

Date de dépôt : 16 décembre 2015

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite de M. Boris Calame : Pour une réévaluation de la dette de la République et canton de Genève / Emprunter et investir pour [mieux] économiser ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 13 novembre 2015, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite ordinaire qui a la teneur suivante :

Nous le savons, aujourd'hui la Confédération, mais aussi de grandes entreprises en Suisse, lancent des emprunts à 10 ans ou même plus à taux négatifs. La Banque nationale applique également le principe de taux négatifs (0,75%) pour les sommes qui lui sont confiées.

La solvabilité du canton étant très largement garantie, notamment au travers de son patrimoine bâti qui est évalué à plus de 100 milliards, quelle est la stratégie du Conseil d'Etat pour rembourser la dette existante, emprunter à nouveau à taux négatifs et investir notamment dans l'assainissement de son patrimoine bâti ?

Un taux négatif sur l'emprunt implique de fait un enrichissement au profit de l'emprunteur. Le printemps dernier, la Confédération a levé 232,5 millions de francs, émis à un prix de 116%, et assortis d'un taux d'intérêt de 1,50%, pour un rendement de 0,055%¹.

¹ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-56803.html>

Le 11 novembre 2015, le Communiqué du département fédéral des finances annonce le résultat de l'émission de l'emprunt fédéral sur 15 ans avec un taux d'intérêt de 0,5%, un prix d'émission de 105,8% et un rendement de 0,097%².

Nous voyons qu'il existe différentes formes de financements « alternatifs » qui permettent aux Etats de limiter la charge de la dette, sur leurs comptes. Il semble alors grand temps de lancer de nouveaux emprunts et rembourser au plus vite ceux qui impactent trop fortement les comptes de la République et canton de Genève.

Une autre piste pour économiser est de limiter la consommation énergétique des bâtiments du canton en investissant dans l'assainissement desdits bâtiments. L'amortissement de ces investissements, couplé aux taux d'intérêts négatifs, et la baisse de dépense en matière de combustibles permettraient des économies de charges considérables.

C'est aussi miser sur l'économie locale qui assure des rentrées fiscales et des emplois, assumer l'exemplarité requise de l'Etat, respecter la constitution³ et assurer l'avenir économique et environnemental des générations actuelles et futures.

² <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-59407.html>

³ Cst-GE A 2 20 : Art. 8 « La République et canton de Genève [...] s'engage en faveur [...] de la préservation des ressources naturelles. » – Art. 10 « L'activité publique s'inscrit dans le cadre d'un développement équilibré et durable. » – Art. 19 « Toute personne a le droit de vivre dans un environnement sain » – Art. 153 « L'Etat administre, conserve, protège et développe le patrimoine public. » – Art. 156 « L'Etat maîtrise l'endettement et le maintient à un niveau qui ne menace pas les intérêts des générations futures. » – Art. 158 « L'Etat met en œuvre des politiques propres à réduire les gaz à effet de serre. » – Art. 167, al. 1, lettres b à d « La politique énergétique de l'Etat est fondée sur les principes suivants : la réalisation d'économies d'énergie; le développement prioritaire des énergies renouvelables et indigènes; le respect de l'environnement » – Art. 185, al. 2 « Il [l'Etat] vise le plein emploi. » – ...

Mes questions au Conseil d'Etat sont alors les suivantes :

- 1. *Quelle est la composition de la dette de la République et canton de Genève et quels seraient les coûts liés à un remboursement anticipé de celle-ci ?***
- 2. *Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat pour un remboursement [anticipé] de la dette [à taux positif] et pour profiter de l'opportunité d'emprunts à taux négatifs ?***
- 3. *Quelle est la durée d'amortissement d'un investissement en matière d'assainissement du patrimoine bâti du canton, soit après combien de temps l'investissement devient-il économiquement rentable ?***
- 4. *Quelle est la consommation énergétique actuelle des bâtiments du canton et quel est le potentiel de réduction ?***
- 5. *Quel est le potentiel d'économie pour le canton avec un investissement dans l'assainissement énergétique de son patrimoine bâti (financier, énergétique et environnemental) ?***
- 6. *Quelle est la stratégie d'investissement du Conseil d'Etat pour assurer le maintien et le développement d'activités économiques à Genève, notamment dans le cadre des obligations qui lui sont données par la constitution et la loi ?***

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

1. **Quelle est la composition de la dette de la République et canton de Genève et quels seraient les coûts liés à un remboursement anticipé de celle-ci ?**

La dette du canton est composée d'un minimum de 75% d'emprunts à long terme et à taux fixe (76% au 31.10.2015). Cette structure limite l'impact sur le coût de la dette d'une variation à venir des taux d'intérêts du marché.

