la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale*)**

*Rapport de majorité de Yvan Zweifel (page 4)*  
*Rapport de minorité de Olivier Baud (page 23)*

## **Projet de loi (13242-A)**

**modifiant la loi 8194 accordant une autorisation d'emprunt de 246 200 000 francs au Conseil d'Etat pour financer l'acquisition d'actions nominatives et au porteur de la Banque cantonale de Genève et ouvrant un crédit extraordinaire d'investissement pour la constitution d'un capital de dotation de 100 000 francs en faveur de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale afin d'assurer l'augmentation requise des fonds propres de la Banque cantonale et de répondre aux exigences de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne** *(Pour une modification des conditions de remboursement des avances faites par l'Etat à la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale)*

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

### **Art. 1 Modifications**

La loi 8194 accordant une autorisation d'emprunt de 246 200 000 F au Conseil d'Etat pour financer l'acquisition d'actions nominatives et au porteur de la Banque cantonale de Genève et ouvrant un crédit extraordinaire d'investissement pour la constitution d'un capital de dotation de 100 000 F en faveur de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale afin d'assurer l'augmentation requise des fonds propres de la Banque cantonale et de répondre aux exigences de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, du 19 mai 2000, est modifiée comme suit :

### **Art. 11, al. 3 et 4 (nouveaux)**

<sup>3</sup> Le montant remboursé chaque année correspond au 75% du total des dividendes ordinaires et extraordinaires versés par la Banque cantonale de Genève au cours de l'exercice considéré.

<sup>4</sup> Les montants dus à l'Etat par la Banque cantonale de Genève, à teneur de l'alinéa 1, lettres a, b et c, sont majorés d'un intérêt annuel variable, dont le taux est égal au taux de rendement des obligations de la Confédération à 10 ans, à la fin du mois de décembre de l'année précédente.

### **Art. 30 Dispositions transitoires (nouveau)**

Les dispositions prévues aux alinéas 3 et 4 de l'article 11 entrent en vigueur au plus tard à la prochaine échéance de l'accord bilatéral en vigueur entre la Banque cantonale de Genève et l'Etat de Genève, du 11 mars 2005.

**Art. 2      Entrée en vigueur**

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

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de Yvan Zweifel

La commission des finances a étudié cet objet à quatre reprises, lors de ses séances des 8 et 15 février puis des 15 et 22 mars 2023. Les travaux ont été menés sous la présidence de M. Alberto Velasco.

Les différents procès-verbaux ont été pris par M. Lucas Dusquenoy. La commission a été activement assistée dans ses travaux par les représentants du département des finances, notamment M<sup>me</sup> Laura Bertholon, M. Pierre Béguet et M. Olivier Fiumelli, ainsi que par son secrétaire scientifique, M. Raphaël Audria.

Que toutes ces personnes soient remerciées de l'aide apportée à la commission.

### Introduction

Le présent projet de loi introduit une modification du régime actuel du remboursement des avances faites par l'Etat de Genève à la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève, par augmentation de 20% à 75% du total des dividendes ordinaires et supplémentaires versés à l'Etat, lorsqu'elle distribue des dividendes. Ceci a pour but d'accélérer le remboursement des avances consenties par l'Etat de Genève à la fondation de valorisation.

Pour rappel, en vertu de l'article 11, alinéa 2, de la loi 8194, les frais de fonctionnement de la fondation de valorisation sont remboursables par la banque, mais seulement en fonction de son résultat, après constitution des provisions et des réserves nécessaires pour répondre aux exigences de fonds propres imposées par la loi fédérale sur les banques. L'objectif poursuivi par cette disposition était de ne pas compromettre l'assainissement de la banque en lui imposant une obligation de supporter les frais de réalisation. La volonté des auteurs de la loi était clairement que le remboursement soit et demeure subsidiaire aux versements des dividendes afin de maintenir l'attractivité du titre. Lorsque la banque a renoué avec les bénéficiaires, une solution a été trouvée entre l'Etat et la banque : l'Etat et la banque se sont entendus pour fixer la part du bénéfice annuel alloué au remboursement des frais de fonctionnement à 20% des dividendes versés. Ce mécanisme a été ancré dans les statuts de la banque et a été honoré depuis lors. De nombreux actionnaires sont entrés au capital après l'adoption et la publication de ce mécanisme, parce qu'il consacre

un équilibre adéquat entre une thésaurisation suffisante de bénéfice afin d'assurer l'assise financière de la banque, une distribution d'un dividende suffisant afin de répondre aux intérêts de ses actionnaires, y compris les autres collectivités publiques et les actionnaires privés, et le remboursement des frais de fonctionnement encourus par l'Etat.

En résumé, ce régime respecte :

- le principe de proportionnalité ;
- les intérêts en présence, notamment ceux des diverses catégories d'actionnaires ;
- les règles applicables du code des obligations et du droit boursier et bancaire, ainsi que le respect du dispositif visant à obtenir une couverture des fonds propres satisfaisante ;
- l'intérêt patrimonial de la banque elle-même sur lequel l'Etat a précisément chargé la banque de veiller, en sa qualité d'actionnaire principal.

## **Travaux de commission**

### **Séance du 8 février 2023 – Audition de M. Jean Batou, premier signataire**

M. Batou explique que cela fait des années que l'Etat se bat pour tenter de récupérer les plus de 3 milliards de francs de pertes occasionnées par le sauvetage de la BCGE, dette qui s'approche des 5 milliards si l'on cumule les intérêts de la dette. Les milliards qui ont été engagés par les contribuables pour sauver la banque ne seront jamais remboursés selon lui, le Tribunal fédéral ayant tranché sur ce point.

Néanmoins, les frais qui ont été engagés pour la trésorerie de la fondation de valorisation, soit 389 millions de francs, doivent être remboursés à l'Etat par la banque. Le problème se pose cependant au niveau du rythme de remboursement. Le rythme adopté par une convention entre l'Etat et la banque en date de 2015 et devant être reconduite en 2025 ou dénoncée en 2024 fixe un taux de 20% des dividendes versés par la banque. Concrètement, en 17 ans, le remboursement a été de 17% de la somme due, soit 66 millions de francs. A ce rythme, ce remboursement prendrait encore quelques dizaines d'années. Or, il s'agit d'un prêt sans intérêt. Les bénéfices nets de la BCGE augmentent de manière régulière et importante depuis 2005, alors que les intérêts à la charge de l'Etat sur ce prêt représentent 129 millions de francs et que les montants remboursés par la banque représentent 65,6 millions de francs pour un solde de 64 millions de francs. C'est l'Etat qui finance les intérêts de cette dette de la banque à son égard et il dépense plus qu'il ne reçoit en remboursement. Cette situation a changé pour la première fois en 2020 où 400 000 francs de plus

pour l'Etat ont été versés. Ce montant est passé à 1 400 000 francs en 2021. Sur la somme des années, l'Etat a quand même continué à soutenir la banque, puisque l'intérêt qu'il ne touchait pas sur cette créance était plus important que les remboursements de la banque.