Le fait de disposer de 75% d'emprunts à long terme et à taux fixe dans un environnement de taux bas et de courbe croissante des taux d'intérêts a pour avantage de fixer le coût à un niveau historiquement bas et de ce fait de se prémunir contre une hausse éventuelle des taux d'intérêts et donc du coût de la dette. Ceci sans avoir recours à des instruments financiers qui ont un coût et présentent des risques.

Le coût d'opportunité de ce choix est représenté par la différence entre le taux fixe à long terme et le taux à court terme (ou le taux variable). Pour l'année 2015, ce coût d'opportunité est estimé à environ 3,2 millions de francs compte tenu des volumes de refinancement et reste très inférieur au risque d'augmentation des taux. Il s'agit d'une sorte de prime à payer pour s'assurer contre le risque de hausse de taux évalué actuellement à environ 26 millions de francs par an pour une hausse de 1% des taux.

La dette du canton est composée d'emprunts privés et d'emprunts publics (obligations). Les premiers sont des contrats bilatéraux, alors que les seconds sont des titres cotés et traités à la bourse suisse. Dans les deux cas, les rachats sont possibles, mais une étude est nécessaire afin de déterminer l'existence d'un avantage financier pour chaque contrat. Généralement, le montant de la pénalité ou de la prime à payer est élevé et rend le remboursement anticipé onéreux pour l'emprunteur. En effet, plus l'écart entre le taux d'intérêt de l'emprunt existant et les taux d'intérêts actuels est élevé, plus la prime à payer sera élevée. Ainsi, des opérations de rachat de dette se font en fonction des opportunités et après analyse. Généralement, les remboursements anticipés représentent des montants limités. Considérer un remboursement anticipé de l'entier de la dette cantonale n'est pas réaliste, en particulier en raison du volume.

Par ailleurs, le coût lié à un rachat de dette est généralement supporté par l'exercice comptable en cours, ce qui peut conduire, dans le cas où le résultat des comptes est très proche de l'équilibre, au constat d'un déficit.

2. Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat pour un remboursement [anticipé] de la dette [à taux positif] et pour profiter de l'opportunité d'emprunts à taux négatifs ?

Dans le cadre de la gestion de la dette, les opportunités de rachat sont étudiées et saisies si l'analyse préalable démontre un intérêt économique pour le canton. Dans la réalité, ces opérations ont été peu fréquentes.

Le Conseil d'Etat entend profiter des conditions avantageuses de financement pour, dans l'immédiat, baisser le coût de la dette et sur le moyen et long terme le contenir, tout en limitant les risques principaux.

En effet, la stratégie de gestion de la dette repose sur les principes de gestion suivants :

- plafonnement de la part des emprunts à taux variable afin de limiter le risque de taux d'intérêt;
- plafonnement de la part des emprunts à court terme afin de limiter le risque de liquidité;
- lissage de l'échéancier de la dette à moyen et long termes afin de limiter le risque de refinancement;
- choix de la qualité et diversification des contreparties afin de limiter le risque de contrepartie;
- couverture systématique et entière des emprunts réalisés en devise, tant au niveau du principal que des intérêts, afin d'exclure le risque de change.

Le Conseil d'Etat a en conséquence décidé des objectifs suivants pour l'année 2016 :

- taux moyen de la dette : 1,70% au maximum;
- proportion maximale des emprunts à taux variable : 30%;
- proportion maximale des emprunts à court terme : 25%;
- planifier les remboursements d'emprunts pour un lissage de l'échéancier avec plafond annuel moyen;
- accroître la diversification des contreparties.

Une proportion de près de 25% de la dette du canton est actuellement à court terme et profite directement des taux d'intérêts négatifs. En 2015, le taux moyen des emprunts réalisés à court terme est de $-0,4\%$ pour un volume d'emprunt de 11,9 milliards de francs, ce qui va se traduire par un gain de près de 4,4 millions de francs dans les comptes 2015.

Les emprunts à long terme arrivant à échéance sont également refinancés aux conditions actuelles. Leur montant est en moyenne de 800 millions de francs par an. A titre d'exemple, le canton de Genève vient d'émettre deux obligations sur le marché domestique aux conditions suivantes :

100 millions de francs	coupon 0,02%	durée 9 ans
275 millions de francs	coupon 0,50%	durée 15 ans

Ainsi, la structure actuelle de la dette ainsi que la stratégie adoptée par le Conseil d'Etat permettent de profiter du niveau historiquement bas des taux d'intérêts tout en limitant les risques associés, en particulier le risque de liquidité et le risque de financement.

3. Quelle est la durée d'amortissement d'un investissement en matière d'assainissement du patrimoine bâti du canton, soit après combien de temps l'investissement devient-il économiquement rentable ?

En préambule, il sied de rappeler que l'office des bâtiments dispose d'un crédit de renouvellement de 400 millions de francs pour la période 2015-2019 d'une part, et que plusieurs projets de rénovation lourde, qui seront financés par des crédits d'ouvrage spécifiques, sont inscrits dans la planification décennale d'autre part. Ces moyens financiers importants sont essentiellement dévolus à l'assainissement et au maintien en bon état du patrimoine bâti de l'Etat dont la valeur globale (hors terrains) se monte à environ 9 milliards de francs.

La durée moyenne d'amortissement est d'environ 30 ans pour les travaux de rénovation et d'assainissement tels que remplacement et isolation des toitures et des façades, renouvellement des installations de chauffage et de ventilation, changement des ascenseurs, mise en conformité des installations électriques et des dispositifs de sécurité, etc.

Ces investissements génèrent des charges annuelles (amortissements et intérêts de la dette) d'environ 5%. Les amortissements servent notamment à autofinancer les futurs travaux d'assainissement alors que les intérêts de la dette constituent une charge monétaire effective qui grève les comptes annuels de l'Etat. En contrepartie, des économies plus ou moins équivalentes sont réalisées sur les frais d'entretien courant et les dépenses énergétiques (voir réponses aux questions N° 4 et 5).

A défaut d'une véritable rentabilité financière, ces investissements périodiques, qui permettent de prolonger la durée d'utilisation des bâtiments, contribuent à la maîtrise de la croissance des charges de fonctionnement.

4. Quelle est la consommation énergétique actuelle des bâtiments du canton et quel est le potentiel de réduction ?

Entre 2005 et 2014, la proportion des fluides consommés varie peu (figure n° 1). L'électricité représente environ 50% de la consommation, la chaleur 40% et la consommation d'eau 10%. Parmi les sites dits grands consommateurs, l'activité technique dans les laboratoires universitaires représente une part importante de la dépense énergétique.