Sur le plan politique, M. Batou cite deux interventions relativement éloignées de son bord. Ainsi, David Hiler disait le 7 avril 2008 que *« le processus de remboursement s'avère beaucoup trop long et peu en rapport avec la capacité bénéficiaire de la banque »*. Pour rappel, la capacité bénéficiaire de la banque en 2008 était de 68 millions de francs et elle est aujourd'hui pratiquement du double, alors que le rythme de remboursement est resté le même. M. Hiller ajoutait qu'*« une autre formule devra être trouvée, qui aboutisse au remboursement d'une vingtaine de millions par année, de sorte que ces remboursements prennent fin d'ici une vingtaine d'années »*. Avec la proposition du PL 13242, on pourrait arriver à des remboursements annuels de l'ordre de 18 à 20 millions de francs. En 2010, les députés Pierre Conne, Patrick Saudan et Charles Sellegger faisaient une proposition plus audacieuse en proposant que la banque rembourse 20 millions de francs par an et que le prêt soit soumis à un intérêt de 1%. Ils ajoutaient qu'il faudrait tout de même verser une somme pour dédommager les pertes occasionnées, proposition qui serait probablement invalidée par le Tribunal fédéral. Donc, politiquement parlant, tant la gauche que la droite ont souligné par le passé qu'il n'était pas normal que la banque rembourse un pourcentage aussi minime. Les radicaux disaient à l'époque qu'un remboursement des frais de la fondation à 6% des bénéfices annuels de la banque heurtait le sentiment de justice. Actuellement, ce taux est à 4% des bénéfices nets de la banque. M. Batou ne sait donc pas si, en défenseurs des intérêts de l'Etat, les députés devraient trouver légitime d'accepter qu'un prêt de 389 millions de francs à une banque qui fonctionne comme n'importe quel établissement bancaire puisse être remboursé sans intérêt avec 4% de son bénéfice net.

Le député propose donc de rester dans le même système, avec une contribution fixée à 75% des dividendes, ce qui fait passer le remboursement de 5 millions de francs par an à 18 millions de francs. Ce chiffre reste en dessous de ce que proposait le parti radical à l'époque. M. Batou a gardé la formule présente dans la convention entre l'Etat et la banque puisque, si la banque distribue des dividendes, il est assez logique que cela soit proportionné à ses bénéfices. La banque constitue des réserves considérables puisqu'elle distribue une part réduite de ses bénéfices contrairement à d'autres sociétés. 75% de ces dividendes pourraient représenter le remboursement à l'Etat. Le député demande à la commission d'aborder ce projet sans préjugé partisan et

de le considérer comme un projet ayant pour but de répondre au sentiment de justice élémentaire qui devrait heurter les députés aujourd'hui.

Un député (Ve) ne comprend pas tout ce qui s'est passé avec la BCGE puisque le dossier remonte aux années 2000, mais rappelle que la fondation de valorisation des actifs rassemblait des actifs « pourris » qui auraient dû perdre un maximum d'argent, ce qui ne s'est pas passé puisque l'on a pu les valoriser de façon bien meilleure. Il n'a pas très bien compris comment cette meilleure valorisation est rentrée dans les comptes de la banque elle-même.

M. Batou répond que la banque s'est débarrassée de ses actifs « pourris » en les faisant porter par une fondation. L'idée était qu'avec la perte sèche qu'aurait été la liquidation des actifs à leur valeur complètement dépréciée, l'Etat aurait pu les liquider à meilleur compte, soit réduire les pertes à 2 milliards. La perte a été celle de l'Etat puisque la banque s'est, elle, débarrassée de ces actifs pour lesquels l'Etat a pris en charge les pertes tout en les relativisant sur une certaine durée. L'Etat a financé le fonctionnement de la fondation, qui a depuis été dissoute. Ce sont ces frais de fonctionnement qui sont reconnus comme dus par la banque à l'Etat. Cette créance ne porte pas intérêt dans le cadre de la convention passée entre la banque et l'Etat et cette convention pourrait être remise en cause en période de reprise de l'inflation, ce sans quoi cette dette risque d'être effacée par l'inflation. C'est pour cela qu'il a indiqué un taux d'intérêt qui serait celui des obligations à dix ans de la Confédération, ce qui permettrait de réduire la durée de remboursement à une vingtaine d'années. Si l'on regarde la dynamique des bénéfices de la banque, il y n'a aucun problème pour elle de rembourser 15 ou 18 millions de francs par an.

Le président rappelle que les Vaudois avaient mieux réussi le sauvetage de leur banque en posant comme condition de vendre les objets à un prix adéquat en fonction de la situation des marchés. C'est la raison pour laquelle, sur les 5 milliards de francs de la BCGE, l'Etat a récupéré 2,4 milliards et a perdu 2,6 milliards. Concernant la fondation de valorisation des actifs, il avait fallu payer le personnel et l'Etat avait alors fait un prêt à la fondation dans ce sens.

M. Batou signale que, suite à une question écrite urgente du député Dimier, le Conseil d'Etat a confirmé en 2019 que le salaire du directeur avait été porté de 1 640 000 francs par an à 1 800 000 francs par an. Or, quand on peut payer un directeur près de 2 millions de francs et que l'on rembourse sans intérêts 5 millions de francs, il y a là un vrai sujet.

## **Séance du 15 février 2023 – Audition de M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat/DF, et de M<sup>me</sup> Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe/DF**

M<sup>me</sup> Fontanet explique que ce projet de loi vise à augmenter le montant de l'attribution spéciale en faveur de l'Etat de Genève. Cette attribution est perçue sur les dividendes qui sont distribués par la BCGE. La façon retenue par les auteurs pour le faire est de modifier la L 8194. Il faut rappeler qu'il ne s'agit pas du premier objet de loi du genre et que ces précédents objets sur ce même sujet ont été refusés par les députés ou retirés. Plus récemment, les auteurs de ce projet de loi avaient déposé une initiative constitutionnelle, l'IN 171, qui portait sur la prise en charge des pertes liées au sauvetage de la banque cantonale. Cette initiative a été déclarée invalide par le Conseil d'Etat, décision confirmée par le Tribunal fédéral par la suite. Il faut savoir que les moyens d'action législatifs ou juridiques sont extrêmement limités, compte tenu des différentes contraintes liées au statut de société anonyme de la banque et compte tenu des réglementations fédérales en matière de fonds propres bancaires. Genève n'est par ailleurs pas seulement destinataire des remboursements, mais également actionnaire majoritaire de la banque, ce qui limite encore plus les possibilités d'action.

Concernant les mécanismes de remboursement prévus et ceux que le projet de loi souhaiterait prévoir à l'avenir, la L 8194 a été adoptée en 2000 et comportait deux volets. Tout d'abord, l'autorisation de dépense de 246 millions de francs pour l'achat d'actions par l'Etat et de 100 000 francs pour constituer le capital de dotation. Deuxièmement, la création de la Fondation de valorisation des actifs de la BCGE, qui n'existe aujourd'hui plus. Dans un des articles consacrés à la fondation, l'art. 11, la loi prévoyait que la banque rembourse annuellement à la fondation ses frais de fonctionnement et que cela devait se faire en fonction du résultat annuel de la banque après constitution des provisions et des réserves nécessaires par rapport aux exigences fédérales en matière de fonds propres et après distribution des dividendes. En dérogation au remboursement direct à la fondation, la loi prévoyait également dans son art. 13 que l'Etat pouvait faire à la fondation les avances nécessaires à son fonctionnement. Ce mécanisme n'était pas exécutable en tant que tel et devait être formalisé dans des règles plus précises d'exécution. C'est pour cela qu'en 2000, un premier accord a permis de fixer certains principes entre les parties concernées, prévoyant notamment que l'Etat verserait des avances à la fondation qui n'avait pas de liquidités nécessaires. Cet accord ne fixait pas encore de taux précis de remboursement puisqu'il ne pouvait être déterminé qu'après validation de tous les paramètres pertinents par la Commission fédérale des banques (l'autorité de surveillance bancaire,



qui est depuis devenue la FINMA). C'est finalement entre les années 2004 et 2005, avec l'aide de plusieurs mandataires qualifiés et en étroite collaboration avec l'autorité de surveillance bancaire, que le principe d'une attribution spéciale de 20% de dividendes versés a été retenu. Ce taux de 20% a été consigné dans la convention de 2005, signée entre l'Etat et la banque. La convention a validé l'architecture de ce système, et des analyses juridiques ultérieures ont également confirmé la validation des choix opérés. C'est en connaissance de cause qu'aucun chiffre n'est fixé dans la loi de 2000 sur la fondation, mais que des principes généraux applicables au remboursement ont néanmoins clairement été définis et que le procédé a été reconnu conforme aux exigences constitutionnelles applicables aux questions de légalité et de densité normative. Surtout, cette absence de chiffres permettait d'éviter d'avoir un recours répété au processus législatif si l'on devait changer le taux. L'accord de 2000 instituait une promesse d'attribution de la banque et le but de la convention de 2005 était d'inscrire le mécanisme de remboursement pour que les statuts deviennent la source juridique de cette obligation. A cette époque, ce sont donc les statuts de la banque qui sont devenus la source juridique. Pour rappel, toute modification des statuts de la BCGE doit être soumise au parlement, qui doit les valider. Ce sont donc les statuts de 2005 qui exécutent la loi et les accords, statuts qui ont été modifiés en 2016 sur d'autres points.