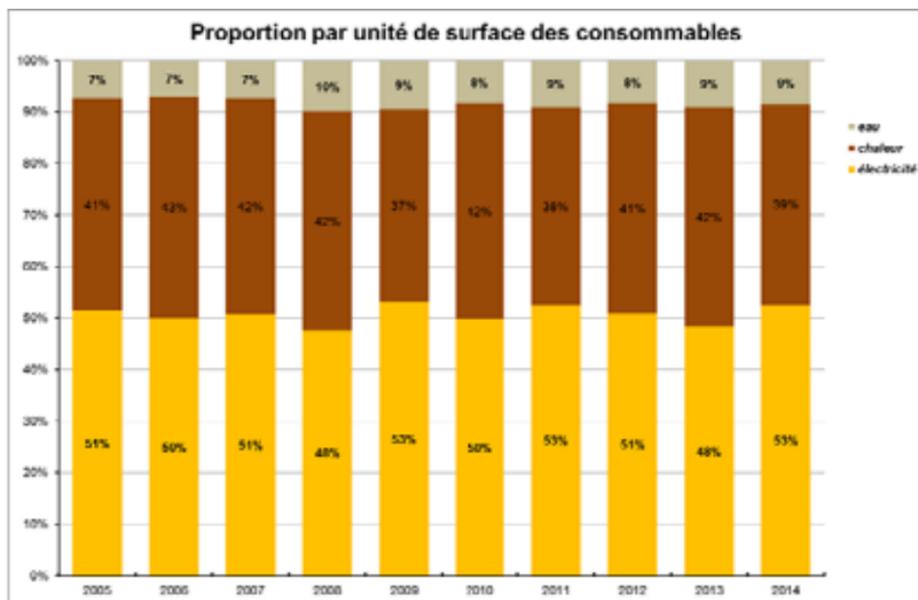


Figure n° 1 : proportion des énergies consommées (par unité de surface) dans le parc immobilier de l'Etat de Genève entre 2005 et 2014

La consommation électrique du parc immobilier de l'Etat de Genève a été constante pendant la période de 2005 à 2014 (93,92 GWh en 2014 contre 93,79 GWh en 2005, figure n° 2), malgré un parc immobilier en augmentation des surfaces de + 10% et des besoins grandissants. Si le parc immobilier était resté constant depuis 2005 et si les besoins n'avaient pas évolué, la consommation d'électricité aurait diminué de - 8,8 % pendant cette période (courbe jaune).

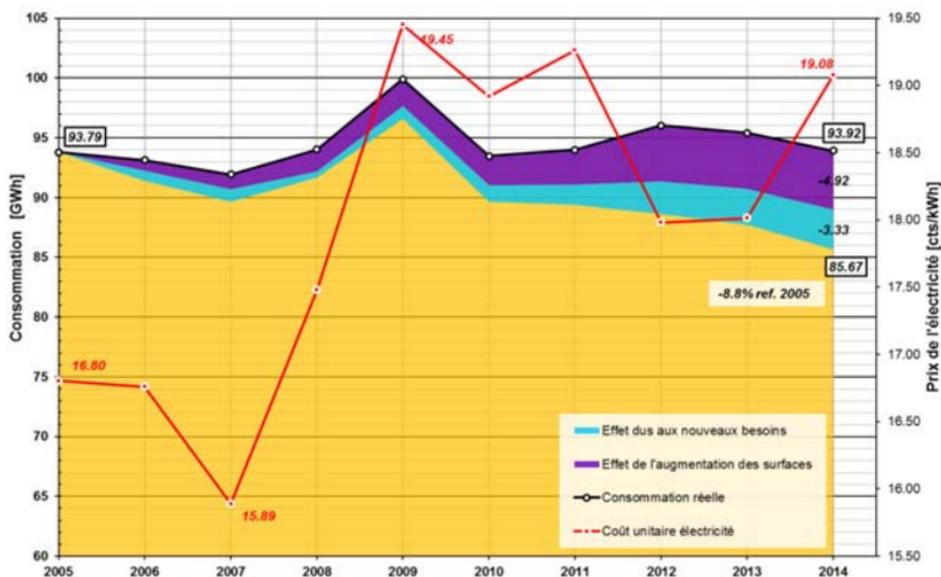


Figure n° 2 : évolution de la consommation d'électricité entre 2005 et 2014

En 2005, la consommation de chaleur du parc immobilier est de 193,08 GWh. En 2014, cette consommation a baissé de 8,7% pour atteindre 176,27 GWh alors que le parc immobilier et les besoins sont croissants (figure n° 3). La baisse a été même de - 13,8% par rapport à la référence 2005 (courbe marron).