Les contraintes principales du mécanisme de remboursement retenu sont les critères de la loi de 2000 selon lesquels le remboursement ne peut pas être forfaitaire et doit être lié au résultat annuel. Ce remboursement doit se faire en concours avec l'attribution des provisions et des réserves et de la distribution d'un dividende ordinaire à tous les actionnaires comme pour toutes les banques. Enfin, il doit répondre aux exigences réglementaires de fonds propres. Le droit de la SA fixe des contraintes, puisque la banque n'est pas un EPA, mais une SA cotée en bourse dont l'Etat est l'actionnaire majoritaire avec 44,3% des actions. Le principe d'égalité de traitement des actionnaires s'applique ici, à savoir qu'un actionnaire ne peut pas abuser de sa situation dominante, par exemple en s'attribuant une proportion de dividende qui serait jugée exorbitante. Le taux maximum demeure un sujet subjectif puisqu'il dépend du seuil à partir duquel l'Etat pourrait être considéré comme abusant de sa position dominante. Si le taux actuel de 20% ne dépasse pas cette limite, le taux de 75% demandé par le projet de loi dépasserait largement ce caractère et ne serait pas conforme au droit.

Concernant les effets collatéraux de l'application de ce projet de loi, il faut tout d'abord comprendre qu'il y a un effet de vases communicants. Si on applique un taux de 75%, cela diminuerait aussi la distribution du dividende ordinaire à tous les actionnaires. Cela augmenterait le risque d'action en justice

de la part des autres actionnaires, étant donné l'atteinte à leurs intérêts patrimoniaux. Il faut rappeler que sont notamment actionnaires les communes ou encore la CPEG. Cela aurait un effet sur la diminution des dividendes ordinaires perçus par l'Etat lui-même puisque l'on ne peut pas multiplier la situation financière de la banque et que l'enveloppe reste la même si l'on veut augmenter la part du canton. La distribution totale est comparable à un pot commun où l'augmentation d'une part diminue mécaniquement les autres parts. On risque aussi d'observer une diminution de la valeur boursière de l'action de la BCGE, puisque la baisse du dividende ordinaire aura un effet négatif sur les marchés. La baisse du cours entraînerait un désintérêt des investisseurs. Ces aspects seront probablement développés par la banque lors de son audition. L'Etat lui-même sera évidemment pénalisé dans cette baisse de valeur boursière puisqu'il détient 44,3% d'actions, actions qui valent un certain montant.

Concernant l'instauration d'un intérêt comme le demande le projet de loi, il faut rappeler que l'Etat n'a pas consenti à un prêt à la banque et que la loi de 2000 prévoyait en premier lieu que la banque rembourse directement la fondation. Cette loi ne prévoyait pas d'intérêts dus à l'Etat. Quand bien même on voudrait revenir sur ce choix 23 ans plus tard, le recours aux taux de rendement des obligations de la Confédération à dix ans à un instant T est pour le moins surprenant. Le taux du dernier jour d'une année ne reflète pas la situation réelle du marché. Par ailleurs, en cas de taux négatif, on peut se demander si cela signifierait que l'Etat devrait lui aussi payer un intérêt à la banque. La convention de 2005 n'est plus en vigueur et les négociations menées en 2014 par le Conseil d'Etat pour modifier la clause statutaire prévue dans la convention n'ont pas abouti. La convention est, de fait, échue. En revanche, la clause statutaire qui fixe le remboursement de ces avances est toujours en vigueur. La convention de 2005 n'est donc plus en vigueur et ce sont les statuts de la banque qui fondent ces principes.

Il apparaît comme questionnable au Conseil d'Etat de choisir la voie de la modification d'une loi adoptée il y a 23 ans, qui n'était pas de nature générale et qui a déjà produit tous ses effets. La modifier pour instaurer de nouvelles obligations juridiques est questionnable au niveau du droit et il paraîtrait relativement délicat de décréter en 2000 qu'un système est adopté, puis d'adopter un tel revirement en 2023 alors même que la convention n'existe plus. Enfin, concernant le tableau établi à la page 4 du projet de loi, ce document est établi artificiellement sur la base d'un raisonnement hypothétique et contient des éléments erronés. La première colonne indique des résultats consolidés du groupe alors que les dividendes sont versés sur les bénéfices de la maison-mère, qui sont inférieurs. Le calcul des intérêts de la

deuxième colonne n'est pas précisé, mais ne provient pas des comptes de l'Etat. Les avances ne portent pas d'intérêt et aucun coût spécifique n'y est associé dans les comptes. Enfin, la correspondance entre l'année des comptes et le versement est fautive, puisqu'il y a un problème de décalage d'une année. Le département ne comprend pas non plus à quoi se réfère la notion de soldes à la charge de l'Etat. Les problèmes mentionnés seront communiqués par écrit à la commission.

Sur la base de l'ensemble de ce qui précède, le Conseil d'Etat est totalement opposé à ce projet de loi, qui pose des problèmes juridiques importants.

Le président rappelle que les taux de dividendes exposés sont arbitraires. Il y a des taux de dividende du fait que l'Etat soit actionnaire, il est vrai, mais le projet de loi demande ici autre chose.

M<sup>me</sup> Fontanet répond que le taux de 75% proposé est subjectif et abusif. Il s'agit d'une réalité puisqu'en tant qu'actionnaire majoritaire, l'Etat ne peut pas décider de fixer un taux de remboursement. Fixer le taux à 75% prend sur l'ensemble du pot commun et cela serait un abus de la position d'actionnaire dominant.

Le président se demande si l'on ne pourrait pas alors imaginer que la banque ait dans son fonctionnement une somme pour amortir cette dette.

M<sup>me</sup> Fontanet répond que ce n'est absolument pas ce qui est demandé dans ce projet de loi. Le Conseil d'Etat ne partage pas les positions selon lesquelles il faudrait contraindre la banque, qui est aujourd'hui une SA et est donc soumise aux exigences légales de la Confédération. Il est contraire aux intérêts de la banque et du canton de prévoir un mécanisme de remboursement. Le gouvernement ne va pas en prévoir et celui qui est ici proposé est contraire au droit.

Un commissaire (PLR) observe que, si l'on regarde dans le registre du commerce, on apprend que la Fondation de valorisation des actifs de la BCGE a été radiée par arrêté du Conseil d'Etat le 25 juin 2008. Le député s'interroge sur la pertinence de ce projet de loi. Si une majorité s'engage à réserver à ce projet de loi le sort qu'il convient de lui réserver, le député propose de voter directement cet objet et de refuser l'entrée en matière. Il ne sert à rien de déranger la banque pour un projet qui ne tient pas la route juridiquement.

Un commissaire (Ve) comprend qu'il soit difficile de changer une loi adoptée en 2000, mais, d'autre part, il faut rappeler que, selon l'exposé des motifs, si le rythme ne change pas, il faudra 100 ans pour amortir totalement le prêt. Il est quand même assez difficile d'imaginer qu'un établissement qui se porte relativement bien passe 100 ans à rembourser sa dette vis-à-vis de l'Etat.