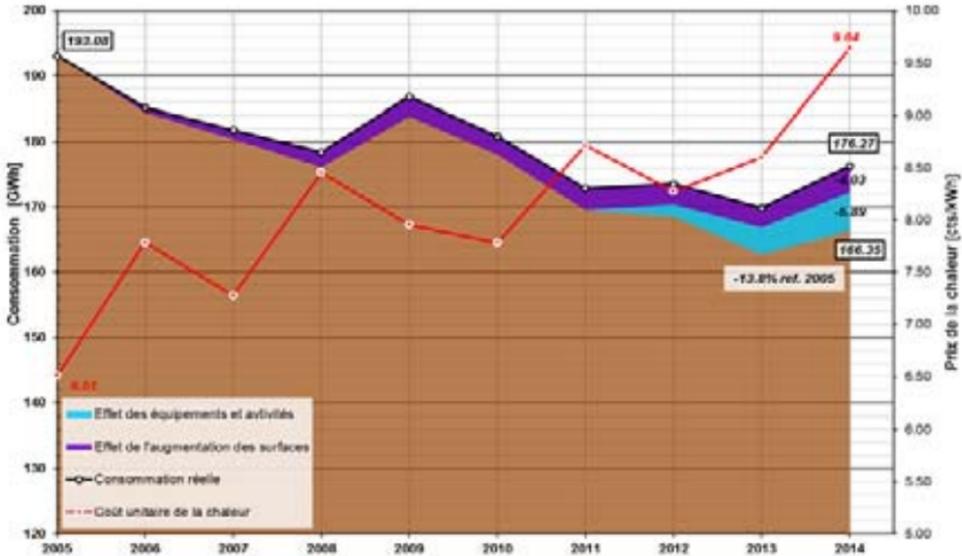


Figure n° 3 : évolution de la consommation de chaleur entre 2005 et 2014

La consommation d'eau a subi la baisse la plus significative malgré les augmentations des surfaces et des équipements, soit une baisse de 35% entre 2005 et 2014. La baisse a été même de -42,3% par rapport à la référence 2005 (courbe beige).

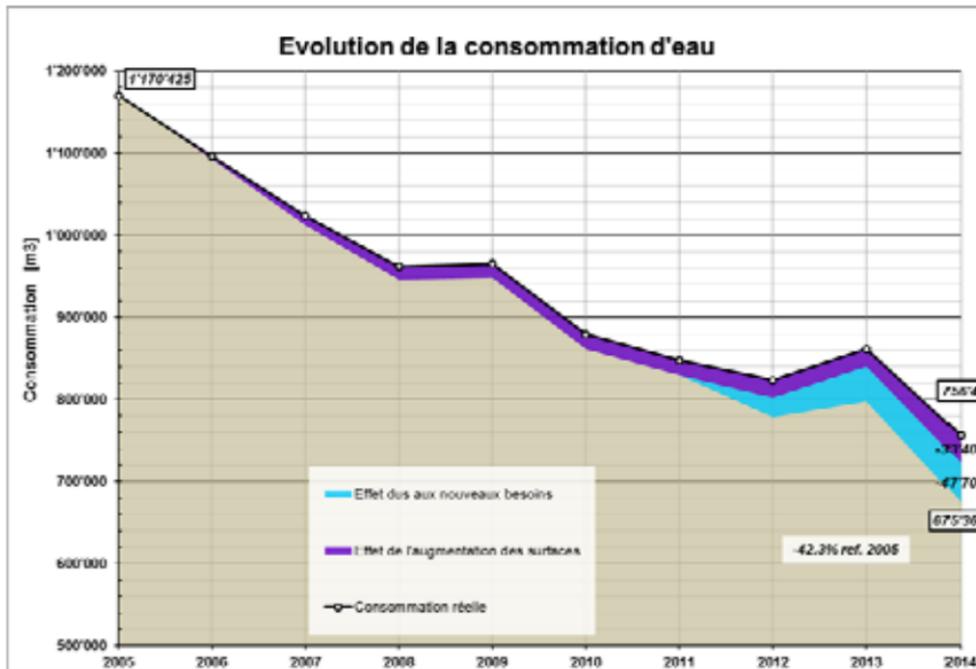


Figure n° 4 : évolution de la consommation d'eau entre 2005 et 2014

Entre 2005 et 2014, tous les fluides ont vu leur consommation baisser grâce à des actions d'optimisation énergétique du projet de loi « Efficacité Énergétique I » réalisées dans les bâtiments les plus énergivores. Des objectifs ont été fixés pour 2020 et 2035 afin de continuer nos efforts (tableau n° 1) avec le futur projet de loi « Efficacité Énergétique II ».

Tableau n° 1 : objectifs d'économies d'énergie à l'horizon 2020 et 2035

Objectifs de sobriété et d'efficacité énergétique en % (base : 2005)	2020	2035
Réduction de la consommation d'électricité	- 10%	- 20%
Réduction de la consommation d'énergie thermique	- 25%	- 40%
Réduction de la consommation d'eau	- 40%	- 50%

5. Quel est le potentiel d'économie pour le canton, avec un investissement dans l'assainissement énergétique de son patrimoine bâti (financier, énergétique et environnemental) ?

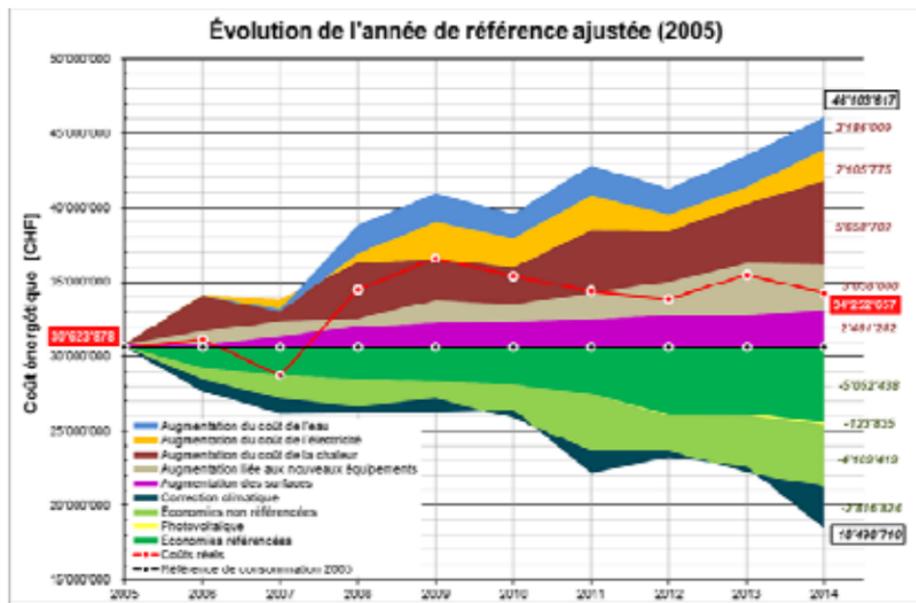


Figure n° 5 : évolution de la dépense énergétique dans la période 2005-2014

En 2005, le montant total de la facture énergétique payé par l'office des bâtiments (OBA) s'élève à 30,6 millions de francs (figure n° 5). En 2014, à cause de l'augmentation des prix de l'énergie (courbes marron, orange et bleue), de l'augmentation de l'activité (courbe beige) et de l'augmentation de 10% des surfaces du parc immobilier (courbe violette), le montant global énergétique aurait dû être de 46,1 millions de francs. Pourtant, l'OBA n'a payé que 34,2 millions de francs sur cette année. Ceci a été possible grâce aux différentes actions menées dans le domaine de l'efficacité énergétique qui ont conduit soit à des économies référencées (courbe vert foncé) soit à des économies non référencées (courbe vert clair).

Les économies référencées sont le résultat d'actions mesurables entre la consommation avant et après travaux. C'est par exemple l'assainissement de l'éclairage où il est facile de calculer le nombre de points lumineux et la différence de puissance de chaque source avant et après rénovation.

Les économies non référencées sont le résultat d'actions où le calcul de l'économie énergétique avant et après action n'est pas évident. Par exemple, lorsqu'un bâtiment est rénové, en changeant son vitrage ou en isolant son toit, ce dernier aura une consommation thermique moindre après les travaux.

A l'avenir, selon nos estimations, les surfaces du parc immobilier de l'Etat ainsi que les prix des fluides vont encore augmenter (figure n° 6).