M<sup>me</sup> Fontanet ne partage pas forcément cet avis et note que ce remboursement garanti des revenus réguliers annuels, que ce soit dans le cadre des dividendes ou du dividende spécial remboursé à l'Etat. Il n'y a aujourd'hui plus de loi et ce mécanisme est fixé dans les statuts, ce qui ne demande pas de prévoir d'autres dispositions. La BCGE est une entité bancaire qui rapporte à ses actionnaires, dont l'Etat fait partie de manière dominante. La banque est soumise à des prescriptions, à l'autorité fédérale de la FINMA, mais aussi au droit des obligations. Elle permet aussi la création d'autres valeurs en tant que banque cantonale et permet de développer l'économie. M<sup>me</sup> Fontanet ne pense pas que la question soit de savoir si l'Etat devrait être plus remboursé. Cela pourrait avoir un effet négatif sur l'établissement bancaire et les prêts qu'il peut faire aux entreprises. Il vaut mieux avoir l'assurance de recevoir des revenus chaque année.

Le même commissaire (Ve) comprend donc que cet argent qui appartient à l'Etat et qui a été prêté à la banque participe à la prospérité de la banque et rapporte en termes de dividendes.

M<sup>me</sup> Fontanet répond que l'argent n'a pas été prêté à la banque, mais qu'il a été remis à la fondation qui en a déjà récupéré une grande partie. Il y a aujourd'hui un accord qui a été trouvé et est inscrit dans les statuts. Sur la base de cet accord, des montants sont versés à l'Etat. Le gouvernement estime qu'il n'est pas opportun de bouleverser cet équilibre et que cela peut avoir des effets sur d'autres éléments. Avec la situation actuelle, les intérêts des actionnaires sont préservés, y compris ceux de l'Etat.

Un commissaire (MCG) comprend bien que l'Etat, en tant qu'actionnaire majoritaire, profiterait avec ce projet de loi de sa position de force. En revanche, le député n'est pas du tout d'accord avec la position du commissaire (PLR). Le sujet ici traité n'est pas toujours évident et on découvre toujours beaucoup de choses. Les communes sont des actionnaires minoritaires et s'en tirent relativement bien par rapport au canton qui a fait un effort financier considérable. Il ne faut pas oublier que les communes étaient parties prenantes de la banque hypothécaire, qui était leur banque et, sans vouloir refaire l'histoire économique et bancaire de Genève, le député aimerait avoir quelques explications sur ce point. S'il ne pense pas soutenir ce projet de loi, il lui serait important d'éclaircir quelques éléments et de lever le doute. Il aimerait entendre le Conseil d'Etat sur les actionnaires minoritaires et sur leur différence d'effort avec l'actionnaire majoritaire qu'est le canton.

M<sup>me</sup> Fontanet n'est pas totalement en mesure de répondre à cette question, puisque l'on parle de périodes financières trop anciennes qui ne concernent pas directement le canton. Il faut cependant bien différencier la position totalement différente des deux. L'Etat a soutenu la banque et fait un prêt à la fondation de

valorisation, ce qui n'est pas le cas des communes. C'est aussi pour cela que l'Etat peut prétendre à un dividende spécial de 20% que les communes n'ont pas. La volonté du PL 13242 est de faire passer ce dividende spécial de 20% à 75%, en plus des autres dividendes que touche l'Etat en tant qu'actionnaire. Il s'agirait là d'un avantage majeur pour l'Etat, ce qui le placerait dans une position d'abus vis-à-vis de son statut d'actionnaire majoritaire.

Un commissaire (PLR) propose de renoncer d'abord à l'audition de la BCGE et de passer ensuite éventuellement au vote d'entrée en matière. Le député rappelle qu'il n'est pas certain que les explications données par la BCGE soient de nature à lever les défauts de ce projet de loi.

Le président met aux voix la possibilité de renoncer à l'audition de la BCGE :

Pour :	5 (1 PDC, 4 PLR)
Contre :	8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 MCG)
Abstentions :	1 (1 UDC)

**La commission décide de maintenir l'audition de la BCGE.**

### **Séance du 15 mars 2023 – Audition de M. Blaise Goetschin, directeur général de la BCGE, et de M<sup>e</sup> Philippe Marti, chef division juridique et conformité de la BCGE**

M. Goetschin indique en préambule que la Banque cantonale de Genève se situe aujourd'hui dans le top 8 des banques cantonales, avec des résultats supérieurs aux établissements comparables en 2022. Le dividende va augmenter de 22% et 72 millions de francs vont ainsi être versés aux collectivités publiques. Pour rappel, en 2000, la banque valait -5 milliards de francs. Elle vaut aujourd'hui 2 milliards de francs, soit un différentiel de 7 milliards reconstruit pendant plus de vingt ans. Cette reconstruction de valeur s'est faite dans le cadre d'un projet et d'un effort combiné entre le public et le privé dans le cadre d'une cotation en bourse. C'est ainsi que l'Etat a pris en 2005 l'engagement à l'égard des actionnaires de les respecter et de respecter le remboursement des frais de la fondation de valorisation selon un rythme optimal et favorable à toutes les parties prenantes. Cet engagement, scellé dans les statuts, doit être tenu. Il doit être tenu pour la banque, sa réputation et sa crédibilité, mais aussi pour l'Etat, garant de la stabilité des institutions et des engagements pris. Cet engagement doit être tenu pour ne pas inquiéter l'agence de notation commune à l'Etat, à la Ville et à la banque. Il doit être tenu vis-à-vis des 15 000 actionnaires de la banque, en majorité de petits porteurs genevois. Le marché a de la mémoire et un changement du régime de distribution du

bénéfice pourrait le déstabiliser et faire baisser le cours, véritable autogol in fine pour le canton lui-même.

Deuxièmement, le régime proposé n'augmenterait pas la capacité distributive de la banque, mais changerait seulement la clé de répartition. Les premiers lésés seraient la Ville, les communes, la CPEG et les petits porteurs, tandis que l'Etat ne verrait pratiquement pas de différence. Plus exactement, ce qu'il gagnerait en frais serait perdu en diminution de dividendes. La balance ne serait positive que de 5 millions de francs, une somme relativement modeste.

Troisièmement, le dommage économique est en réalité déjà pratiquement compensé. Le remboursement des frais se transforme progressivement en rente à long terme pour le canton. Le régime actuel est respectueux de chaque partie prenante de la banque et les modifications proposées nuiraient gravement à la réputation de l'institut et à son attractivité en bourse. Cela pénaliserait les autres actionnaires, sans grand gain pour le canton.

M<sup>e</sup> Marti poursuit en expliquant que, si on reprend l'intention du législateur de 2000, il s'agissait d'assainir la banque. L'assainissement a été opéré à la fois par une augmentation de capital à laquelle essentiellement le canton a souscrit, mais aussi par la reprise des actifs par la fondation de valorisation, qui a ensuite procédé de manière autonome à leur vente. Il a, à l'époque, été décidé que les frais de la fondation, qui étaient ceux de la banque, seraient repris par la banque dans des conditions à fixer par la loi. Ce montant était donc à rembourser et l'intention du législateur était de le faire de manière subsidiaire au paiement d'un dividende. L'intention était de favoriser un actionnariat diversifié, de rassurer les investisseurs et de permettre à la banque de payer un dividende normal, ce qu'elle a fait à partir de 2005 et sans irrégularité jusqu'à ce jour. Il faut donc bien comprendre qu'au départ, cette créance n'en était finalement pas une et qu'elle était subsidiaire au principe de la distribution de dividende. Un accord a été passé avec l'Etat de Genève en 2005, qui a ensuite été concrétisé dans un acte social, les statuts, pour lequel l'on a utilisé l'outil du droit de la société anonyme pour procéder à la concrétisation de cette obligation de remboursement. Nous sommes déjà dans la dérogation au droit de la société anonyme, puisque seule l'assemblée générale peut en principe décider du bénéfice distribuable. Légitimement, il a été prévu un système qui permet une adaptation respectueuse des intérêts des parties prenantes et qui prend 20% du dividende distribué pour rembourser les frais. Lorsque les statuts ont été validés, statuts qui prévoient ce mécanisme de remboursement validé par le Grand Conseil, le projet de loi qui validait les statuts indiquait que ces 20% prévus étaient le dernier volet de l'assainissement. Lorsque le législateur a validé l'acte statutaire de la banque cantonale pour les 20%, il a bel et bien

confirmé qu'il s'agirait de la dernière pierre du remboursement des frais et que l'assainissement était terminé.

Il n'appartient pas à la banque de faire la leçon sur l'appréciation des intérêts en présence et sur la nécessaire thésaurisation des fonds propres ou encore sur le respect des actionnaires, mais il lui semble que, si l'on regarde les droits des personnes concernées, la proposition aujourd'hui formulée est à la limite du supportable pour les actionnaires étant montés au capital après l'assainissement. Cette proposition viole trop fortement leur droit de propriété et il ne s'agit pas d'un comportement de la part de l'Etat qui s'apparenterait au respect du principe de la bonne foi. D'autre part, dans la pesée des intérêts en présence, les avantages modestes qu'en retirerait l'Etat, qui ne seraient que de 5 millions de francs en net, risqueraient de faire fuir les investisseurs potentiels en endommageant la stabilité et la valeur boursière de la banque. La pesée d'intérêts semble assez vite faite et cela ne respecte pas le principe de la proportionnalité. Cela poserait des problèmes malheureux et on pourrait imaginer que des porteurs privés réclament des indemnisations au titre de leurs pertes sur le droit de la propriété. Il est dans l'obligation de la banque de s'opposer à un projet qui va trop loin et qui est contraire aux buts fixés à la banque.

Dans le fond, tout ceci reviendrait à remettre le sort de la banque entre les mains des tribunaux encore une fois. Les auditionnés pensent que la dérogation au droit de la société anonyme qui prévoit qu'il appartient de délivrer la distribution du bénéfice aux actionnaires a été effectuée et toute augmentation ne semble plus possible en vertu du respect des droits des parties prenantes. Le supportable est dépassé en termes juridiques et les risques sont trop importants vis-à-vis des parties prenantes.

Un commissaire (EAG) souhaite savoir ce que pensent les auditionnés des propos de David Hiler en 2008, alors magistrat responsable des finances, qui disait à cette époque que les processus de remboursement étaient beaucoup trop longs et peu en rapport avec les capacités de la banque. Il ajoutait que l'objectif était d'accélérer l'objectif de remboursement pour aboutir au remboursement d'une vingtaine de millions de francs par an. Soit M. Hiler était à côté de la plaque, soit sa question était légitime. Un autre député radical, M. Conne, avait alors déposé une motion qui proposait également ce même ordre de grandeur de remboursement, avec l'introduction d'un intérêt. Lorsque le député a effectué les calculs qui se retrouvent dans l'argumentaire du projet de loi, ces derniers montrent que la créance qu'a l'Etat envers la banque ne porte pas d'intérêt et que, finalement, les intérêts non perçus par l'Etat ont été beaucoup plus importants que les 20% du dividende versé à l'Etat depuis que la convention a été signée. L'Etat a donc continué à financer la banque pendant

toutes ces années, ce qui est assez curieux alors même qu'il s'agit de rembourser une créance. Cette créance ne portant pas d'intérêt, cela coûte plus cher à l'Etat que ce que lui rapporte le rendement de la banque. Ce processus risque de se durcir encore, puisque les taux d'intérêt augmentent et que l'on pourrait voir cette créance s'effacer progressivement si l'inflation se maintient, avec un remboursement en termes de pourcentage des dividendes qui est totalement inadéquat par rapport au remboursement de cette créance.

Deuxièmement, le même commissaire (EAG) estime que les auditionnés ont l'air de dire que la convention signée en 2005 est gravée dans le marbre et n'est plus modifiable. Or, cette convention doit être renouvelée en 2025 et peut être dénoncée jusqu'en 2024. Or, les auditionnés n'ont pas l'air de considérer cela comme possible.

M. Goetschin rappelle que M. Hiler était vice-président de la banque cantonale avant de prendre les rênes du DF et a beaucoup lutté pour mettre en place le plan qui a sauvé la banque et les mesures qui ont suivi. Il faut bien comprendre qu'il y a deux sources de reconstruction de ce que l'on pourrait appeler le dommage économique initial, estimé entre 5 et 6 milliards de francs. Le premier est dans le fond la reconstruction de la valeur de la banque. Nous sommes passés de -5 milliards de francs à plus de 2 milliards de francs grâce aux mesures prises. Cette reconstruction de valeur l'emporte sur l'autre source de remboursement qui est le remboursement des frais de la fondation de valorisation des actifs. Nous sommes aujourd'hui arrivés pratiquement au point d'équilibre de la reconstruction de valeur totale pour la communauté genevoise. Les frais ne sont plus un dommage économique qu'il faut compenser, mais vont devenir une rente de l'Etat. Il ne s'agit donc plus d'une reconstitution de dommage, mais, dans le fond, d'une rente dont on espère qu'elle sera croissante au vu de l'augmentation continue du dividende. Pour rappel, cette année, la somme payée sera de 7 920 000 francs, soit une hausse de 22% par rapport à l'année précédente. Il y a donc une pesée d'intérêts entre ce que l'on peut prendre quelque part et avoir ailleurs. Si on accélère les frais, et si on l'avait fait en 2008, on freinerait ou on aurait freiné le développement de la banque et on aurait freiné sa reconstruction de valeur. C'est pour cela qu'en 2005, le régime des 20% a été mis en place, justement pour trouver un équilibre entre le développement de la banque et le remboursement de ces frais. Le texte lui-même prévoit que ces textes ne sont pas une créance, mais un engagement conditionnel, ce qui signifie que, sous certaines conditions, la banque doit rembourser.

M. Goetschin ne tient pas non plus compte des distributions qu'a faites la banque cantonale, notamment en dividendes pour l'Etat, et parle seulement de la reconstruction de valeur. Dans le fond, il y a eu une création de valeur encore



supplémentaire par une distribution. Ainsi, cette année, au titre de 2022, 72 millions de francs seront versés aux collectivités publiques. Il ne s'agit pas de la première fois qu'une proposition est formulée pour remettre en question cette clé de 20%, clé qui paraît tout à fait équilibrée et positive du point de vue de la banque, puisque la valeur pour l'Etat se reconstruit. Comme il ne s'agit pas d'une créance, ce montant n'est effectivement pas soumis à des intérêts. En ce qui concerne la convention, les discussions avec l'Etat en 2005 avaient mis en place un régime qui ne pouvait que durer sur des périodes de dix ans sous forme de convention. L'art. 33 des statuts instaure le régime statutaire, avec un caractère en quelque sorte permanent. Ce régime peut être revu en tout temps, mais a été considéré par la banque comme un régime mis en place de manière pérenne pour sécuriser l'ensemble des parties prenantes.

Le même commissaire (EAG) indique que, pour le public, le bénéfice net de la banque augmente très rapidement au fil des années, avec 176 millions de francs de bénéfices nets, et il est donc surprenant pour la population que la banque ne puisse rembourser que 20% sur ces 176 millions de francs. Le député se demande donc si un effort supplémentaire de la part de la banque est totalement exclu.

M. Goetschin répond que l'on est un peu ici dans la fable du choix entre les œufs de la poule aux œufs d'or ou une soirée poulet grillé. La banque conseille de bien soigner cette poule, qui crée de la valeur d'année en année. Il est vrai que ces deux dernières années, la rentabilité a connu une croissance très forte, mais qui résulte aussi de gros efforts consentis par les clients et la banque. Il faut laisser cette dynamique positive pour arriver à une augmentation du dividende, et au passage des impôts, et donc de la part proportionnelle de la part des frais. Il faut bien comprendre que, quel que soit le bénéfice, la banque ne pourra pas distribuer plus que la part distribuable. Si demain la banque doit payer une part supplémentaire de frais, elle devra payer moins de dividendes. Elle n'augmentera pas la distribution puisqu'elle doit constituer des fonds propres complémentaires. Il faut rappeler qu'elle revient de loin et qu'elle a dû reconstituer ses fonds propres pour remonter dans la ligue nationale. Il est important pour la solidité de l'établissement que la BCGE soit dans le top 8 des banques cantonales, et il est donc essentiel de conserver les fonds propres. La banque rajoutera ainsi 156 millions de francs de fonds propres. Ces fonds propres sont ceux des communes et de l'Etat, ainsi que ceux des 15 000 actionnaires et de la CPEG. La banque ne pourra donc pas payer plus, et si elle devait payer 20 millions de francs par an, elle ne pourrait presque plus payer de dividende. Cette année, elle a distribué 29% de son bénéfice, politique qui est considérée comme sage et prudente et approuvée par la FINMA. La BNS a introduit cette année le volant anticyclique, qui coûte des millions, et le

ratio de capitalisation doit être maintenu. Ce ratio de capitalisation est aujourd'hui à 12,7% et la banque se situe en dessus à 16,5%. La banque n'est pas surcapitalisée, justement parce qu'elle doit créer ces fonds propres. Si le directeur comprend la légitimité de la demande d'accélérer les paiements de ces frais, il espère convaincre le député que cette valeur va revenir, par toute une autre série de sources de création de valeur.

Un commissaire (PLR) revient sur la question des intérêts et rappelle que, pour qu'il y ait un intérêt, il faut qu'il y ait une dette. Or, il n'y a à ce jour aucune dette envers l'Etat de Genève dans les comptes de la banque. En admettant qu'il faille mettre des intérêts, cela signifierait qu'il faudrait mettre une dette au passif de la banque. Comme l'actif n'a pas changé, puisque du cash ne va pas miraculeusement apparaître, cela veut donc dire que, si l'on crée un passif, soit l'on considère qu'il s'agit d'une charge qui va obérer le résultat, soit l'on obère les fonds propres du même montant. Le député aimerait savoir si son raisonnement est juste et, si oui, quelles seraient les conséquences de l'opération. Deuxièmement, selon le calcul des auteurs, en se basant sur les rendements des obligations de la Confédération à dix ans, cela reviendrait à avoir un taux d'intérêt négatif. Le député se demande donc si cela signifierait que l'Etat de Genève devrait alors verser des intérêts à la banque.

M. Goetschin répond que le raisonnement comptable est partagé et que la banque serait même obligée de s'y opposer, puisque l'on ne peut pas inscrire une dette sans raison. Aujourd'hui, cet engagement est un engagement conditionnel en pied de bilan, avec une note qui dit qu'une fois que la banque a fait ses provisions, payé les impôts et payé ses dividendes, elle peut envisager de payer les frais si cela est possible. Il est clair que cette disposition d'origine était un peu floue et c'est pourquoi la banque avait négocié avec l'Etat pour préciser ces 20% dans un schéma tout à fait raisonnable. Sur la question des taux, ils auraient effectivement pu être négatifs selon l'indice retenu, avec une situation un peu étrange, mais qui tend à s'estomper.

Le même commissaire (PLR) comprend donc en conclusion que ce projet de loi est tout simplement illégal.

M<sup>e</sup> Marti répond qu'illégal est un mot fort. Il s'agit d'une société anonyme de droit public. Des dérogations au code des obligations sont forcément possibles, mais légitimes puisque la banque a été sauvée. Il est donc normal que la société récompense l'actionnaire qui est venu à son secours. Le principe même de toucher le distribuable et de l'affecter à autre chose que le dividende réside cependant dans l'exception. Les juristes de la couronne et le directeur de la banque ont donc trouvé en 2005 une solution raisonnable et pérenne. Dans le fond, si un actionnaire de la banque voit cette modification, il vendra

ses actions ou n'achètera en tout cas surtout pas. On prend donc le risque que le risque ne soit plus du tout attractif.

M. Goetschin précise que plus de 10 000 actionnaires sont entrés après 2005. Ces nouveaux actionnaires sont en majorité de petits porteurs, avec en moyenne entre 15 et 45 actions. La banque doit rester attentive à ces actionnaires, qui seront les premiers à toucher moins de dividendes. Pour rappel, l'action a rapporté 14,6% aux actionnaires en 2022. Ces nouveaux entrants n'ont pas participé à l'assainissement à l'époque et il est important de tenir l'engagement pris envers ce public.

Un commissaire (MCG) rappelle que, quand on parle d'actionnaires, on pense uniquement à des milliardaires, alors que leur composition est plus diversifiée, avec des gens modestes, des petits retraités et des petits épargnants avec de modestes placements. Le compte épargne ne rapporte aujourd'hui plus rien et cette population a fait le choix d'acheter des actions. Les conséquences sur le rendement attendu par ces personnes seraient conséquentes et le député souhaite savoir si le projet de loi aurait des conséquences sur la valeur de l'action qui pourraient déstabiliser certaines de ces personnes.

M. Goetschin répond qu'il a tenté de plaider pour la stabilité et la patience, en partant du principe que la reconstruction du dommage se fait par différentes sources. Si on augmente encore le dividende, on va augmenter la part redistribuée, et les choses vont se faire. La banque veut donc continuer à procéder de cette manière et envoyer un message de stabilité aux actionnaires, qui ne comprendraient pas pourquoi la banque viendrait près de 20 ans plus tard pour reconsidérer le schéma en place. Pour faire simple, les actionnaires seront lésés et l'Etat lui-même ne gagnera que 5 millions de francs de plus. Or, il encaisse déjà 7 millions de francs au titre du remboursement, son propre dividende et la valeur fiscale.

Le président souhaite savoir si la commission voudrait mener d'autres auditions sur ce projet de loi.

Un commissaire (EAG) propose d'auditionner M. Hiler.

Le président met aux voix la proposition d'audition de M. Hiler.

Pour : 3 (1 EAG, 1, S, 2 Ve)

Contre : 7 (1 S, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Abstentions : –

**Cette proposition d'audition est refusée par la commission.**

### **Position des groupes**

Le groupe MCG estime qu'il est important d'avoir une banque cantonale forte, et ce d'autant plus au vu du contexte national avec Credit Suisse et UBS. Le député souhaite également souligner un malaise lors de l'audition de M. Goetschin et note qu'il a eu le sentiment d'être pris en otage dans un conflit entre l'auteur du projet de loi et le président de la banque. Un député MCG n'a pas du tout apprécié la remarque faite sur le salaire de ce dernier, qui n'est pas le problème de la commission. Ce salaire se justifie par ailleurs vis-à-vis des salaires des autres directeurs de banques similaires et permet de maintenir la crédibilité de M. Goetschin. Si l'on peut apprécier ou non le milieu bancaire, il faut comprendre cette logique et, si l'on veut être crédible au niveau du fonctionnement de l'Etat, il faut avoir une banque forte qui défend la place genevoise. Le MCG refusera ce projet de loi.

Le groupe PLR croit que toutes les auditions ont été éclairantes. Si plusieurs partis s'énervent contre ce qui s'est passé ce weekend, avec des actionnaires de l'ex-deuxième banque du pays ayant été floués par une décision qu'ils ne peuvent contester, c'est justement ce que prévoit l'art. 11, al. 3, puisque l'on aurait un montant plus que privilégié distribué à un actionnaire qui n'est même pas majoritaire, et ce au détriment de tous les autres. Par ailleurs, la banque ne distribuerait pas un montant supplémentaire, mais devrait distribuer autrement le même montant. L'art. 4 demande pour sa part un intérêt, alors même qu'aucune dette envers l'Etat n'est enregistrée dans le passif de la banque et que l'on ne saurait donc pas sur quoi le calculer. Quand bien même cet intérêt serait calculé, il serait calculé sur le taux de rendement des obligations de la Confédération à dix ans, ce qui reviendrait à voir l'Etat verser de l'argent à la banque. Ce projet est donc inapplicable, à côté de la plaque et néfaste. En conséquence, le PLR refusera ce projet de loi.

Le groupe PDC indique qu'il partage la même position. Un accord a été prévu dans les statuts de la banque avec l'Etat. Indépendamment de cela, d'un point de vue comptable, il faudrait théoriquement faire rentrer une dette de 350 millions de francs dans les comptes de la banque, ce qui ne ferait que la fragiliser. La répartition finale ne serait peut-être pas aussi favorable que cela

au canton. Il faut aussi relever que l'Etat touche une rente sur les années, pour une durée indéterminée. Il n'y a pas de dette, mais un accord qui se concrétise par un paiement dans le temps. On ne peut que souhaiter que la banque cantonale continue à bien se porter, d'autant plus au vu du contexte actuel. Le Centre n'entrera pas en matière sur ce projet de loi.

Le groupe des Verts note également que l'Etat gagnerait finalement assez peu avec ce projet de loi et que le peu de recettes supplémentaires viendrait diminuer les dividendes. Le bilan serait de 200 millions de francs, ce qui représenterait un danger pour la prospérité de la banque. Les Verts soutiennent cette banque au profit de l'économie genevoise, tant pour les privés que pour les PME. Bien que la banque se situe sur le même secteur de marché que d'autres banques plus grandes qui font aussi des hypothèques et des prêts, il est important de ne pas la mettre en danger et les Verts refuseront l'entrée en matière sur ce projet de loi.

Le groupe socialiste rappelle que la banque a de nombreux actionnaires, qu'il s'agisse d'entités publiques ou de petits porteurs. Il n'est pas possible d'accepter un projet de loi qui prêterait ces petits actionnaires. En admettant qu'on le fasse, l'Etat lui-même gagnerait un minimum puisque tout ce qu'il gagnerait en remboursements supplémentaires serait en diminution des dividendes qu'il touche. Le PS refusera donc ce projet de loi.

Le groupe UDC trouve que ce projet de loi a au moins permis de lever une légende sur les remboursements de la banque. L'audition de la direction de la banque était absolument éloquente et a permis de montrer toutes les conséquences induites pour l'Etat en cas de changement de système. Pour ces raisons, l'UDC n'entrera pas en matière.

Le groupe EAG votera l'entrée en matière. A entendre la commission, la question posée au directeur sur son salaire justifie de rejeter le projet de loi et la banque serait très bien gérée. Le député se demande si certains ici auraient tenu le même discours sur le Credit Suisse il y a quelque temps.

### *Vote d'entrée en matière :*

Le président met aux voix l'entrée en matière sur le PL 13242 :

Pour : 1 (1 EAG)

Contre : 14 (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Abstentions : -

**L'entrée en matière sur le PL 13242 est refusée.**

## Conclusion

Ce projet de loi, sous le couvert de l'idée louable de voir la BCGE améliorer ou accélérer le remboursement des avances consenties par l'Etat de Genève à l'ancienne fondation de valorisation, propose en fait des solutions à la fois inapplicables et parfaitement opposées au but recherché, le tout en portant préjudice aux autres actionnaires de la banque.

En effet, le régime proposé n'augmentera pas la capacité distributive de la banque, mais changerait seulement la clé de répartition. Les premiers lésés seront la Ville, les communes, la CPEG et les petits porteurs, tandis que l'Etat ne verrait pratiquement pas de différence, puisque ce qu'il gagnerait en remboursement de frais serait perdu en diminution de dividendes.

D'autre part, ces avantages modestes en faveur de l'Etat risqueraient de faire fuir les investisseurs potentiels en cassant la stabilité et la valeur boursière de la banque. Une perte de valeur que l'Etat subirait donc de plein fouet en tant qu'actionnaire principal de la banque.

Par ailleurs, les actionnaires minoritaires, largement lésés par ce mécanisme, se retourneraient évidemment contre cette décision, plongeant la banque et ses investisseurs dans l'incertitude et dans les affres des tribunaux. Tout ça pour un gain minime, voire inexistant.

Enfin, l'article 4 du projet de loi demande qu'un intérêt soit calculé et payé par la banque à l'Etat, alors même qu'aucune dette envers l'Etat n'est enregistrée dans le passif de la banque et qu'aucune créance envers la BCGE n'est comptabilisée à l'actif de l'Etat. La simple comptabilisation de cette dette entraînerait une charge du même montant d'environ 300 millions de francs qui plomberait d'autant les comptes de la banque. Et quand bien même cet intérêt serait calculé, il serait calculé sur le taux de rendement des obligations de la Confédération à dix ans, ce qui reviendrait à voir l'Etat verser de l'argent à la banque en cas de taux négatifs comme nous l'avons vécu dernièrement.

En conclusion, pour toutes ces raisons et pour éviter un pseudo-remède qui serait pire que le mal, la majorité de la commission des finances vous invite respectueusement, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser l'entrée en matière d'un projet inutile, néfaste et totalement contreproductif.

*Date de dépôt : 24 avril 2023*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de Olivier Baud**

Ce projet de loi vise à modifier principalement l'article 11 (al. 3 et 4) de la loi 8194 (Loi accordant une autorisation d'emprunt de 246 200 000 F au Conseil d'Etat pour financer l'acquisition d'actions nominatives et au porteur de la Banque cantonale de Genève et ouvrant un crédit extraordinaire d'investissement pour la constitution d'un capital de dotation de 100 000 F en faveur de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale afin d'assurer l'augmentation requise des fonds propres de la Banque cantonale et de répondre aux exigences de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne), afin notamment d'y inscrire le montant que la Banque cantonale de Genève (BCGE) est tenue de rembourser à l'Etat.

Il l'est actuellement au gré d'un accord bilatéral entre l'Etat de Genève et la BCGE, du 11 mars 2005, qui le fixe à 20% du total des dividendes ordinaires et supplémentaires versés par la Banque. Il a été reconduit pour 10 ans en mars 2015. Il peut être dénoncé un an avant son échéance, soit avant le 11 mars 2024. C'est pourquoi ce projet de loi prévoit que les alinéas 3 et 4 de l'article 11, qui modifient les termes de cet accord, entrent en vigueur au plus tard à l'échéance de celui-ci, soit le 11 mars 2025.

Ces dispositions figurent actuellement dans les statuts de la banque (article 33, alinéa 5), dont la modification est soumise à la ratification du Grand Conseil. Ce projet de loi propose de le porter à 75% du total des dividendes ordinaires et supplémentaires versés par la banque, ce qui laisserait à celle-ci des disponibilités suffisantes pour alimenter sa réserve générale et ses réserves spéciales, pour verser ses dividendes ordinaires et supplémentaires, comme le prévoit l'article 33 de ses statuts du 28 janvier 2017.

L'exposé des motifs du présent projet de loi énonce certains éléments qu'il convient de rappeler ici. La BCGE est régie par la loi sur la Banque cantonale de Genève (LBCGe), du 24 juin 1993. L'Etat détient 44% de ses actions. A teneur de la loi 8194, du 19 mai 2000, la Banque est tenue de rembourser à l'Etat les avances de trésorerie faites à la FondVal, soit en tout 389 millions de francs, dont le solde encore dû se montait, fin 2021, à 323,4 millions, ce qui

signifie que la banque avait alors remboursé 65,6 millions, soit 17% de sa dette en 17 ans. A ce rythme, il lui faudrait 100 ans pour l'amortir totalement.

Depuis 2005, la BCGE rembourse sa dette envers l'Etat à raison de 20% du total des dividendes ordinaires et supplémentaires qu'elle verse à ses actionnaires, à raison d'un accord bilatéral conclu avec l'Etat, le 11 mars 2005, reconduit pour dix ans en 2015. Pour autant, l'Etat ne perçoit pas d'intérêts sur cette créance, si bien que les charges financières qu'il a assumées, de 2005 à 2021, se sont montées à 129,4 millions, alors que le total des remboursements de la banque n'atteignait que 65,6 millions.

Comme le montre le tableau ci-après, l'Etat a donc continué à subventionner la BCGE à hauteur de 66 millions, de 2005 à 2019. Et ce n'est que depuis 2020 que la somme remboursée par la BCGE dépasse de peu celle des intérêts à la charge de l'Etat.

Il a été pris acte que les engagements de l'Etat pour éponger les pertes de la BCGE ne sont pas considérés par le Tribunal fédéral comme une dette de la banque envers l'Etat. Ils représentent pourtant aujourd'hui, compte tenu aussi des intérêts cumulés à la charge de la collectivité publique, et donc des contribuables, à au moins un quart de la dette publique du canton. Cette aide à fonds perdu, qui s'est poursuivie jusqu'en 2019, a permis à la BCGE d'afficher de généreux bénéfices au fil des ans.

Compte tenu de ce qui précède, il peut paraître choquant que la BCGE ait pu décider, en 2019, d'accorder une augmentation de salaire de 160 000 francs à son directeur, portant sa rémunération annuelle de 1 640 000 à 1 800 000 francs (cf. QUE 1018-A).

### Bénéfices nets de la BCGE et remboursements à l'Etat (2006-2020)

Année	Bénéfice net de la BCGE	Intérêts à la charge de l'Etat	Montants remboursés à l'Etat	Soldes à la charge de l'Etat
	Mio F	Mio F	Mio F	Mio F
2005	43	10,0	2,2	7,8
2006	61	10,0	2,2	7,8
2007	77	10,0	3,6	6,4
2008	68	9,4	4,3	5,1
2009	72	10,0	4,3	5,7
2010	56	8,0	4,7	3,3



Année	Bénéfice net de la BCGE	Intérêts à la charge de l'Etat	Montants remboursés à l'Etat	Soldes à la charge de l'Etat
2011	63	8,0	3,2	4,8
2012	67	7,0	3,2	3,8
2013	73	7,0	3,2	3,8
2014	76	8,0	3,2	4,8
2015	78	8,0	3,6	4,4
2016	79	7,0	4,0	3,4
2017	82	7,0	4,0	3,0
2018	91	6,0	4,2	1,8
2019	97	5,0	4,9	0,1
2020	105	5,0	5,4	-0,4
2021	125	4,0	5,4	-1,4
<b>Total :</b>	<b>1313</b>	<b>129,4</b>	<b>65,6</b>	<b>64,2</b>

Sources : rapports sur les comptes de l'Etat et rapports annuels BCGE (différentes années). Les intérêts à la charge de l'Etat pour les années 2005 à 2007 (en italique) ne sont pas connus. Il s'agit d'une estimation.

### Quand le grand argentier et les députés radicaux demandaient un petit effort supplémentaire à la BCGE...

Le 7 avril 2008, M. David Hiler, alors chef du département des finances, déclarait « que le processus de remboursement s'avère beaucoup trop long et peu en rapport avec la capacité bénéficiaire de la banque. L'objectif est aujourd'hui, ajoutait-il, d'accélérer le rythme de remboursement. Une autre formule devra être trouvée, qui aboutisse au remboursement d'une vingtaine de millions par année, de sorte que ces remboursements prennent fin d'ici une vingtaine d'années » (PL 10202-A, p. 7). Aux yeux de ce magistrat, la dette de la BCGE aurait dû être amortie à la fin des années 2020. Or, en réalité, elle pourrait l'être dans plusieurs dizaines d'années seulement, imputant aux contribuables la charge des intérêts sur les avances faites à la FondVal sur plus de 75 ans.

Le 20 avril 2010, plusieurs députés radicaux s'étaient inquiétés de cette situation en déposant un projet de résolution (R 608) intitulé : « Pour une nouvelle convention de remboursement entre l'Etat de Genève et la Banque

cantonale de Genève ». Il invitait le Conseil d'Etat « à négocier avec la Banque cantonale de Genève une nouvelle convention dans le but d'obtenir, d'une part, un remboursement des frais de la fondation à hauteur de 20 millions de francs par an, et d'autre part, à compter du remboursement intégral de ces frais, le versement par la banque d'un intérêt annuel de 1% pendant 32 ans ».

Dans son exposé des motifs, le projet de résolution radical relevait « qu'un remboursement des frais de la fondation d'à peine 6% des bénéfices annuels de la banque heurte le sentiment de justice ». Que doivent penser ses auteurs en 2021, alors que le remboursement effectué de 5,4 millions de francs représente à peine plus de 4% du résultat de cet exercice (125 millions de francs) ?

Cette résolution proposait de surcroît qu'à l'issue du remboursement des avances de trésorerie faites par l'Etat à la FondVal, qui devrait durer 18 ans à hauteur de 20 millions par an, la BCGE soit tenue de verser une contribution aux pertes encourues par l'Etat en versant 20 millions par an sur 32 ans.

Le présent projet de loi se contente de faire un modeste pas dans le sens des attentes plus ambitieuses formulées par M. Hiler et les députés radicaux, il y a une douzaine d'années, alors que le bénéfice net de la BCGE n'était encore que de l'ordre de 65 millions (moyenne 2008-2012). Or, il a doublé depuis pour se monter à 125 millions en 2021.

Afin de chiffrer les effets de ce projet de loi, on peut estimer qu'il aurait conduit à des remboursements de 15,6 millions en 2018, de 18,4 millions en 2019 et de 20,3 millions en 2020 et 2021. Il y est proposé de même que le solde de la créance de la BCGE à l'égard de l'Etat soit grevé d'un intérêt annuel dont le taux soit égal à celui du rendement des obligations de la Confédération à 10 ans à la fin décembre de l'année précédente. Un tel mécanisme permettrait d'éviter que l'Etat ne prenne indûment à sa charge les intérêts du prêt qu'il a généreusement accordé à la BCGE, mais aussi que le montant réel de celui-ci ne soit pas trop réduit, année après année, par l'inflation.

Jusqu'ici, c'est l'Etat qui a pris en charge les intérêts du prêt qu'il a accordé à la BCGE, si bien que la totalité des charges financières imputées aux contribuables a largement dépassé celle des remboursements consentis par la banque.

La BCGE a réalisé des bénéfices considérables au cours de ces dernières années, lesquels ont été rendus possibles par les milliards de pertes épongés par l'Etat au gré de la liquidation de certains de ses actifs. Ils ne lui seront malheureusement jamais remboursés. Il paraît donc équitable de soumettre désormais la créance de la banque à un modeste intérêt annuel, fixé au niveau du rendement des obligations de la Confédération à 10 ans à la fin décembre

de l'année précédente. Ainsi, pour 2023, il serait de 1,54%, soit le rendement des obligations de la Confédération à 10 ans à la fin décembre 2022.

Au vu de ces explications, la minorité vous prie d'accorder, Mesdames les députées, Messieurs les députés, la meilleure attention au présent projet de loi.