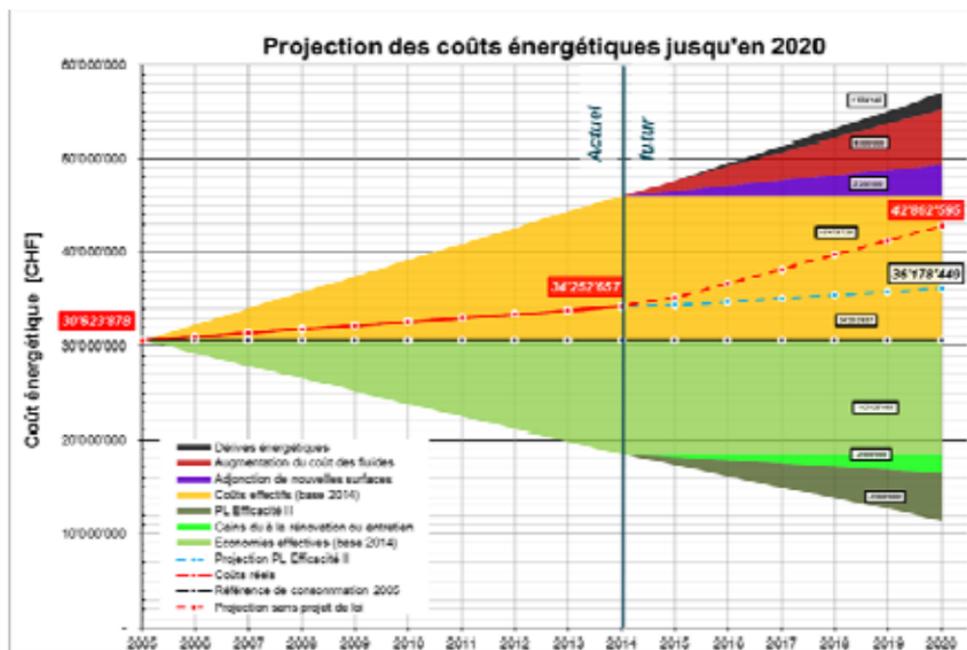


Figure n° 6 : projection des coûts énergétiques pour 2020

En 2014 et comme indiqué précédemment, le coût global énergétique pour l'Etat a été de 34,2 millions de francs. En continuant les actions d'optimisation énergétique, ce coût devrait atteindre 36,1 millions de francs en 2020, soit une augmentation de 5%. Sans action d'optimisation énergétique, le coût énergétique global annuel en 2020 atteindra 42,8 millions de francs représentant une augmentation de 25% par rapport à 2014.

Pendant la période 2005-2014, les coûts énergétiques du parc immobilier de l'Etat de Genève ont été maîtrisés grâce à des actions d'optimisation énergétiques continues. Ces actions ont été financées par le projet de loi n° 10209. Le financement de ce projet de loi se termine à la fin 2015. Actuellement, un nouveau projet de loi d'un montant total de 35 millions de francs est en gestation afin de poursuivre nos actions sur la période 2017-2023. Outre les non dépenses estimées à 25 millions de francs pendant cette période, les projets d'actions d'optimisation énergétique permettront à l'Etat de recevoir des subventions dont le montant est estimé aujourd'hui à 20 millions de francs.

6. Quelle est la stratégie d'investissement du Conseil d'Etat pour assurer le maintien et le développement d'activités économiques à Genève, notamment dans le cadre des obligations qui lui sont données par la constitution et la loi ?

Les objectifs du Conseil d'Etat en matière d'investissement consistent à :

- maintenir un niveau élevé d'investissement répondant aux besoins indispensables pour préserver la qualité de vie des citoyens et rattraper le retard en matière d'infrastructures de base;
- investir tout en maintenant le niveau de la dette dans les limites fixées par le frein à l'endettement prévu par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF);
- ne pas ralentir les projets en cours de réalisation;
- optimiser les recettes d'investissement.

Le projet de budget 2016 des investissements s'établit à 771 millions de francs de dépenses, en recul de 9 millions de francs. Les recettes prévues se montent à 19 millions de francs contre 63 millions de francs au budget précédent. Au final, le volume d'investissement net atteint 752 millions de francs. Près de 90% des investissements se concentrent sur cinq politiques publiques : Mobilité (36%), Formation (26%), Santé (14%), Sécurité (7%) et Aménagement et logement (6%).

Environ trois quarts de dépenses planifiées en 2016 visent la création de nouveaux actifs au travers de crédits d'ouvrage, de dotations (LUP) ou de prêts spéciaux (CEVA et infrastructures ferroviaires). Le solde est consacré au maintien et au renouvellement du patrimoine existant.

Les dépenses inscrites sont constituées à hauteur de 92% de projets en cours de réalisation et que l'on ne saurait interrompre, ce qui montre bien la faible marge de manœuvre dont disposent les autorités en la matière.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP