

*Date de dépôt : 8 janvier 2019*

## Rapport

**de la Commission des finances chargée d'étudier l'initiative populaire cantonale 168 « Sauvegarder les rentes en créant du logement »**

*Rapport de majorité de M. Christian Dandrès (page 1)*

*Rapport de minorité de M. Cyril Aellen (page 52)*

- |  |                        |
|--|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....                                | <b>23 février 2018</b> |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>23 juin 2018</b>    |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....                                | <b>23 juin 2018</b>    |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> .... | <b>23 février 2019</b> |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....                                    | <b>23 février 2020</b> |

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de M. Christian Dandrès

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission des finances a étudié l'initiative 168, le 5 septembre, les 10 et 31 octobre et les 19 et 21 décembre 2018. Ces séances ont été présidées par M. Edouard Cuendet en septembre et ensuite par M<sup>me</sup> Frédérique Perler. La commission des finances a été assistée par M. Raphaël Audria.

Les procès-verbaux des séances ont été rédigés notamment par M. Gérard Riedi.

Que toutes les personnes ayant contribué à l'étude de ce projet de loi soient remerciées du soutien apporté à la commission.

### **Audition de MM. Alberto Velasco et Christian Dandrès (Asloca), et de M. Marc Simeth (Cartel intersyndical)**

Le contenu de l'initiative a été assez longuement débattu puisqu'il est à peu près le même que celui du PL 12228 qui est à l'ordre du jour du Grand Conseil. M. Dandrès ne veut pas revenir dans le détail sur ce qui est proposé – il renvoie à sa présentation du PL 12228 figurant à la page 192 du rapport sur ce projet de loi (1<sup>re</sup> partie) –, mais expliquer que la principale différence entre l'initiative et le projet de loi tient à l'objectif de l'initiative qui prévoit de revenir au niveau des prestations en vigueur en 2017, sans la modification de l'âge pivot entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Cette modification est en revanche intégrée dans le PL 12228.

Pour le surplus, sur le fond, les mécanismes prévus dans l'IN 168 et le PL 12228 sont identiques. Les deux objets permettraient de donner la possibilité au comité de la caisse, s'il le souhaite, de maintenir le niveau des prestations. Tant l'IN 168 que le PL 12228 respectent les exigences du droit fédéral. L'initiative – tout comme le PL 12228 – n'est pas une injonction faite au comité de la caisse. Elle lui donne simplement les moyens de sauvegarder les rentes, notamment par la cession de terrains qui, une fois bâtis, feraient bénéficier à la caisse de rendements intéressants. La cession des terrains se ferait à la valeur au bilan de l'Etat. Ce n'est donc pas nécessairement la valeur finale de ces terrains une fois construits. L'idée sous-jacente est d'éviter que

L'Etat puisse faire un bénéfice au détriment des assuré-e-s de la caisse ou de la CPEG. M. Dandrès relève que ce mécanisme pourrait, selon la manière dont la valeur des terrains est comptabilisée au bilan de l'Etat, faire profiter à la caisse d'une éventuelle différence entre ce montant et la valeur vénale des terrains. Il précise encore que, concernant la typologie des logements, l'initiative exclut la cession de terrains destinés à des logements HBM parce que les rendements pourraient être bas et que cette cession entrerait en conflit avec l'objectif des fondations immobilières de droit public et la loi générale sur le logement et la protection des locataires. En effet, la caisse doit obtenir un rendement suffisant pour répondre à son objectif statutaire, alors que les appartements HBM doivent servir à loger les personnes les plus pauvres du canton avec des loyers bas. L'IN 168 exclut également la cession de locaux commerciaux. Les terrains visés sont donc ceux destinés à la construction de logements locatifs à loyer libre en zone de développement. L'IN 168 ne modifie ni la loi concernant les limites de zone du secteur Praille-Acacias-Vernets (PAV), ni aucune autre disposition de la LGL ou de la LGZD. M. Dandrès conclut à propos des terrains en relevant que, dans la mesure où ces derniers pourraient ne pas être constructibles à court terme, la capitalisation se ferait, dans l'immédiat, par un prêt simultané, tout comme les PL 12188 et 12404.

L'IN 168 fixe un objectif de maintien des rentes et fournit au comité de la caisse – qui demeure seul compétent – un moyen pour l'atteindre. Cette proposition est conforme au droit fédéral, ce que le Conseil d'Etat a validé dans son arrêté du 20 juillet 2018. Il a considéré que l'IN 168 est légale, hormis un aspect, son alinéa 6, qui prévoyait une rétroactivité indirecte concernant la portée de la clause de cession des terrains. Le comité d'initiative ne s'en est pas ému. Dès lors, il n'a pas contesté cet arrêté qui valide le cœur de l'IN 168.

M. Velasco ajoute que, pour l'Asloca, il est important que les sommes qui doivent être investies dans cette caisse le soient pour la construction de logements locatifs. C'est ce motif qui a amené l'Asloca à s'allier aux syndicats de la fonction publique pour le dépôt de cette initiative.

M. Simeth indique que les employé-e-s de l'Etat sont très préoccupé-e-s par la menace d'une nouvelle péjoration de leurs rentes. Il rappelle que, avec et depuis la fusion des caisses CIA et CEH, les assuré-e-s ont subi des baisses de près 15%. Le comité de la caisse annonce, par ailleurs, une baisse additionnelle de 10% des rentes pour 2020 si une capitalisation suffisante n'est pas faite. Le Cartel intersyndical est donc très soucieux de voir cette capitalisation se faire rapidement et de la meilleure façon possible. Pour lui, le système prévu par l'IN 168 répond à cette préoccupation.

## Discussion avec les commissaires

Un commissaire (PLR) fait remarquer qu'il n'y a pas eu plusieurs, mais une réduction de prestations, et ce n'est pas une réduction de rente. En effet, le changement de l'âge pivot ne modifie pas la rente, mais modifie l'âge à partir duquel on peut la toucher pour le même montant. Il y a une baisse de prestation qui équivaut à 5%, mais qui n'est pas une baisse de rente.

Ce même commissaire ajoute qu'il aimerait être rassuré sur trois points. Tout d'abord, il aimerait savoir si cette initiative ne fait pas courir le risque d'une trop grande part d'immobilier au sein de la CPEG et si on est bien dans le cadre de quelque chose qui est maîtrisé par le comité de la caisse, étant précisé que parfois les rendements immobiliers sont très bons, mais que parfois ils sont aussi moins bons. En d'autres termes, il souhaite savoir si la caisse conserve la maîtrise par rapport aux terrains qui pourraient lui être transmis. Deuxièmement, il aimerait savoir si la CPEG ne sera pas contrainte, le cas échéant, d'accepter des terrains qu'elle ne veut pas à des prix qu'elle ne veut pas, puisque, précisément, il appartient à la caisse de préserver les intérêts de ses affiliés et non pas les intérêts de l'Etat. Il est donc indispensable que la caisse soit « blindée » sur le fait qu'elle conserve la maîtrise par rapport aux terrains qu'elle souhaite accepter et le cas échéant à quel prix. Troisièmement, il souhaite être certain que l'Etat ne soit pas contraint de transmettre à un prix inférieur à la CPEG des terrains qu'elle pourrait par ailleurs valoriser ou se dessaisir à d'autres prix ou à d'autres entités pour le même montant, parce qu'il n'appartient pas à l'Etat, au-delà de l'accord du remboursement du prêt sur l'aspect nominal, de transférer une réserve latente de terrains.

M. Dandrès indique, concernant le risque encouru par la caisse avec la cession de terrains, que la part de l'immobilier dans la fortune de la CPEG atteint aujourd'hui environ 32%. Les règles prudentielles prévues dans l'ordonnance OPP2 prévoit que cette part ne devrait pas dépasser un tiers de la fortune globale. Il est toutefois possible de déroger à cette règle, ce que permet le droit fédéral. M. Dandrès précise que cette règle a été pensée pour de petites caisses de prévoyance professionnelle où il est clair qu'investir l'intégralité des actifs financiers dans un ou deux immeubles constitue un risque trop important. Rien de tel avec la CPEG qui dispose d'une assise importante. M. Dandrès cite l'exemple de la caisse de Carouge dont la fortune contient une part d'immobilier de près de 50%.

M. Dandrès attire l'attention du commissaire (PLR) sur le fait que l'IN 168, tout comme le PL 1228, pose un principe de prudence. Quand bien même le comité de la caisse le souhaiterait, l'Etat ne pourrait pas proposer des terrains à la caisse si celle-ci dispose déjà de 45% de son patrimoine en immobilier.

M. Dandrès indique qu'investir dans l'immobilier offre un avantage sur la durée. Les rendements sont stables sur le long terme, même s'ils peuvent être inférieurs aux rendements des marchés financiers. Dans le contexte actuel, et avec les taux d'intérêt négatifs de la BNS et les obligations de la Confédération dont les rendements sont quasi nuls, le financement prévu par l'IN 168 apparaît profitable à la caisse. Avec cette limite à 45%, la caisse devrait pouvoir obtenir 5000 ou 6000 logements de plus. Ces derniers seront offerts à la location et viendraient soulager celles et ceux qui sont à la recherche d'un logement. M. Dandrès précise que, si la caisse n'est pas une institution philanthropique, elle traite bien mieux ses locataires que la plupart des bailleurs privés.

M. Dandrès ajoute, en réponse à la question du commissaire (PLR), que les terrains seraient cédés à la demande du comité de la CPEG. Ce dernier resterait donc libre de solliciter ou non des terrains et de refuser ceux proposés par l'Etat.

Le même commissaire (PLR) n'est pas rassuré sur le fait que les terrains sont cédés au prix à la valeur du bilan. Cela veut dire que l'Etat va payer deux fois avec ce système, une fois pour le remboursement nominal du prêt simultané et une fois avec la réserve latente qui pourrait exister au moment du transfert des terrains.

Un autre commissaire (PLR) a une question par rapport au principe de valeur au bilan. S'agit-il de la valeur vénale ou de la valeur de rendement ? L'analyse des biens que la caisse va faire quand elle va accepter ou non leur cession, reposera sur la valeur de rendement. Si la valeur de rendement n'est pas suffisante, l'intérêt de la caisse est logiquement de ne pas le prendre. Dans cette analyse qui est très pragmatique, on peut se dire qu'on reprend le principe d'un fonds de valorisation de la Banque cantonale de Genève. A un moment donné, l'objet que vous prenez, vous devez pouvoir en disposer, mais il faut aussi pouvoir le revendre et faire une transaction qui soit profitable à la caisse. Ce même commissaire (PLR) demande si les initiants n'ont pas peur que, avec ce système d'analyse, on reparte sur le principe d'un fonds de valorisation de la Banque cantonale de Genève, c'est-à-dire que vous avez des objets et que, tout d'un coup, vous devez les revendre à un moment qui n'est pas opportun.

M. Dandrès indique que les mécanismes prévus dans la constitution n'ont pas empêché la cession des actifs immobiliers détenus par la fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale. Après, c'est une question de pesée d'intérêt politique qui doit appartenir au Grand Conseil. C'est ainsi que ce dernier a été amené par le passé à accepter que l'Etat vende ou non des biens immobiliers dont il était propriétaire. Il en irait de même avec l'IN 168 et le PL 12228. La question demeurerait cependant principalement académique puisque la caisse a indiqué qu'elle voulait utiliser ces biens comme valeur de

rendement et non les vendre. M. Dandrès ajoute concernant cette question que, dans une initiative populaire telle que celle dont il est question, le principe d'unité de la matière ne permettrait pas de modifier la constitution sur la procédure de vente des biens immobiliers de l'Etat. Selon la jurisprudence relative à ce principe, il est possible de poser un objectif et de proposer un moyen pour l'atteindre, ce que fait l'IN 168. Elle n'admet cependant pas qu'on propose, en sus de cela, une modification ou un ajout supplémentaire à la constitution, étant précisé que l'IN 168 est de rang législatif. M. Dandrès relève que l'Asloca est opposée à une modification de la constitution pour permettre, par exemple au Conseil d'Etat ou à l'instance dirigeante d'un établissement public de céder un bien immobilier sans procédure législative susceptible de référendum. Il convient en effet de préserver le patrimoine de l'Etat.

Un autre commissaire (PLR) demande comment les initiants justifient l'intérêt politique pour le canton de céder à la CPEG des terrains sur lesquels elle pourra construire du logement contrôlé à un prix inférieur à ce qui pourrait être remis à d'autres institutions publiques ou non publiques. Le rendement ne va rien changer. En fait, les initiants utilisent leur initiative pour faire de la politique du logement, de la politique de loyers répondant au besoin prépondérant de la population, voire largement en dessous puisque le rendement, que le prix du terrain soit à la valeur comptable dans les comptes de l'Etat ou à valeur admise dans les plans financiers par l'OCLPF, ne va pas changer. Le taux de rendement sera le même dans les plans financiers. La seule différence c'est qu'il y aura un terrain qui sera valorisé à un prix plus élevé et un terrain qui sera valorisé à un prix moins élevé. Quelque part, pour atteindre les objectifs que les initiants souhaitent pour la CPEG, il faut des investissements de la caisse dans le logement dont les taux d'intérêt sont aujourd'hui de 4% dans les plans financiers du logement. La CPEG pourrait avoir du 4%, mais il lui faudrait plus d'investissement pour atteindre un meilleur équilibre que si le niveau des loyers était peut-être un peu plus élevé.

M. Dandrès explique que l'initiative ne poursuit pas une politique du logement. La politique du logement de l'Etat repose principalement sur deux lois que sont la loi générale sur les zones de développement (LGZD) et la loi générale sur la protection des locataires (LGL). L'IN 168 comme le PL 12228 ne modifient en rien ces deux lois. Ainsi, la CPEG ne pourrait pas construire d'autres catégories de logements soumis à d'autres contrôles que ceux qui s'appliqueraient à l'Etat ou à une autre entité publique. Quant à savoir pourquoi l'Etat céderait d'abord ces terrains à la CPEG plutôt qu'à une autre entité publique, la raison est simple. L'Etat doit capitaliser cette caisse à hauteur de plus de 4 milliards de francs (si on prend le chiffre avancé par le projet du

Conseil d'Etat). Il n'apparaît pas déraisonnable que l'Etat recoure à ses actifs et limite ainsi son niveau d'endettement.

Le même commissaire (PLR) relève qu'il est prévu que le terrain soit cédé à la valeur comptable. Si la valeur d'un terrain est de 100 dans le bilan de l'Etat, mais que l'OCLPF acceptait une valeur de 200, les 100 de différence ne seront rentabilisés pour personne. C'est une perte sèche. Ces 100 seront inexistantes pour l'Etat et, pour la CPEG. La caisse ne pourra de toute façon pas les rentabiliser à un montant plus élevé que le prix d'acquisition auprès de l'Etat. Ce commissaire ne voit donc pas l'intérêt de l'opération de cession à la valeur inscrite au bilan de l'Etat. Il serait préférable que l'Etat vende ces terrains à quelqu'un qui va faire 4% de rendement et donner à la CPEG la différence qu'il pourrait percevoir.

M. Dandrès indique que la CPEG serait soumise au contrôle de l'OCLPF qui admet un rendement selon les circonstances prises en considération dans les plans financiers. La caisse ne devrait donc pas être plus avantagée que ne le serait n'importe quel autre promoteur. M. Dandrès relève que si, à teneur de ces principes, le locataire ne devrait pas être plus ou moins avantagé, sous l'angle des mécanismes de contrôle prévus par la loi, la CPEG poursuit des objectifs qui, en pratique, mettent les locataires à l'abri des comportements prédateurs de certains bailleurs privés. Il est préférable pour un locataire d'être locataire de la CPEG plutôt que d'une société immobilière. Cet avantage ne saurait cependant être considéré comme une politique publique. Comme déjà indiqué, les règles catégorielles ne sont pas modifiées, ni les ratios de logements par catégorie prévus dans la loi.

Le même commissaire (PLR) demande si les initiants verraient un inconvénient à un contreprojet prévoyant que les terrains soient cédés à la valeur vénale acceptée par l'OCLPF. La rentabilité serait meilleure. Un terrain à 100 et qui est vendu à 100 a le droit à 4% de rendement. Un terrain à 200 a aussi le droit à 4% de rendement.

M. Velasco note que, si le rendement n'était pas plus élevé pour la caisse, les loyers le seraient. L'objectif des initiants est que cette part importante n'aille pas totalement à la bourse, mais qu'une partie au moins puisse être investie dans le logement. Il est normal que, si le contribuable passe à la caisse, il puisse également en profiter.

M. Dandrès répond au commissaire (PLR) que les prix de vente admis dans les plans financiers seraient sans aucun doute déjà atteints avec les montants inscrits au bilan de l'Etat. Avec ce plafond, il n'y aurait aucun avantage pour la caisse, bien au contraire. Cette dernière devrait tenir compte de ce prix élevé dans le cadre du remboursement anticipé de la dette de l'Etat, tout en étant dans

l'impossibilité de rentrer la différence entre le prix admis et la valeur vénale que le commissaire (PLR) préconise de prendre en compte.

### **Audition M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat**

M<sup>me</sup> Fontanet note que le contenu de cette initiative est quasiment identique au PL 12228 sur lequel le Conseil d'Etat s'était déterminé. M<sup>me</sup> Fontanet aimerait redire que le Conseil d'Etat s'est prononcé contre cette initiative, d'abord parce qu'elle ne modifie pas le régime de primauté des prestations. On sait que ce système fait partie des faiblesses de la CPEG. On sait que cela empêche de prendre des actions rapidement et que cela rend le pilotage plus compliqué dans le cadre de l'évolution des rendements effectifs de la longévité des assurés. Comme les commissaires le savent, il y a une part importante des assuré-e-s qui sont âgé-e-s et qui n'est pas compensée par des assuré-e-s actif-ve-s. La plupart des caisses de prévoyance dans les autres cantons ne pratiquent plus la primauté de prestations, mais en sont venues à pratiquer la primauté des cotisations parce que ça leur permet d'avoir un meilleur pilotage. C'est dans ce sens que le Conseil d'Etat veut réformer la caisse de pension de l'Etat de Genève.

M<sup>me</sup> Fontanet note également que le coût de cette initiative est évalué à 200 millions de francs, en tout cas la première année. Même s'il ne les atteint pas, le coût sera en tout cas très élevé et se situera en tous les cas à la hauteur du coût du projet de loi 12228. Ce coût n'est pas atténué du tout par un rééquilibrage de l'effort entre l'Etat et les assuré-e-s, ni par aucune autre mesure correctrice. Il n'y a par exemple aucune modification de la répartition de la cotisation entre l'employeur et l'employé-e.

Le Conseil d'Etat a aussi des doutes sur l'article 25A, alinéa 2. Il se demande s'il ne fait pas courir le risque d'une forme de garantie de l'Etat à couvrir toute augmentation future des prestations.

Le Conseil d'Etat a aussi une inquiétude par rapport au transfert des terrains et aux rendements qui en découleraient au regard des projections actuarielles. Il a déjà été évoqué l'illusion que se font les initiants sur les rendements qui seraient apportés par ces immeubles dans le portefeuille de la CPEG. La valeur des terrains à céder est estimée à 543 millions de francs au 31 décembre 2017. On est donc loin des 4,5 milliards de francs nécessaires pour la recapitalisation de la caisse. Cela signifie que l'entier de cette recapitalisation passera par le prêt simultané puisque ce ne sont pas ces terrains que l'initiative veut céder qui changeront quelque chose. A ce jour, les terrains ne sont pas valorisables.



M<sup>me</sup> Fontanet note également que la recapitalisation devrait être prioritairement faite par des actifs immobiliers selon l'initiative, ce qui n'est pas conforme à la limite de 30% prévue par le droit fédéral.

Une autre question plus politique est que l'initiative ne va pas permettre de résorber en tant que telle la pénurie de logements dans le canton. Quoiqu'il en soit, le développement urbain est prévu dans le secteur du PAV et il ne sera pas amélioré grâce à l'initiative. Les promotions n'ont pas besoin d'être réalisées par la CPEG dont ce n'est pas le métier.

Pour ces différentes raisons, le Conseil d'Etat recommande le rejet de l'initiative, mais également de réfléchir à un contreprojet. M<sup>me</sup> Fontanet précise que c'est un aspect nouveau par rapport à la prise de position du Conseil d'Etat dans le cadre du rapport qui proposait de rejeter l'initiative sans contreprojet. Le Conseil d'Etat s'est dit qu'il n'est pas inintéressant d'essayer de travailler sur un contreprojet qui pourrait, le cas échéant, reprendre l'un ou l'autre des projets de lois (12228 et 12404), un mixte, voire autre chose. Il s'agit de ne pas simplement refuser cette initiative avec le risque que le parlement ne partage pas cet avis et qu'elle soit refusée sans autre possibilité ou qu'elle soit tout simplement acceptée, contrairement à l'avis du Conseil d'Etat, sans passer par le peuple. M<sup>me</sup> Fontanet observe toutefois que le délai d'élaboration d'un contreprojet pourrait arriver trop tard, s'il n'y avait pas d'autre projet accepté d'ici à la fin du mois de mai 2019, pour éviter l'entrée en vigueur du troisième train de mesures d'assainissement décidé par le comité de la caisse.

## **Discussion avec les commissaires**

Une commissaire (Ve) aimerait avoir des précisions sur l'article auquel a fait référence M<sup>me</sup> Fontanet.

M<sup>me</sup> Fontanet répond qu'il s'agit de l'article 25A, alinéa 2, prévoyant que : « Au besoin, l'Etat procède à la capitalisation supplémentaire prévue par l'article 72a, alinéa 1, lettre d, de la loi fédérale ». Cela pose la question du sens de ce « au besoin ». On peut se demander si cela veut dire qu'il y a une garantie perpétuelle.

M. Dandrès signale que l'alinéa 2 de l'article 25A renvoie à l'article 72A, lettre b de la loi fédérale. Lorsque la disposition transitoire a été votée par le parlement fédéral, le 12 décembre 2010, cette disposition a été introduite. Celle-ci prévoit que, si la caisse entend améliorer les prestations accordées à ses assuré-e-s, elle doit capitaliser à 100% cette amélioration. L'article 25A alinéa 2 de l'IN 168 vise à répondre à cette exigence du droit fédéral. Il aurait pour conséquence de permettre à la caisse de revenir sur d'éventuelles

péjorations du plan de prévoyance qui pourraient survenir d'ici à l'adoption de l'IN 168.

Un commissaire (PDC) explique qu'un bien immobilier, selon RPC 26, au 31 décembre, fait l'objet d'une estimation en fonction de sa situation, de la valeur locative du site, du niveau moyen des loyers dans l'immeuble et dans le secteur. Cela permet d'avoir une appréciation sur la valeur du bâtiment. In fine, si on part avec une valeur de terrain qui est trop basse, cette valeur va être automatiquement pondérée à la hausse pour revenir au prix du marché. Cela se traduira alors par des bénéfices exceptionnels. Il n'y aura pas seulement la valeur de rendement des loyers qui sera absorbée, mais aussi la valeur de l'objet en lui-même comme n'importe quelle action en bourse.

M. Béguet, directeur général des finances de l'Etat, signale que l'Etat révisé chaque année ce qui est inscrit au bilan concernant la valeur des terrains dont il est propriétaire. Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, lors du passage aux normes IPSAS, tous les actifs de l'Etat ont été évalués par Acanthe. En effet, selon les normes IPSAS, les bilans doivent représenter la valeur économique des biens. Il n'y a pas de réserves latentes. Il se trouve, en outre, qu'en 2010 tous les actifs qui sont dans le PAV, soit les 600 millions de francs de terrains qui sont aujourd'hui considérés comme du patrimoine financier de l'Etat, ont été revalorisés dans une grosse proportion. Il se trouve que, aujourd'hui, l'Etat a déjà des discussions avec ses réviseurs et il y a déjà quelques corrections qui ont été passées au moins dans les comptes 2017 concernant ces terrains, parce que certains d'entre eux étaient possiblement survalorisés.

M. Béguet a entendu les commissaires PLR indiquer que les terrains du PAV présenteraient une réserve latente découlant de la différence entre leur valeur inscrite au bilan de l'Etat et leur valeur économique. En réalité, ce risque n'existe pas. Ces terrains sont correctement évalués selon leur valeur économique. Pour les autres terrains dont l'Etat est propriétaire et qui sont situés hors du périmètre du PAV, c'est peut-être différent puisqu'ils ont été évalués pour la dernière fois en 2009. Depuis lors, leur valeur n'a pas évolué au bilan de l'Etat.

M. Béguet relève qu'il y a déjà eu des transferts de terrains à la CPEG lors de recapitalisation au 1<sup>er</sup> janvier 2014. Il y avait alors des écarts entre la valeur au bilan de l'Etat et la valeur estimée par la CPEG. D'ailleurs, à l'époque, l'Etat avait également eu recours à Acanthe qui avait utilisé une méthode reconnue pour les caisses de pension : la valeur actualisée des cash-flows. Acanthe avait indiqué que la CPEG avait besoin de 4% de rendement de ses actifs. Un planning de développement du secteur avait été établi en comptant dix ans, suivi de trois ans pour la construction, avant que les immeubles puissent fournir un rendement. Ce calcul était effectué avec un taux

d'escompte de 4%. Quelques différences étaient apparues entre les valeurs inscrites au bilan et celle économique, mais elles étaient faibles. Il y a toutefois eu un problème en raison de l'utilisation de la méthode des cash-flows. Avec celle-ci, lorsque l'on transfère un terrain et qu'il n'est pas prévu que celui-ci soit construit ou développé avant douze ou quinze ans, sa valeur chute.

M. Béguet ajoute que l'Etat ne fait pas de réserves latentes. L'Etat pose chaque année un principe d'échéance. Donc, il y a des bénéficiaires ou des pertes, mais l'Etat ne peut pas niveler son résultat sur la durée.

Un commissaire (PLR) indique que le vice-président de l'APCG, Thierry Barbier-Mueller, avait clairement dit à la commission des finances qu'il n'investirait pas dans le PAV aujourd'hui parce qu'il n'a pas les moyens de tenir un investissement pareil sur dix ou quinze ans. L'expectative de rendement est très éloignée. Les valeurs de terrains n'ont de sens qu'en fonction des rendements futurs et que par rapport à ce qui est prévu dans les plans financiers de l'OCLPF qui sont eux-mêmes dépendants de la densité du projet qui est prévu puisque le prix du terrain est déterminé en fonction des surfaces brutes de plancher. Il est ainsi très compliqué d'avoir une valeur vraiment fixe. Le rôle de l'expert est aussi d'éviter des surévaluations et d'être sûr que la valeur qu'il estime est une valeur qui, toutes choses étant égales par ailleurs, est susceptible d'être cohérente en fonction de l'objectif de celui qui demande l'expertise. Ce n'est pas la même chose si c'est une valeur au bilan dans des comptes de l'Etat par rapport à une valeur qui pourrait être obtenue pour vendre cet objet. Il est vrai que ces valeurs d'expertise changent chaque année. En l'occurrence, dans le PAV tout est contrôlé et c'est aussi en fonction du rendement admissible que l'expertise est faite.

### **Présentation d'une note technique relative à l'évaluation de la valeur des immeubles, par M. Pierre Béguet, M. Thomas Humbert et M. Geoffrey Jordi**

M. Béguet explique que la DGFE a préparé une note technique concernant la valorisation des terrains et la plus-value qu'ils peuvent générer. La note technique comprend une clarification des notions de valeurs de terrains et des méthodes de calculs, pour les terrains compris dans le périmètre du PAV. Elle est destinée à répondre à la question de savoir si une plus-value liée à ces terrains existe. Il explique que la note inclut des calculs purement comptables. Elle permet d'examiner la valeur comptable des terrains du périmètre PAV, de comprendre pourquoi ceux-ci sont placés au patrimoine administratif de l'Etat, pourquoi ils sont évalués comme des immeubles de rendement, comment leur valeur est ajustée année après année et comment ces données sont contrôlées lors de la révision des comptes.

M. Béguet note que la Cour des comptes a demandé un ajustement de valeur de ces biens immobiliers, car elle était jugée trop élevée. Cette valeur a été corrigée dans les comptes 2017. Enfin, la note établit que les immeubles situés dans le périmètre « patrimoine financier » représentent une valeur de 534 millions de francs. Il indique qu'au fur et à mesure de l'avancement du projet et de l'urbanisation du PAV, cette valeur devrait augmenter.

En cas de transfert à la CPEG, la valeur des terrains sera évaluée en fonction du rendement qu'ils pourront générer. Le prix du marché sera comparé à la valeur attendue du bâtiment au terme du projet. Plus le temps avance, plus les deux montants devraient avoir tendance à se rapprocher voir à coïncider.

### **Discussions avec les commissaires**

Un commissaire (PDC) note que la valeur des immeubles est estimée à 534 millions de francs. Il demande s'il s'agit d'une valeur résiduelle ou s'il existe encore une marge de progression et, à cet égard, si la Cour des comptes a réévalué ces montants tels qu'ils ont été estimés.

M. Béguet indique que toutes les valeurs des bâtiments de l'Etat ont été réévaluées en 2008 lors du passage aux normes IPSAS. Concernant les immeubles de placements du périmètre PAV, des réévaluations ont été effectuées, à la hausse en 2011 et 2012 et à la baisse en 2017, compte tenu des indices de pertes de valeurs de terrains. Les pertes de valeurs concernent notamment des projets pour lesquels les horizons de réalisation étaient trop ambitieux. A cet égard, M. Béguet souligne que la question des délais est primordiale. Il prend comme exemple une parcelle dans le secteur du Port-Franc qui ne faisait pas partie d'un plan localisé de quartier (PLQ). Sa valeur a été revue à la baisse, car, en l'absence de son intégration dans un PLQ, l'horizon de réalisation d'un projet sur cette parcelle s'éloigne. Concernant les diminutions de valeur, il est également possible qu'un immeuble soit sujet à des impenses. En effet, la reconversion d'un site peut engendrer des dépenses plus élevées que prévu. Il note que la valeur indiquée aujourd'hui est appelée à évoluer.

Un commissaire (PLR) demande comment les évaluations sont effectuées sur des parcelles louées qui génèrent un revenu. Il explique qu'un terrain nu du PAV a une valeur supérieure à un terrain occupé en droit de superficie pour plusieurs décennies. Il estime que, à terme, la valeur du terrain occupé devrait être supérieure, mais que, tant que celui-ci fait l'objet d'une location en droit de superficie, il est difficile d'estimer l'évolution de sa valeur au long terme. Il demande si la méthode de calcul diffère pour ce type de parcelle, car il estime

que le calcul de Discounted Cash Flow (DCF) est difficilement réalisable pour une période supérieure à 20 ans.

M. Humbert explique que, dans le PAV, trois situations sont possibles :

- Les immeubles persistants pour lesquels la valeur est calculée en fonction de la rente actuelle et du DCF : la valeur future est calculée en fonction de la valeur actuelle et de son évolution dans le temps par une actualisation des flux futurs.
- Les terrains nus pour lesquels la rente future calculée en fonction de sa position et des projets futurs contenus dans le PLQ.
- Les terrains occupés en droit de superficie (DDP) pour lesquels la valeur est calculée à la valeur actuelle de la zone industrielle en raison des futures impenses à payer et des incertitudes. Lorsque les revenus du DDP sont inférieurs au marché, la valeur théorique industrielle actuelle a été calculée. Concrètement, une rente de 1960 qui n'a pas été actualisée n'apparaîtra pas comme telle dans le calcul, elle est ramenée aux prix de la zone industrielle actuelle.

M. Humbert indique, concernant les calculs pour les terrains devant être réalisés dans une durée supérieure à vingt ans, que le modèle DCF était utilisé avant 2017 pour tous les terrains. A la suite de la mise en garde de la Cour des comptes, ce modèle a été adapté aux terrains en DDP.

Un commissaire (PLR) note que les rentes (DDP) actuelles en zone industrielle dans le cadre de la Fondation pour les terrains industriels (FTI) sont faibles. Il souligne que les calculs ont été effectués sur une base de bâtiments R+1 (rez + 1 étage), or aujourd'hui les bâtiments sont d'avantages à R+6/8 (six à huit étages). Il indique que la FTI étudie la possibilité d'une rente par mètre carré de surface de plancher utile et non au mètre carré de terrain. Il demande si une telle possibilité de calcul a été étudiée.

M. Humbert indique que la valeur de chacun des terrains du secteur PAV a été déterminée selon sa valeur au mètre carré de terrain, car la zone industrielle sera, à terme, transformée en logements.

Le même commissaire (PLR) note que le calcul de la valeur d'un terrain nu comprend la rente future actualisée. Il demande comment cette rente est calculée.

M. Humbert indique que la valeur au mètre carré de la zone PAV a été calculée puis multipliée par un taux de rente de 3,5%. Il explique que le détail de ces calculs est disponible en annexe 9.7 des états financiers de l'Etat.

## Discussions sur l'éventualité d'un contreprojet et prises de position

Les commissaires ont pris connaissance des scénarios présentés le 21 décembre 2018 concernant les publications et promulgations éventuelles des PL 12228 et 12404.

Des commissaires interpellent M<sup>me</sup> Fontanet à propos de la légalité du scénario en cas de double référendum et de la volonté du Conseil d'Etat de déposer un projet de loi permettant aux citoyen-ne-s de donner une préférence à l'un ou l'autre des projets de lois en cas de double acceptation.

M<sup>me</sup> Fontanet informe les commissaires que le Conseil d'Etat a pris quelques jours pour demander des avis à la direction des affaires juridiques de la Chancellerie. Les avis qui lui ont été donnés lui permettent de procéder de la sorte.

Un commissaire (S) demande à la magistrate de nantir le Grand Conseil de ces quelques réflexions juridiques, ce qui éviterait le renvoi en commission du projet de loi envisagé par le Conseil d'Etat ou un éventuel recours.

M<sup>me</sup> Fontanet soumettra cette demande au Conseil d'Etat puis communiquera la décision de ce dernier à la commission.

Le débat se poursuit avec quelques considérations sur le fond de l'IN 168.

Un commissaire (UDC) note que la CPEG existe maintenant depuis cinq ans et ses rendements, comme pour toutes les caisses suisses, sont très mauvais cette année. Il aimerait donc savoir si la CPEG devra, pour la deuxième fois en cinq ans, puiser dans sa fortune pour payer les retraites.

Un commissaire (Ve) est surpris de ne pas connaître le coût de l'initiative et souhaite que le comité de la CPEG soit interpellé à ce propos.

Un commissaire (S) relève que la commission a auditionné la CPEG à deux reprises sur l'initiative. Il est regrettable que le commissaire Vert n'ait pas jugé utile de l'interroger à ce propos.

Un commissaire (PLR) constate que le parlement a voté le PL 12228 qui sera le cas échéant contesté en référendum et il en va de même pour le PL 12404. Cela pose ainsi un problème en termes de choix parce qu'il n'y a pas la possibilité d'avoir une question subsidiaire pour départager les deux projets de lois. Le Conseil d'Etat répond à la problématique. La population pourra choisir l'un ou l'autre des projets de lois ou aucun. Voter aujourd'hui l'initiative n'a de sens que si on arrive à un compromis permettant de réconcilier les deux projets de lois, ce qui ne pourrait avoir lieu que par le biais d'un contreprojet.

Un commissaire (EAG) trouve qu'il est piquant d'accuser les partisans du PL 12228 et de l'initiative de ne pas vouloir prendre le temps d'examiner le

coût de l'initiative alors qu'on a perdu plus d'une année sur le PL 12188, un projet de loi que tout le monde a oublié aujourd'hui et que le Conseil d'Etat a retiré. On a perdu plus d'une année à discuter de ce projet de loi, M. Longchamp étant aux commandes à ce moment, et on aurait dû encore se réunir durant l'été pour étudier le PL 12188. Maintenant, on a deux projets dont la population aura de la peine à saisir toutes les différences vu le nombre d'heures qu'il a fallu à la commission des finances pour les comprendre. Par ailleurs, le PL 12404 est quand même sorti très tard. Le responsable principal de cet imbroglio est le Conseil d'Etat qui a géré tardivement et mal l'ensemble de ce dossier. De son côté, ce commissaire essaie de dire que l'initiative, qui a été lancée par les milieux associatifs et syndicaux et à laquelle les forces politiques ont apporté leur soutien, est un peu différente du PL 12228, puisqu'elle revient à la situation de 2017 et non de 2018. Elle est ainsi plus favorable aux assuré-e-s et est donc probablement plus coûteuse pour les mêmes raisons. Le PL 12228 était un effort de compromis fait par les partis politiques derrière l'initiative qui n'a pas été entendu par le Conseil d'Etat, ni par les bancs d'en face. Aujourd'hui, ce commissaire pense qu'il est de bonne guerre de maintenir son soutien à ce projet d'initiative parce qu'on ne sait pas à quelle sauce on va être mangé. Tous les scénarios proposés par le Conseil d'Etat sont susceptibles de recours. L'affaire devient tellement complexe qu'ils seraient donc fous de retirer unilatéralement leur soutien à cette initiative.

Un commissaire (Ve) est surpris d'entendre le commissaire (EAG) expliquer que le peuple n'est pas assez intelligent pour voter. Le Conseil d'Etat a trouvé une solution pour qu'on ne se trouve pas avec un double oui. Ce commissaire estime que le peuple est assez intelligent pour choisir surtout pour un projet de cette importance pour l'avenir de Genève.

Un commissaire (PLR) constate qu'on est dans une situation où les partis qui se sont répandus dans la presse pour dire que le Conseil d'Etat était complètement nul, notamment parce qu'il n'était pas capable de pouvoir choisir, sont les mêmes qui, aujourd'hui, viennent expliquer qu'il faut voter une troisième loi [l'IN 168] alors que, précisément, depuis octobre 2017, ils n'ont pas arrêté de dire que matériellement le PL 12228 proposait la loi qu'ils avaient faite avec les corrections nécessaires pour éviter les difficultés de l'initiative. Les mêmes viennent maintenant dire qu'il faut une troisième loi [l'IN 168] votée alors qu'elle comporte des défauts qu'ils ont eux-mêmes corrigés dans une loi qu'ils ont votée et qui a été publiée. Contre toute logique et probablement pour faire réaliser la politique de la terre brûlée, ces mêmes intervenants vont voter en faveur de l'initiative, sans même laisser la possibilité de la chiffrer en détail. Avant de pouvoir se prononcer, on doit avoir le chiffrage de l'initiative, dont il a été annoncé depuis 15 mois que le

PL 12228 avait été présenté pour se substituer à l'initiative en y apportant des corrections.

Un commissaire (EAG) relève qu'une initiative populaire a été déposée et qu'il y a un processus qui suit son cours. Le Conseil d'Etat a une année pour se déterminer. Si le PL 12228 était accepté après le délai référendaire, ce commissaire ne serait personnellement pas favorable au maintien de l'initiative, mais, dans cette attente, il pense qu'il est sage de voter en faveur de l'initiative et non d'un contreprojet hypothétique dont les lignes de force n'ont pas été annoncées par le Conseil d'Etat après qu'il ait dit ne pas vouloir de contreprojet. En l'absence d'un contreprojet discuté, ce commissaire n'a aucune raison de ne pas soutenir l'initiative qui va exactement dans le même sens que le PL 12228.

Un commissaire (S) relève que, si le PL 12404 n'avait pas été voté en séance plénière du Grand Conseil, les initiants auraient attendu un éventuel référendum sur le PL 12228 et ils auraient ensuite retiré leur initiative. Il se trouve que les choses ne se sont pas déroulées ainsi. Il est donc logique que les partisans du PL 12228, qui est effectivement issu de l'IN 168, se réservent une possibilité.

Un commissaire (PDC) entend que le Conseil d'Etat n'a pas fait tout juste, mais à un moment donné tant l'initiative que le PL 12228 n'ont pas forcément été dans la direction souhaitable pour le Conseil d'Etat. Ce dernier est venu avec un projet de loi qui a été combattu d'entrée parce qu'on n'a pas voulu faire les séances nécessaires, notamment durant l'été 2017. Aujourd'hui, la clarté est celle que certains ont voulue parce qu'ils se pensaient plus intelligents que le Conseil d'Etat pour venir faire des propositions. Il y a une confusion de rôle. Le Conseil d'Etat est là pour gouverner et les députés ont un rôle parlementaire. Au travers de la loi parlementaire, il y a eu la volonté de certains de réglementer. C'est très bien, mais aujourd'hui on se retrouve devant un casus belli et on ne sait pas qui sera gagnant devant le peuple. Il faut faire attention avec ce triple langage dont il n'est pas certain qu'il soit entendu par le peuple. Aujourd'hui, les commissaires doivent prendre leurs responsabilités et le groupe PDC est prêt à les prendre.

Un commissaire (S) rappelle que, pour l'instant [le 21 décembre 2018], il n'y a pas de loi promulguée et aucun référendum lancé. On ne sait pas ce qu'il va advenir et c'est la raison pour laquelle ce commissaire pense que le comité d'initiative, qui n'est pas composé de partis politiques, devra réfléchir à ce qu'il fera avec l'initiative au moment où un référendum sera lancé. D'ici là, les groupes politiques qui ont soutenu l'initiative continueront à le faire. Pour le surplus, ce commissaire sait que la commission avait déjà travaillé de nombreux mois sur les différents scénarios avant qu'il ne siège en son sein au



mois de mars 2017. Il ne fera pas l'insulte de penser que la question du coût de l'initiative n'a pas effleuré plus tôt l'esprit des commissaires qui se prétendent mal renseignés. Si ces commissaires estimaient que les réponses fournies par le Conseil d'Etat à cet égard étaient insatisfaisantes, ils auraient pu le faire savoir plus tôt.

Un commissaire (PLR) répond que le PL 12228 a été présenté par tous ceux qui l'ont soutenu comme se substituant à l'initiative 168. Il n'a jamais été question de voter à la fois le PL 12228 et l'initiative. Ce commissaire a pris récemment conscience de la volonté de ses auteurs, à l'exception du commissaire (EAG) qui n'a pas fait mystère de sa volonté de prendre en otage les institutions, de voter l'initiative même si le PL 12228 était adopté.

Un autre commissaire (S) note que le Cartel intersyndical et l'Asloca ont fait une proposition en disant que, si le PL 12228 était le seul projet de loi publié et qu'il y avait un référendum, ils acceptaient la décision du peuple et retireraient l'initiative. Cette possibilité n'a pas été retenue par le Conseil d'Etat. Aujourd'hui, on a deux publications et on aura peut-être deux promulgations. Dans l'incertitude qui existe, il est logique de maintenir cette initiative.

Un commissaire (EAG) pense que la position que la gauche et le MCG défendent est de préférer le PL 12228, mais de considérer qu'il faudra de toute façon une loi qui modifie la loi actuelle. Si, par malheur, le PL 12228 devait ne pas être promulgué, pour toutes sortes de raisons, l'initiative resterait une garantie. Ce commissaire indique que, si le PL 12228 était promulgué, il en serait personnellement satisfait et il accepterait que les fonctionnaires perdent, en plus des 12% perdus au moment de la fusion, les 5% qui ont été actés avec l'élévation de l'âge pivot, soit une perte de 17%. Il considérerait que c'est un sacrifice considérable, mais qu'il est acceptable compte tenu des rapports de force. Ce commissaire affirme qu'il est un démocrate conséquent et qu'il ne prend pas en otage les institutions, mais il considère que la politique est une affaire de rapports de force parce qu'il y a différents intérêts.

M<sup>me</sup> Fontanet aimerait attirer l'attention des commissaires sur plusieurs aspects. Tout d'abord, il y a eu aujourd'hui une conférence de presse du Conseil d'Etat dont il ressort que les droits démocratiques de chacun sont respectés, et chaque groupe va pouvoir soumettre ou non le projet de loi qui a sa préférence au peuple et celui-ci pourra, suivant ses choix, trancher en dernier lieu. M<sup>me</sup> Fontanet rappelle qu'il y a une suspension du délai référendaire entre le 23 décembre 2018 et le 3 janvier 2019. L'IN 168 viendra devant le parlement, avec comme préavis un vote de la commission des finances, le 29 janvier 2019 en plein milieu des possibles récoltes de signatures de part et d'autre avec un message qui viendra troubler la communication des uns et des

autres. On pourrait par exemple se demander pourquoi signer un référendum sur ces deux projets de lois s'il y a de toute façon encore une initiative. Un élément absolument essentiel que l'on ne doit pas perdre de vue quand on pense aux assuré-e-s, c'est ce qui est attendu aujourd'hui de la CPEG pour aller de l'avant avec une non-prise en compte du deuxième train de mesures. Il est attendu de la caisse un projet de loi qui soit promulgué avant le 31 mai 2019. M<sup>me</sup> Fontanet demande ce que vont faire l'ASFIP et la CPEG s'il y a un projet de loi promulgué avant le 31 mai 2019, que celui-ci est ensuite menacé par un vote sur une initiative qui pourrait intervenir après (le Conseil d'Etat est libre de fixer la date de votation) parce qu'on ne pourrait pas soumettre cette initiative sans contreprojet et l'exposer directement aux deux projets de lois qui feront vraisemblablement l'objet d'un référendum. M<sup>me</sup> Fontanet demande comment les commissaires pensent que l'ASFIP va se prononcer sur cette situation complètement inattendue où il n'y aurait pas deux projets de lois qui peuvent être opposés l'un à l'autre et où il y en aurait un troisième projet qui viendrait. Dans ces cas, l'ASFIP va craindre le pire et toute crainte du pire a pour conséquence d'avoir une action sur les 70 000 personnes concernées à la CPEG.

M<sup>me</sup> Fontanet pense également que les commissaires ont encore le loisir de réfléchir à ces questions jusqu'au vote devant le Grand Conseil, mais voter cette initiative sans contreprojet c'est un élément de déstabilisation important tant pour la CPEG que pour l'ASFIP qui est au final l'autorité qui prendra la décision de savoir si un projet de loi voté est compatible avec les exigences du droit fédéral, s'il peut être mis en application immédiatement, s'il y a besoin d'éclaircissement sur certaines de ses dispositions, respectivement si l'initiative est vraiment applicable et si elle est susceptible de permettre la non-entrée en vigueur du deuxième train de mesures.

Un commissaire (S) réagit en relevant le fait qu'il est sans doute rare que l'ASFIP soit confrontée à des projets qui se disputent le souci de capitaliser la caisse à hauteur de milliards de francs supplémentaires. Cela ne se passe pas comme ça d'ordinaire. Il ne pense donc pas que l'ASFIP va être effrayée par la concurrence entre des projets qui, tous, prévoient d'apporter un financement supplémentaire à la CPEG afin d'atteindre immédiatement ou presque le niveau de capitalisation requis pour 2052. Sur la question de la validité de l'initiative, ce commissaire croit utile de rappeler, puisqu'il est mandataire du comité d'initiative, que cette dernière a été validée par la Chancellerie à l'issue d'un examen très sérieux. Manifestement, l'ASFIP ne peut pas en dire autant. Cette autorité a fait preuve d'une légèreté coupable ou orientée politiquement. Ainsi, ce commissaire apprécie la communication faite aujourd'hui par le Conseil d'Etat indiquant que celui-ci ne souhaite pas s'inscrire dans une

logique, contraire aux intérêts des institutions, de jeter le discrédit sur la validité juridique de l'initiative et du PL 12228. C'est ce qu'il avait relevé lors de la séance plénière du parlement consacrée aux PL 12228 et 12404. Il avait annoncé qu'il y avait un risque que le Conseil d'Etat tente de se servir du flou entretenu depuis des mois par l'ASFIP, contrairement à la Chancellerie, pour user de la voie prévue à l'article 109, alinéa 5 de la constitution. Il rappelle que, dans un courrier de janvier 2018, l'ASFIP avait pris position sans le faire, en étant qui plus est incapable de l'étayer face aux commissaires.

Concernant la suite des travaux, ce commissaire (S), qui est mandataire du comité d'initiative, indique que la question du retrait ou du maintien de l'initiative va se poser. Il relève que, si un projet de loi était soumis à votation populaire, que cela soit le PL 12228 ou le PL 12404, le résultat serait un élément décisif sur la décision du comité d'initiative du maintien ou non cette dernière, mais pour l'instant, il n'y a rien. Le Grand Conseil a voté des lois qui sont publiées. Toutefois, de la publication à la promulgation il y a parfois une certaine distance et c'est celle-ci qu'il faudra mesurer. C'est la raison pour laquelle les socialistes voteront l'initiative aujourd'hui avec la possibilité, si le comité d'initiative le souhaite, eu égard au lancement des référendums, à leur aboutissement et au résultat de la votation éventuelle, de retirer cette initiative.

Un commissaire (PLR) réagit à l'intervention du commissaire (EAG). Il note que ce dernier fait grief à la commission des finances de ne pas avoir travaillé assez rapidement sur les différents projets de lois. Il rappelle que, pendant longtemps, il avait demandé de prendre en main la question de la santé financière de la caisse et que deux commissaires se sont montrés particulièrement virulents quant à la nécessité d'entreprendre une quelconque démarche, à savoir le commissaire (EAG) et un ancien commissaire (S). Ces commissaires affirmaient qu'on peignait le diable sur la muraille et qu'il fallait laisser le temps au temps et que tout allait très bien. Le commissaire (PLR) s'étonne dès lors que ce même commissaire (EAG) vienne désormais expliquer que la commission a agi beaucoup trop lentement alors.

Un commissaire (S) résume la position de son groupe parlementaire sur l'éventualité d'un contreprojet. Si le Cartel intersyndical et le Conseil d'Etat devaient s'entendre sur un projet alternatif qui ferait office de contreprojet à l'initiative, le groupe socialiste ne s'y opposerait pas. A ce stade toutefois, un tel accord ne semble pas imminent. Dès lors, les socialistes accepteront l'IN 168, sans contreprojet.

Un commissaire (PLR) indique que son groupe s'opposera à cette initiative et soutiendra un contreprojet.

Un commissaire (PDC) fait savoir que son groupe refusera l'initiative, et acceptera un contreprojet.

Un commissaire (EAG) annonce que le groupe EAG votera oui à l'initiative et refusera le contreprojet.

Un commissaire (MCG) signale que le groupe MCG a soutenu le PL 12228 et soutiendra l'IN 168.

La présidente met aux voix la proposition d'auditionner la CPEG la semaine prochaine :

Oui : 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Non : 8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Abstentions : –

**La proposition est refusée.**

La présidente met aux voix la proposition d'envoyer un courrier à la CPEG pour obtenir le chiffrage de l'IN 168 :

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

Non : –

Abstentions : 1 (1 MCG)

**La proposition est acceptée.**

La présidente met aux voix la prise en considération de l'IN 168 :

Oui : 8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Non : 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Abstentions : –

**La prise en considération de l'IN 168 est acceptée.**

**Initiative populaire cantonale****« Sauvegarder les rentes en créant du logement »**

Le comité d'initiative a lancé l'initiative législative cantonale formulée et intitulée « Sauvegarder les rentes en créant du logement », qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

- |  |                        |
|--|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....                                | <b>23 février 2018</b> |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>23 juin 2018</b>    |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....                                | <b>23 juin 2018</b>    |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> .... | <b>23 février 2019</b> |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....                                    | <b>23 février 2020</b> |

# Initiative populaire cantonale

## « Sauvegarder les rentes en créant du logement »

Les citoyennes et citoyens soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, conformément aux articles 57 à 64 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, et aux articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative législative portant sur la modification de la loi B 5 22 instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève, du 14 septembre 2012, et ayant la teneur suivante :

### **Art. 25A Possibilité donnée à la Caisse de sauvegarder les rentes (nouveau)**

<sup>1</sup> Afin de préserver les prestations de prévoyance de la CPEG autant que possible à un niveau proche de celui en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et de donner à cette dernière les moyens pour ce faire, l'Etat procède, directement ou par toute entité tierce, à l'intégralité de la capitalisation de la CPEG imposée par l'article 28A et la loi fédérale.

<sup>2</sup> Au besoin, l'Etat procède à la capitalisation supplémentaire prévue par l'article 72a, alinéa 1, lettre d, de la loi fédérale.

<sup>3</sup> A cette fin et dans les limites de l'alinéa 5, l'Etat cède à la CPEG, à sa demande, des terrains constructibles à la valeur inscrite au bilan de l'Etat, ou des droits à bâtir. Les terrains situés dans le secteur Praille Acacias Vernets (PAV) et destinés au logement (hors HBM) seront en priorité utilisés dans ce but, une fois rendus disponibles pour la construction de logements, sous réserve des terrains et des droits à bâtir que l'Etat souhaite attribuer à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique ou équivalents. La loi générale sur les zones de développement (LGZD), la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), les lois de modification des limites de zone des secteurs concernés et les autres lois cantonales ainsi que le droit fédéral demeurent réservés.

<sup>4</sup> Si la cession a lieu par l'intermédiaire de la Fondation PAV ou de toute entité publique, celle-ci peut transférer à la CPEG les charges, impenses et frais résultant de son activité.

<sup>5</sup> Tant qu'il n'existe pas suffisamment de terrains constructibles ou de droits à bâtir pour atteindre la capitalisation nécessaire selon les lois fédérale et cantonale ainsi que les alinéas 1 et 2, ou si la part de l'immobilier dans la fortune globale de la CPEG dépasse 45%, toujours dans le respect de l'article 71, alinéa 1, de la loi fédérale, l'Etat procède à la capitalisation, en

tout ou partie, sous d'autres formes, par exemple sous forme de « prêt simultané ». Si de tels terrains ou droits à bâtir se libèrent ensuite, ils seront, en principe, proposés à la CPEG. A la demande de celle-ci, l'Etat lui rembourse alors par anticipation, autant que nécessaire et en tout ou partie, le ou les prêts accordés depuis la publication du lancement de la présente initiative dans la FAO.

<sup>6</sup> La présente initiative s'applique, autant que nécessaire, à tout terrain propriété de l'Etat.

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

### **• Sauvegarder les rentes de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève**

Le nouveau droit fédéral sur les caisses de pensions publiques oblige ces dernières à augmenter très fortement leur capital. La Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG), pourtant très bien gérée, n'échappe pas à cette contrainte : plusieurs milliards doivent à nouveau être injectés dans la CPEG, sous peine de réduire au strict minimum légal les futures rentes des 45 000 salarié-e-s qui travaillent au service de la population (santé, éducation, sécurité, social, etc.).

### **• En créant du logement abordable pour les habitant-e-s du Canton**

Dès lors que le Canton de Genève n'échappera pas à la nécessité d'augmenter le capital de la CPEG, autant que cela serve aux habitant-e-s du Canton : en transférant des terrains dont l'Etat est propriétaire, dont le PAV (Praille Acacias Vernets), à la CPEG afin qu'elle y construise du logement locatif accessible à la majorité des habitant-e-s.

Pour le Cartel intersyndical du personnel de l'Etat et du secteur subventionné et l'ASLOCA, cette solution permet de :

- sauvegarder les rentes de la CPEG,
- enfin résoudre la crise du logement,
- sans faire courir de risques financiers à l'Etat.

### **Pourquoi cette initiative ?**

La droite majoritaire aux Chambres fédérales a voté en 2010 une modification du droit fédéral imposant aux caisses de pensions publiques d'augmenter massivement leur capital. Bien qu'inutile, cette mesure coûte des milliards.

Alors que la CPEG est bien gérée (elle a même reçu un prix international en 2016 récompensant son excellente gestion), elle se retrouve aujourd'hui insuffisamment capitalisée en regard de ce nouveau droit fédéral. Les retraites des 45 000 salarié-e-s actifs-ves affilié-e-s à la CPEG s'en trouvent donc gravement menacées.

D'un autre côté, la population genevoise subit depuis de nombreuses années une grave crise du logement. Certains propriétaires abusent de cette situation en imposant des contrats à durée déterminée ou en donnant le congé pour relouer plus cher ! Plutôt que de construire des logements qui resteront



abordables, les promoteurs immobiliers cherchent à capter au maximum la rente foncière (sous forme d'une part élevée du salaire de l'ensemble des locataires) et à spéculer. La population peine à se loger et, lorsqu'elle y parvient, paie des loyers exorbitants.

### **Que propose l'initiative ?**

Cette initiative vise à sauvegarder les retraites des affilié-e-s à la CPEG en augmentant son capital via la cession de terrains constructibles ou de droits à bâtir propriété de la collectivité, notamment sur le PAV, afin d'y construire du logement abordable.

Les caisses de prévoyance professionnelle sont avant tout soucieuses de garantir des rendements stables sur le long terme. Le but légal et statutaire des caisses, en particulier publiques, soustrait en pratique les logements dont elles sont propriétaires de la spéculation. C'est un avantage indéniable pour les locataires. De même, ces caisses cherchent à investir dans la construction de logements locatifs à loyer abordable, ce qui leur offre un placement sûr et rentable à long terme.

L'initiative ne modifie ni les principes d'aménagement ni la politique sociale du logement ni l'exigence de construire des logements sociaux HBM gérés par les fondations immobilières de droit public. La possibilité d'attribuer des terrains à des coopératives et d'autres bailleurs sans but lucratif demeure.

Puisqu'il faut dépenser des milliards pour équilibrer la CPEG, cet argent doit servir à offrir un logement à la majorité des habitants (salarié-e-s, jeunes en formation, retraité-e-s).

### **Tout le monde y gagne :**

- Les 45 000 affilié-e-s à la CPEG, qui ont déjà perdu 17% de leurs rentes en 4 ans et dont la moyenne des retraites se situe à peine au-dessus de 3000 frs ;
- Les locataires et habitant-e-s du canton, qui ont là une occasion unique de résoudre la crise du logement ;
- L'Etat et les salariés-contribuables, qui trouvent là une solution au problème de la CPEG moins risquée pour les finances de l'Etat et le fonctionnement des services publics.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE  
Chancellerie d'Etat  
**Service communication et information**

Genève, le 21 décembre 2018  
Aux représentant-e-s des médias

### Communiqué du Conseil d'Etat

## Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG)

Lors de sa séance du vendredi 14 décembre 2018, le Grand Conseil genevois a adopté les projets de lois 12404 et 12228, portant tous deux sur la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG).

Ces deux lois, dont l'une a été présentée par le Conseil d'Etat (12404) et l'autre par des député-e-s issus de quatre formations (12228 - Les Verts, PS, EàG, MCG), visent à recapitaliser la caisse de pension des fonctionnaires dans le but de répondre à l'objectif fixé par la Confédération d'un taux de couverture de 80% en 2052.

Le vote du parlement a abouti à l'approbation de deux projets de loi incompatibles, le 12404 prévoyant la primauté des cotisations, le 12228 celle des prestations. Ils présentent également une répartition différente des cotisations entre l'employeur et les collaborateurs.

Le Conseil d'Etat se doit de garantir une solution préservant les retraites des collaboratrices et collaborateurs de l'Etat d'ici au 31 mai 2019 ainsi que les droits politiques des citoyennes et citoyens. Il a dès lors établi quatre scénarios potentiels qui visent à éviter une situation de double promulgation ou de double votes positifs sur des lois incompatibles. Ces scénarios s'appliqueront suite à la publication des deux lois dans la Feuille d'avis officielle de ce jour. Cette publication ouvre le délai référendaire de quarante jours. En tenant compte de la férie de fin d'année, le délai sera clos le 11 février 2019.

### **Scénario A: aucun référendum**

A l'issue du délai référendaire, le Conseil d'Etat a l'obligation de promulguer la loi 12404 en respect de l'art. 12 al. 2 de la Loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels (LFPP).

S'agissant de la loi 12228, afin de régler la situation d'incompatibilité, il activera l'article 109 al. 5 de la Constitution genevoise qui ouvre une période de 6 mois lui permettant de revenir vers le Grand Conseil avec ses observations. Suite au nouveau traitement parlementaire, un nouveau délai référendaire sera ouvert cas échéant.

### **Scénario B: double référendum**

A l'issue du délai référendaire, si les deux référendums aboutissent, les lois sont soumises en votation populaire le 19 mai 2019.

Afin de régler la situation d'incompatibilité provoquée par un potentiel double "oui" lors de la votation, le Conseil d'Etat déposera lors de la prochaine session du Grand Conseil de janvier 2019 un projet de loi législatif assorti d'une clause d'urgence. Cette mesure vise à modifier la

Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) afin d'introduire le mécanisme de la question subsidiaire permettant au peuple de marquer sa préférence entre les deux lois soumises au vote.

### **Scénario C: aboutissement du référendum contre la loi 12228 uniquement**

A l'issue du délai référendaire, la loi 12228 est soumise en votation le 19 mai 2019.

La loi 12404, elle, doit être promulguée conformément à la LFPP en février 2019.

Si le peuple accepte la loi 12228 le 19 mai 2019, le Conseil d'Etat devra la promulguer dans les plus brefs délais. En tant que loi votée postérieurement, le Conseil d'Etat considère qu'elle l'emportera sur la loi 12404.

### **Scénario D: aboutissement du référendum contre la loi 12404 uniquement**

A l'issue du délai référendaire, la loi 12404 est soumise en votation le 19 mai 2019.

S'agissant de la loi 12228, elle sera promulguée conformément à la LFPP en février 2019.

Si le peuple accepte la loi 12404 le 19 mai 2019, le Conseil d'Etat devra la promulguer dans les plus brefs délais. En tant que loi votée postérieurement, le Conseil d'Etat considère qu'elle l'emportera sur la loi 12228.

## **IN 168**

Pour mémoire, le Conseil d'Etat a en outre rejeté en juin dernier l'initiative 168 «Sauvegarder les rentes en créant du logement» sans lui opposer de contre projet ([voir point presse du Conseil d'Etat du 20 juin 2018](#)). Cet objet est en cours de traitement au Grand Conseil et sera repris en fonction des décisions du Parlement.

- [Présentation Powerpoint](#)

*Pour toute information complémentaire : M. Antonio Hodgers, président du Conseil d'Etat, en contactant Mme Florence Noël, directrice du service communication et information, PRE, T. 079 343 16 54, et Mme Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, en contactant Mme Tatiana Oddo, secrétaire générale adjointe chargée de la communication, DF, T. 022 327 98 21.*

# Traitement comptable de la recapitalisation CPEG

Commission des finances

5 septembre 2018



Département des Finances  
Direction générale des finances de l'Etat

05.09.2018 - Page 1

## 1. Rappels

### Traitement comptable de la recapitalisation prévu par les PL 12188, 12228, 12364, IN 168

#### Actif du bilan

- actif de régularisation représentant le coût net total de la recapitalisation
- actif amorti de manière linéaire sur la durée dans les budgets et comptes de fonctionnement de l'Etat

#### Passif du bilan

- engagement de prévoyance initial à concurrence du montant de la recapitalisation
- engagement réduit au fil du temps des apports effectifs de l'Etat à la CPEG en espèce ou en nature

#### Compte de fonctionnement : étalement de la reconnaissance du coût

- charge d'amortissement de l'actif de régularisation sur une longue durée
- charge d'intérêt de la dette

#### Traitement comptable – à formaliser dans un règlement (REEF)

- amortissement du découvert à l'actif du bilan, en alternative au prélèvement sur les fonds propres

# 1. Rappels

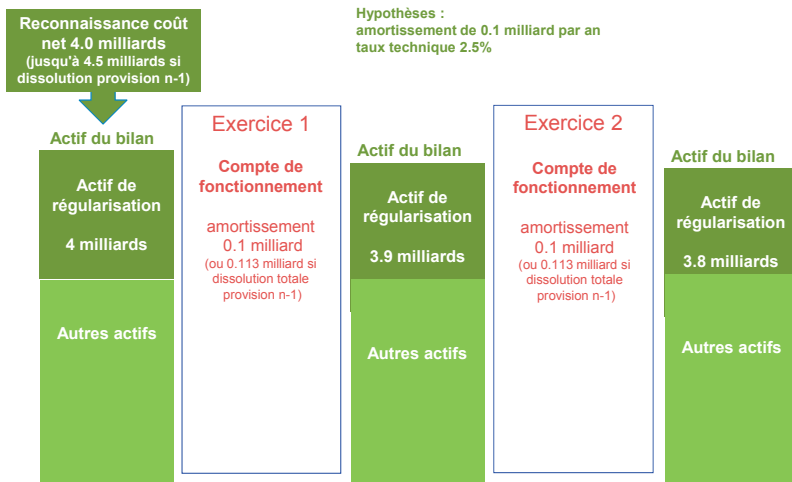
## Evolution de l'engagement de prévoyance – PL 12188



05.09.2018 - Page 3

# 1. Rappels

## Evolution de l'actif de régularisation – PL 12188



05.09.2018 - Page 4

# 1. Rappels

## Pilotage des finances de l'Etat

Bilan		Budgets	Comptes
Immobilisations & autres actifs 19.6 mias	Fonds propres 2.7 mias	Revenus +8 mias	Revenus +8 mias
	Prêt simultané 4 mias	Charges -7.9 mias avec économie sur cotisations de 0.1 mias	Charges -7.9 mias avec économie sur cotisations de 0.1 mias
	Emprunts & autres passifs 16.9 mias	Intérêts sur prêt -0.1 mias	Intérêts sur prêt -0.1 mias
	Actif recapitalisation 4 mias	Amort recap -0.1 mias	Amort recap -0.1 mias
<b>Actif 23.6 mias</b>	<b>Résultat net -0.1 mias</b>	<b>Résultat net -0.1 mias</b>	
<b>Passif 23.6 mias</b>			

Engagement de prévoyance = prêt simultané

**Nécessité d'équilibrer les comptes et budgets (Cst, LGAF)**

05.09.2018 - Page 5

# 1. Rappels

## PL 12188, PL 12228, IN 168, PL 12364

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> <li>La réserve conjoncturelle n'est pas modifiée par la recapitalisation, pas de risque déclenchement du frein au déficit</li> <li>La charge dans les comptes est étalée sur une longue durée de manière à correspondre aux sorties de trésorerie et éviter que l'engagement de prévoyance ne se transforme en dette structurelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cette solution ne respecte pas les normes IPSAS (une dérogation est nécessaire) : la création d'un actif de régularisation ne répond pas aux normes comptables internationales reconnues</li> </ul>

05.09.2018 - Page 6

## 2. Avis juridique de la DAJ – PL 12188 et 12228

### Rappels

La commission des finances a souhaité un avis juridique détaillé sur *"la manière dont le Conseil d'Etat va traiter le mécanisme de prêt croisé au regard des dispositions de la LGAF et de la Constitution"* et *"que d'éventuelles propositions d'amendements puissent accompagner l'avis juridique formulé, ceci dans l'optique d'éviter, le cas échéant, le déclenchement du mécanisme du frein à l'endettement prévu par la loi"*.

Le 25 avril dernier la Cour des comptes avait formulé deux observations concernant la comptabilisation de la recapitalisation :

- La dérogation à la norme IPSAS 25 empêcherait l'objectif d'une image fidèle
- Le traitement comptable prévu par les différents PL ne correspondrait pas aux normes comptables admises et ne répondrait à aucune définition d'un actif. La solution de la Cour des compte consiste à comptabiliser la recapitalisation en une fois ce qui aurait des impacts sur les fonds propres et donc la réserve conjoncturelle

7

05.09.2018 - Page 7

## 2. Avis juridique de la DAJ

### Conformité juridique du traitement comptable

Le traitement comptable proposé par l'article 76 du PL 12188 est conforme aux dispositions de la constitution genevoise.

La dérogation aux dispositions ayant trait au référentiel comptable de la LGAF prévu à l'article 76 du PL 12188, soit une loi spéciale, pourrait prêter à discussion sous l'angle du principe de la légalité même s'il n'y aurait pas violation fondamentale de l'ordre constitutionnel.

Il est possible de déroger aux normes IPSAS. **La DAJ recommande toutefois une amélioration : cette dérogation pourrait être prévue sous la forme d'une norme générale et abstraite dans la LGAF**

Cette solution offrirait des garanties de prévisibilité ainsi qu'une information claire et intelligible du traitement comptable envisagé.

8

05.09.2018 - Page 8

## 2. Avis juridique de la DAJ

### Frein à l'endettement, frein au déficit et réserve conjoncturelle

La comptabilisation en une fois de l'engagement de prévoyance (position de la Cour des comptes) pourrait conduire à l'épuisement de la réserve conjoncturelle et entraîner le déclenchement des mesures d'assainissement dans le cas où le budget qui suit l'exercice durant lequel l'engagement de prévoyance a été comptabilisé présente un résultat déficitaire.

Deux possibilités pour déroger aux règles d'utilisation de la réserve conjoncturelle en prévoyant que le montant du déficit découlant de l'engagement de prévoyance n'affecte pas la réserve conjoncturelle :

- Dérogation dans la loi approuvant les états financiers de l'année de comptabilisation de l'engagement de prévoyance
- Dérogation générale dans la LGAF

## 3. Variantes

### La Commission des finances a demandé les autres variantes comptables possibles

**3 familles de variantes sont présentées :**

**Variante 1 : Cour de comptes, charge immédiate de 4 milliards**

**Variante 2 : charge immédiate avec budget et comptes établis sur des bases différentes**

**Variante 3 : suppression dérogation IPSAS 25**

**Pour simplifier, dans ces 3 variantes, le prêt/emprunt simultané avec la CPEG est de 4 milliards, remboursé sur 40 ans**



## Variante 1

### Cour des comptes : charge de 4 milliards sur une année

Bilan N		Comptes N	Budget et Comptes N+1
Immobilisations & autres actifs 19.6 mias	Fonds propres négatifs -1.3 mia (2.7-4.0)	Revenus +8 mias	Revenus +8 mias
	Prêt simultané 4 mias	Charges -7.9 mias avec économie sur cotisations de 0.1 mia	Charges -7.9 mias avec économie sur cotisations de 0.1 mia
	Emprunts & autres passifs 16.9 mias	Intérêts sur prêt -0.1 mia	Intérêts sur prêt -0.1 mia
		Recapitalisation -4 mias	
<b>Actif 19.6 mias</b>	<b>Passif 19.6 mias</b>	<b>Résultat net -4 mias</b>	<b>Résultat net 0 mia</b>

Engagement de prévoyance = prêt simultané

**Problème de financement : l'engagement de prévoyance se transforme progressivement en dette structurelle**

en mias	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5	N+6	N+39
Résultat net budget	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Résultat net comptes	-4.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Flux trésorerie (sortie)	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1

Page 11

## Variante 1

### Cour des comptes - charge de 4 milliards sur une année

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> <li>Cette solution est préconisée par la Cour des comptes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sans dérogation, les fonds propres deviennent négatifs, la réserve conjoncturelle est mise à zéro (négative?) avec un risque d'enclenchement du frein au déficit</li> <li>Modification LGAF pour y remédier</li> <li>Il n'y a pas de réservation budgétaire (amortissement) pour dégager un flux de trésorerie permettant de rembourser la dette créée au fil de l'eau (risque que l'endettement devienne structurel)</li> <li>Les fonds propres négatifs donnent une image défavorable des comptes de l'Etat</li> </ul>

## Variante 2

### Charge immédiate, budget et comptes établis sur des bases différentes

Bilan N		Comptes N	Budget N+1	Comptes N+1
Immobilisations & autres actifs 19.6 mia	Fonds propres négatifs -1.3 mia (2.7-4.0)	Revenus +8 mia	Revenus +8 mia	Revenus +8 mia
	Prêt simultané 4 mia	Charges -7.9 mia avec économie sur cotisations de 0.1 mia	Charges -7.9 mia avec économie sur cotisations de 0.1 mia	Charges -7.9 mia avec économie sur cotisations de 0.1 mia
Emprunts & autres passifs 16.9 mia	Emprunts & autres passifs 16.9 mia	Intérêts sur prêt -0.1 mia	Intérêts sur prêt -0.1 mia	Intérêts sur prêt -0.1 mia
		Recapitalisation -4 mia	Amort. déficit lié à la recap. -0.1 mia	
<b>Actif 19.6 mia</b>	<b>Passif 19.6 mia</b>	<b>Résultat net -4 mia</b>	<b>Résultat net -0.1 mia</b>	<b>Résultat net 0 mia</b>

Engagement de prévoyance = prêt simultané

Nécessité d'équilibrer les budgets pour couvrir les flux de trésorerie liés au remboursement du prêt simultané

05.09.2018 - Page 13

## Variante 2

### Charge immédiate, budget et comptes établis sur des bases différentes

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> <li>Solution certainement acceptable par la Cour des comptes</li> <li>Le budget tient compte pendant 40 ans d'une charge de recapitalisation (couverture du déficit lié à la charge initiale de recapitalisation) pour correspondre au flux de trésorerie de remboursement du prêt simultané et limiter le risque de transformation de l'engagement de prévoyance en dette structurelle</li> <li>Risque d'enclenchement du frein au déficit sauf si modification de la LGAF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le budget et les comptes ne devraient pas être établis sur la même base (la charge de recapitalisation ne peut être comptabilisée deux fois)</li> <li>Modification de la LGAF</li> <li>Les fonds propres négatifs donnent une image défavorable des comptes de l'Etat</li> </ul>

05.09.2018 - Page 14

## Variante 2

### Budget et comptes établis selon des bases différentes

#### Exemple de la Confédération

#### Compte de financement

Comptabilité de caisse (exécution budgétaire)

#### 2 RÉSULTATS

##### 21 COMPTE DE FINANCEMENT

Le compte de financement 2017 de la Confédération s'est soldé par un excédent ordinaire de 2,8 milliards. L'amélioration par rapport à l'année précédente (+ 2,3 mrd) est due avant tout à la forte hausse des recettes issues de l'impôt anticipé. Compte tenu des recettes extraordinaires, le solde de financement s'élève, au total, à 3,0 milliards.

##### RÉSULTAT DU COMPTE DE FINANCEMENT

mio CHF	C			B	C	val. abs.	à 2016-17	
	2016	2017	2017					%
<b>Solde de financement</b>	<b>949</b>	<b>-250</b>	<b>2 977</b>					
Solde de financement ordinaire	470	-250	2 799					
Recettes ordinaires	67 441	69 418	71 087	3 646	5,4			
Dépenses ordinaires	66 970	68 668	68 288	1 318	-2,0			
Recettes extraordinaires	478	-	177					
Dépenses extraordinaires	-	-	-					

Les chiffres de 2016 ont été adaptés (voir le chap. B72 Modification de la présentation des comptes).

**Excédent 2017 : +2,8 mias**

page 27 Compte d'Etat 2017 de la Confédération

#### Compte de résultats

Comptabilité IPSAS

##### 23 COMPTE DE RÉSULTATS

Le compte de résultats se solde par un excédent de revenus de 4,7 milliards. Celui-ci découle des résultats de l'activité opérationnelle et des participations (+ 5,8 mrd au total). Le résultat financier est négatif.

##### SOLDE DU COMPTE DE RÉSULTATS

mio CHF	C			B	C	val. abs.	à 2016-17	
	2016	2017	2017					%
<b>Résultat de l'exercice</b>	<b>2 914</b>	<b>-305</b>	<b>4 736</b>					
Résultat opérationnel	729	-17	3 011					
Revenus opérationnels	66 254	66 895	69 698	3 464	5,2			
Charges opérationnelles	63 505	66 911	66 687	1 182	1,8			
Résultat financier	-1 296	-1 114	-1 026					
Résultat de participations	3 470	826	2 750					

Les chiffres de 2016 ont été adaptés (voir le chap. B72 Modification de la présentation des comptes).

**Résultat net 2017 : +4,7 mias**

page 31 Compte d'Etat 2017 de la Confédération

## Variante 3

### Suppression dérogation IPSAS 25

**Changement complet de paradigme** : l'engagement représente une dette vis-à-vis des employés et des pensionnés

**L'engagement au passif** résulte d'une vision "économique" :

- évalué avec des taux d'intérêts de caisse fermée
- englobe le prêt simultané, les cotisations, les provisions

**La charge annuelle** représente le coût économique en lien avec l'engagement au passif du bilan de l'Etat

## Variante 3

### Suppression dérogation IPSAS 25

Bilan		Budgets	Comptes
Immobilisations & autres actifs 19.6 mias	Fonds propres négatifs -15.5 mias (2.7-18.2)	Revenus +8 mias	Revenus +8 mias
	Dettes IPSAS 18.2 mias y compris prêt simultané, cotisations	Charges -8 mias	Charges -8 mias
	Emprunts & autres passifs 16.9 mias	Surcoût IPSAS et intérêt/prêt -0.4 mia*	Surcoût IPSAS et intérêt/prêt -0.4 mia*
<b>Actif 19.6 mias</b>	<b>Passif 19.6 mias</b>	<b>Résultat net -0.4 mia</b>	<b>Résultat net -0.4 mia</b>

\* à affiner

**Nécessité d'équilibrer les comptes et budgets (Cst, LGAF) alors que le flux de remboursement de l'emprunt n'est que de 0.1 milliard**

05.09.2018 - Page 17

## Variante 3

### Suppression dérogation IPSAS 25

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> <li>Cette solution fait disparaître la principale dérogation aux normes IPSAS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risque d'enclenchement du frein au déficit (réserve conjoncturelle)</li> <li>Modification de la LGAF pour y remédier</li> <li>La charge de prévoyance dans les comptes (environ 0.4 milliard) est nettement supérieure aux obligations découlant du remboursement du prêt simultané</li> <li>La charge de prévoyance est nettement supérieure aux sorties de trésorerie</li> <li>Les fonds propres fortement négatifs donnent une image très défavorable des comptes de l'Etat</li> </ul>

05.09.2018 - Page 18



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE  
Département des finances et des ressources humaines  
**La Conseillère d'Etat**



DF  
Case postale 3860  
1211 Genève 3

Madame  
Frédérique PERLER  
Présidente  
Commission des finances  
Grand Conseil  
Case postale 3970  
1211 Genève 3

N/réf. : NF/  
V/réf. :

Genève, le 19 octobre 2018

**Concerne : IN 168 – transfert des terrains du PAV à la CPEG**

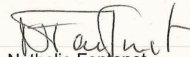
Madame la Présidente,

Je me réfère à la séance de la commission des finances du mercredi 10 octobre dernier au cours de laquelle vous avez souhaité recevoir une note explicative au sujet :

- de la valorisation des immeubles (terrains et bâtiments) détenus par l'Etat dans le secteur PAV, telle qu'elle est inscrite comptes de l'Etat,
- des conséquences financières pour l'Etat et pour la CPEG d'un transfert de ces terrains à la CPEG dans le cadre de l'IN 168 (ou du PL 12228), et
- des conséquences sur les projections actuarielles du degré de couverture de la CPEG d'un remboursement du prêt simultané par des apports en nature (terrains) destinés à la construction de logements.

Vous trouverez en annexe une note technique de mes services répondant à ces interrogations.

Veuillez croire, Madame la Présidente, à l'expression de ma considération distinguée.

  
Nathalie Fontanet



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE  
 Département des Finances et des ressources humaines  
 Direction générale des finances de l'Etat

NOTE

Date : 18.10.2018  
 Objet : IN 168 / PL 12228 - transfert des terrains du secteur Praille Acacias Vernets (PAV) à la CPEG

En réponse à la demande de la Commission des finances, cette note a pour objectif de résumer les règles de valorisation des immeubles (terrains et bâtiments) détenus par l'Etat et inscrits à l'actif du bilan, et de répondre aux interrogations suivantes :

- Quelle est la valeur des immeubles (terrains et bâtiments) du PAV inscrite dans les comptes de l'Etat et quels seraient les effets, pour l'Etat et pour la CPEG, d'un transfert de ces immeubles à la CPEG dans le cadre de l'IN 168 ?  
 Pour rappel, l'IN 168 prévoit que *l'Etat cède à la CPEG, à sa demande, des terrains constructibles à la valeur inscrite au bilan de l'Etat, ou des droits à bâtir. Les terrains situés dans le secteur Praille Acacias Vernets (PAV) et destinés au logement (hors HBM) seront en priorité utilisés dans ce but, une fois rendus disponibles pour la construction de logements, sous réserve des terrains et des droits à bâtir que l'Etat souhaite attribuer à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique ou équivalents.*
- Quel est l'effet sur les projections actuarielles du degré de couverture de la CPEG d'un remboursement du prêt simultané par des apports en nature (terrains) destinés à la construction de logements ?  
 Pour rappel, l'exposé des motifs du PL 12228, dont le contenu est à peu près le même que ce qui est prévu par l'IN 168, estime "[qu]il s'avère plus économique que le projet du Conseil d'Etat parce que les logements à loyer abordable génèrent – sans risque supplémentaire – des rendements financiers supérieurs à ceux d'un prêt rémunéré au taux technique actuel de la CPEG, et permettent de considérer qu'une capitalisation ultérieure par l'Etat – afin de passer de 75% à 80% - s'avérera superflue.

## 1. Valorisation des immeubles du PAV aux comptes de l'Etat et effets d'un transfert à la CPEG

### 1.1. Rappel sur l'évaluation des immeubles de l'Etat

En 2008, lors du passage aux normes IPSAS, les terrains et bâtiments de l'Etat (ci-après les "immeubles") ont tous été évalués à la juste valeur par des experts immobiliers externes.

Selon la LGAF, le patrimoine administratif est composé des actifs détenus par l'Etat pour l'accomplissement direct des tâches publiques (exemple écoles, routes, etc.) et le patrimoine financier est composé des actifs détenus par l'Etat pour en retirer des revenus ou pour valoriser le capital et qui peuvent être aliénés sans porter préjudice à l'accomplissement des tâches publiques.

Au 31.12.2017, les immeubles sont classés selon cette finalité et évalués conformément aux normes IPSAS :

- Patrimoine administratif : CHF 9.9 milliards d'immeubles dont CHF 4.8 milliards de terrains, évalués au coût d'acquisition. En cas de baisse durable de valeur, une dépréciation doit être comptabilisée.
- Patrimoine financier (immeubles de placement selon IPSAS) : CHF 587 millions, évalués initialement au coût d'acquisition, puis réévalués chaque année à la valeur de marché.

## 1.2. Cas des immeubles dans le périmètre du PAV

Les immeubles du PAV ont été classés au patrimoine financier, à l'exception de quelques immeubles conservés au patrimoine administratif (équipements publics à la pointe Nord, Pavillon Sicli, etc.).

Ces immeubles sont évalués à la valeur de marché à hauteur de CHF 534 millions au 31.12.2017, soit un prix moyen d'environ CHF 1'000/m<sup>2</sup>. Ils sont présentés dans le rapport sur les comptes individuels de l'Etat (tome 1 p.64) comme suit :

### 9.7 Immeubles de placement

A la juste valeur	Immeubles disponibles à la vente	Immeubles de rendement	Zone Praille Acacias-Vernets	Total
<b>Au 1er janvier 2016 publié</b>	-	15	587	601
Changement de méthode comptable	-	-	-53	-53
<b>Au 1er janvier 2016 corrigé</b>	-	15	534	549
Acquisitions	-	1	-	1
Cessions	-	-	-0	-0
Transferts exploitation / placement	36	3	-	39
Variations de juste valeur	-0	-0	-	-1
<b>Au 1er janvier 2017</b>	36	18	534	588
Acquisitions	-	-	-	-
Cessions	-	-	-	-
Transferts exploitation / placement	-	-	-	-
Variations de juste valeur	-1	-	-	-1
<b>Au 31 décembre 2017</b>	35	18	534	587

Les immeubles du PAV au patrimoine financier ont été réévalués à trois reprises depuis 2010 :

- En 2011 : réévaluation générant une plus-value de 115 millions.
- En 2012 : réévaluation générant une plus-value de 24 millions.
- En 2017 : réévaluation générant une baisse de valeur de 53 millions. Cette baisse a été effectuée en accord avec la Cour des comptes qui considérait la valorisation de ces immeubles peu prudente. La Cour des comptes considère désormais que leur valorisation est appropriée, ce qui est confirmé dans son rapport d'audit 2017 :

Notre évaluation des estimations et marges d'appréciation sur les comptes individuels annuels (suite)

Position des états financiers	Commentaires	Exercice actuel	Variation par rapport à l'exercice précédent	Notre évaluation des estimations sur les comptes individuels
Immeubles de placement Zone PAV	Les immeubles de placement sont essentiellement constitués des immeubles de la zone PAV. Ces immeubles sont valorisés sur la base de la valeur de marché. La méthode de valorisation repose sur plusieurs estimations et hypothèses.  Un changement mineur des hypothèses fera varier le résultat de manière significative.	534	0*	Estimation raisonnable  Suite à nos travaux, nous considérons que le modèle et les hypothèses sont appropriés.  En 2017, les immeubles de placement ont fait l'objet d'un changement de méthode comptable, cf. page 48.

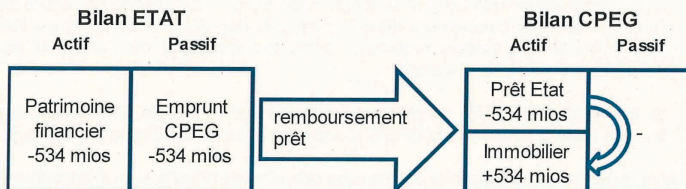
Chiffres en millions de CHF

\* Hors impact du changement de méthode comptable

### 1.3. Effet d'un transfert des immeubles du PAV à la CPEG

#### 1.3.1. Transfert de l'intégralité des immeubles du PAV à une date donnée (exemple avec les valeurs inscrites au 31.12.2017)

En principe, le remboursement d'une partie du prêt CPEG par un apport des immeubles du PAV n'aurait pas d'effet significatif sur le compte de résultat de l'Etat et de la CPEG dans la mesure où ces immeubles sont évalués à la valeur de marché. La valeur des immeubles transférés viendrait simplement en déduction du prêt CPEG :



Toutefois, il convient de préciser que les évaluations de l'Etat sont dépendantes d'hypothèses et qu'une incertitude importante subsiste quant aux délais de réalisation des projets immobiliers dans le PAV. A ce jour, seul un PLQ est en force (les Vernets) et un projet de construction est concrètement planifié suite à un concours (Marbrerie).

De plus, l'Etat et la CPEG poursuivent des objectifs différents concernant ces immeubles. La CPEG cherche à réaliser un rendement suffisant pour rémunérer les engagements envers ses assurés tandis que l'Etat cherche à développer un nouveau quartier sur un horizon temps important. Dès lors, il est possible que la CPEG évalue les immeubles du PAV de manière plus prudente en procédant à des décotes lors du transfert. Dans tous les cas, une évaluation par un expert immobilier indépendant sera nécessaire pour confirmer la valeur de transfert des immeubles entre l'Etat et la CPEG.

#### 1.3.2. Transferts échelonnés au cours du temps

Au fur et à mesure du développement du PAV, la valeur des immeubles détenus par l'Etat sera réévaluée en fonction de faits plus précis (plans localisés de quartier en force, utilisation de plans financiers OCLPF, etc.). Les valeurs comptables seront ajustées annuellement pour correspondre aux valeurs du marché, ce qui devrait permettre à l'Etat de réaliser des plus-values au cours du temps.

En principe, l'Etat et la CPEG ne devraient pas réaliser de plus ou moins-values lors de ces transferts dans la mesure où les incertitudes disparaîtront et les hypothèses utilisées par l'Etat et la CPEG pour leurs évaluations seront remplacées par des données précises.



## **2. l'effet sur les projections actuarielles du degré de couverture de la CPEG d'un remboursement du prêt simultané par des apports en nature (terrains) destinés à la construction de logements**

Le prêt simultané est amorti sur une longue durée et porte intérêts (taux technique). Cette créance est assimilable à une obligation d'une durée de 40 ans qui diminue au fil du temps.

Les remboursements de l'Etat et les intérêts seront investis chaque année par la CPEG selon l'allocation stratégique de la fortune :

- Si les remboursements du prêt sont effectués au travers d'apports en nature (terrains), ils pourront entrer directement dans la catégorie des actifs immobiliers ou être cédés pour acquérir des valeurs mobilières selon les arbitrages du Comité et les limites définies pour les classes d'actifs.
- Si les remboursements du prêt sont effectués en liquidités, ils seront également investis dans la fortune de la CPEG et répartis selon son allocation stratégique.

Dans la mesure où les rendements de chacune des classes d'actifs et le rendement global de fortune qui en résulte constituent des hypothèses des projections actuarielles, le fait que les remboursements du prêt simultané soient effectués en liquidités ou en apports en nature ne modifie pas les projections actuarielles du degré de couverture de la CPEG.

## **3. Conclusion**

Les immeubles du PAV sont classés au patrimoine financier de l'Etat. Leur valeur comptable correspond à la valeur de marché et fait régulièrement l'objet de réévaluation. Un transfert de ces immeubles ne devrait en principe pas générer de plus ou moins-value pour l'Etat ou la CPEG, pour autant qu'ils restent classés au patrimoine financier de l'Etat.

Lors des auditions relatives au PL 12228, des projections financières ont été transmises à la Commission des finances (séance du 10 janvier 2018) avec pour hypothèse une plus-value de la fortune d'un milliard la dixième année grâce aux apports en nature. Cette hypothèse ne peut être retenue dans des projections financières.

D'autre part, que les remboursements du prêt simultané soient effectués en liquidités ou en apports en nature, cela ne modifie pas les projections actuarielles du degré de couverture de la CPEG. Le fait d'octroyer un droit de premier refus à la CPEG pour tous les terrains inscrits dans le périmètre PAV a seulement pour effet d'augmenter les réserves foncières potentielles à développer par la CPEG mais ceci ne peut être valorisé dans les projections actuarielles.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE  
**GRAND CONSEIL**  
*Commission des finances*

Genève, le 21 décembre 2018

CAISSE DE PREVOYANCE DE  
L'ÉTAT DE GENEVE  
**M. Christophe Decor**  
DIRECTEUR GENERAL  
Bd de Saint-Georges 38  
CP 176  
1211 Genève 6

Nréf. 20181203/FP/ra

**Initiative populaire cantonale 168 « Sauvegarder les rentes en créant du logement »**

Monsieur le Directeur général,

La Commission des finances, lors de sa séance du vendredi 21 décembre 2018, a accepté l'initiative mentionnée en titre.

A cet égard, la commission aimerait connaître le coût de la mise en œuvre de cette initiative.

Je me permets d'attirer votre attention sur le fait que la commission souhaite recevoir une réponse de la part de la CPEG avant le 8 janvier 2019. En effet, c'est à cette date que les rapporteurs doivent déposer leurs rapports. Le délai – bien que très court – est malheureusement impératif.

Il n'est pas douteux que la réponse de la CPEG soit annexée au dit rapport.

En vous remerciant par avance de l'intérêt que vous porterez à ces lignes, je vous prie de croire, Monsieur le Directeur général, à l'assurance de mes sentiments distingués.

  
Frédérique Perler  
Présidente



Madame Frédérique Perler  
Présidente  
Commission des finances  
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2  
Case postale 3970  
1211 Genève 3

Genève, le 9 janvier 2019

**Concerne : Initiative populaire cantonale 168 « Sauvegarder les rentes en créant du logement »**

Madame la Présidente,

Nous donnons suite à votre courrier du 21 décembre 2018 et vous faisons parvenir en annexe une estimation faite par l'expert agréé de la CPEG des coûts pour l'Etat d'une mise en œuvre de l'initiative citée sous rubrique.

Pour déterminer le montant de capitalisation nécessaire, l'étude se fonde sur la méthodologie définie par l'article 28, al. 2 LCPEG, telle que mentionnée dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 juin 2018 relatif à sa validité (cf. paragraphe 190).

L'estimation du coût est sensible aux paramètres projectifs retenus, en particulier les performances attendues. Par souci de complétude, l'estimation prend en compte les futures bases techniques de la Caisse et diverses hypothèses de taux technique applicable au jour de sa mise en œuvre (2,25%, 2% et 1,75%).

Nous attirons par ailleurs votre attention sur le fait que les estimations ont été faites sur la base des états financiers 2017 de la CPEG, ceux au 31 décembre 2018 n'ayant pas encore été établis.

Espérant avoir répondu à votre demande, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de notre parfaite considération.

Jean-Daniel Jimenez  
Président du comité

Christophe Decor  
Directeur général

Copie : M. Giovanni Zuchinetti, Gitec SA

Document : Etude actuarielle  
A : CPEG / Pôle de pilotage des engagements  
De : G. Zucchinetti / J. Cleuvenot (GiTeC)  
Date : 8 janvier 2019  
Concerne : **Coûts et impacts de l'IN 168**

---

## 1 RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE

Selon votre demande du 3 janvier 2019, nous avons estimé l'impact financier de l'IN 168 selon les différents scénarios que vous nous avez indiqués.

- Situation de la Caisse à fin 2017 (les données à fin 2018 n'étant pas encore disponibles)
- Taux d'intérêt technique :
  - 2.25%,
  - 2.00%,
  - 1.75%
- Hypothèse de rendement futur (pendant 10 ans / dès la 11<sup>ème</sup> année) :
  - 3.2%/4.1%,
  - 3.1%/3.5%,
  - 3.0%/3.0%
- Bases VZ2015/2022
- Plan de prestations en vigueur au 1.1.2017, à savoir objectif de rente de **60%** sur 40 ans, âge pivot de **64 ans** (plan standard) / 61 ans (plan pour activités à pénibilité physique)
- Financement : 27% des traitements cotisants
- Objectif de la réserve de fluctuation de valeurs (RFV) : 16.4% des engagements devant être capitalisés
- Autres hypothèses selon le nouveau « modèle probable » décidé par le Comité le 4 novembre 2018 (notamment absence d'indexation des traitements pendant 10 ans, puis de 1% après la 11<sup>ème</sup> année)

L'objectif de cette étude est d'estimer le montant de recapitalisation initiale nécessaire pour financer le plan de prestations ci-dessus, tout en tenant compte notamment des contraintes de financement en capitalisation partielle découlant de la LCPEG actuelle et du droit fédéral.

---

## 2 REMARQUES ET RÉSERVES IMPORTANTES

Compte tenu des très brefs délais impartis, nous n'avons pas pu procéder à un examen approfondi des dispositions de l'initiative et de leurs conséquences.

Les chiffrages se basent sur la situation à fin 2017. Les variations de couverture, notamment suite aux rendements 2018, et d'effectifs, ont évidemment un impact significatif sur les montants nécessaires. Il s'agit donc uniquement d'estimations.

## 3 PROBLÉMATIQUE DE L'ART. 28 LCPEG

Nous rappelons que le respect de l'équilibre financier pour la Caisse ne se limite pas à atteindre le 80% d'ici au 1.1.2052 selon l'al. 1 de l'art. 28 LCPEG, mais qu'il convient également de vérifier l'alinéa 2 de ce même article :

*« Les calculs doivent montrer que le degré d'équilibre de la Caisse, fixé au début de la période de projection à un taux de 100%, augmenté de la moitié de l'objectif de la réserve de fluctuation de valeurs, est maintenu au moins à son niveau initial au terme de la période de projection du financement (20 ans), sans que, dans l'intervalle, le degré de couverture passe en dessous des degrés de couverture découlant des articles 72a, alinéas 1 et 2, et 72b de la loi fédérale. »*

Cette problématique avait déjà été soulignée lors de l'examen du PL 12228. Il convient donc de vérifier que le financement du plan ne se fonde pas sur une consommation de la réserve de fluctuation initiale de la Caisse.

A titre d'illustration, nous pouvons expliquer le problème ainsi. Nous supposons que l'IN 168 prenne effet en 2020, lorsque le chemin de croissance selon l'art. 28A LCPEG se situe à 60%.

- Le taux de couverture avec une pleine RFV se situerait alors à 116.4% de 60%, soit 69.8%
- Le taux de couverture avec une demi RFV se situerait alors à 108.2% de 60%, soit 64.9%
- 20 ans plus tard, le taux de couverture avec une demi RFV devra se situer à 108.2% de 72% (palier de l'art. 28A LCPEG), soit 77.9%

### 3.1 Nécessité d'une projection avec ½ RFV

Ainsi, si un scénario suppose une capitalisation à 69.8% en 2020 avec une pleine RFV, un calcul de contrôle doit être effectué selon l'art. 28 al. 2 LCPEG avec un taux de couverture de départ de 64.9% (donc avec une demi RFV) et vérifier que le financement est suffisant pour mener le taux de couverture à 77.9% 20 ans après.

### 3.2 Calcul lorsque la recapitalisation dépasse la RFV

Lorsque la recapitalisation engendre un dépassement de l'objectif de RFV calculé sur le chemin de croissance, les taux de couverture acquis au sens de l'art. 72a al. 2 doivent être adaptés en conséquence, pour ne pas faire apparaître de fonds libres en capitalisation partielle.

Par conséquent, si un scénario suppose une capitalisation initiale au-delà de 69.8%, il en résulte selon nous un ajustement des taux de couverture acquis initiaux et donc de la base de calcul selon l'art. 28 al. 2 LCPEG. Celle-ci est rehaussée.

## 4 APPROCHE DE CALCUL

Nous avons procédé à l'estimation des montants nécessaires et effectué les projections pour les scénarios suivants, pour les taux techniques de 2.25% à 1.75% :

- Recapitalisation à concurrence de 64.9% (demi RFV)
- Recapitalisation à concurrence de 69.8% (pleine RFV)
- Recapitalisation à concurrence de 75%

Nous avons ensuite estimé le montant nécessaire pour respecter l'art. 28 al. 2 selon l'attente de rendement.

- Recapitalisation nécessaire avec un rendement de 3.2%/4.1%
- Recapitalisation nécessaire avec un rendement de 3.1%/3.5%
- Recapitalisation nécessaire avec un rendement de 3.0%/3.0%

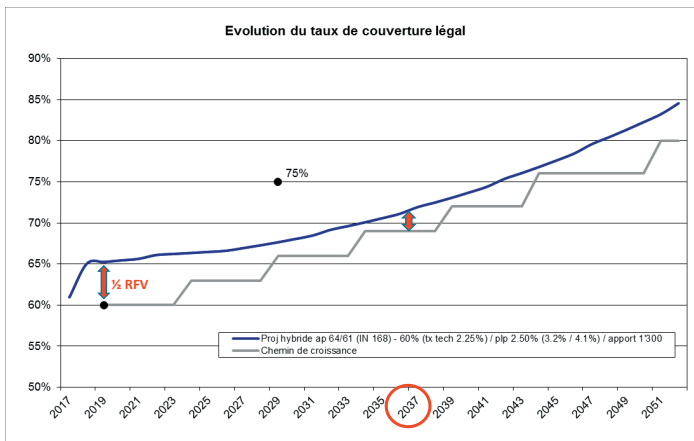
## 5 ESTIMATION DES MONTANTS DE RECAPITALISATION

Age pivot 64/61 ans				
Taux technique	Recapitalisation ½ RFV	Respect art. 28 LCPEG, selon perf. attendues ?		
		3.2% / 4.1%	3.1% / 3.5%	3.0% / 3.0%
2.25%	1.3 Mia	non	non	non
2.00%	1.9 Mia	non	non	non
1.75%	2.5 Mia	non	non	non

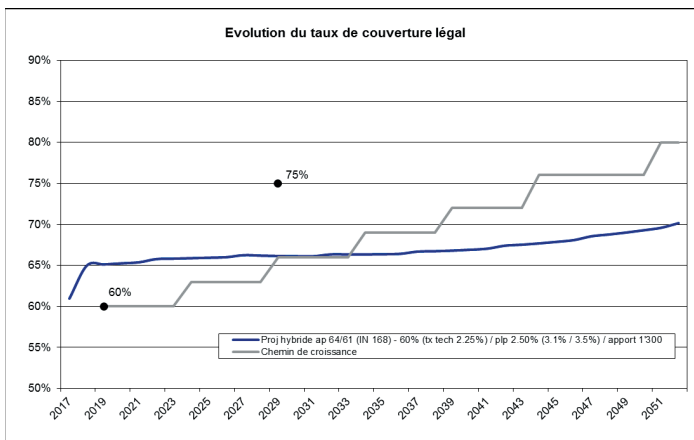
Age pivot 64/61 ans				
Taux technique	Recapitalisation RFV pleine	Respect art. 28 LCPEG, selon perf. attendues ?		
		3.2% / 4.1%	3.1% / 3.5%	3.0% / 3.0%
2.25%	2.4 Mia	non	non	non
2.00%	3.0 Mia	non	non	non
1.75%	3.7 Mia	non	non	non

Age pivot 64/61 ans				
Taux technique	Recapitalisation 75%	Respect art. 28 LCPEG, selon perf. attendues ?		
		3.2% / 4.1%	3.1% / 3.5%	3.0% / 3.0%
2.25%	3.5 Mia	oui	non	non
2.00%	4.2 Mia	oui	non	non
1.75%	4.9 Mia	oui	oui	non

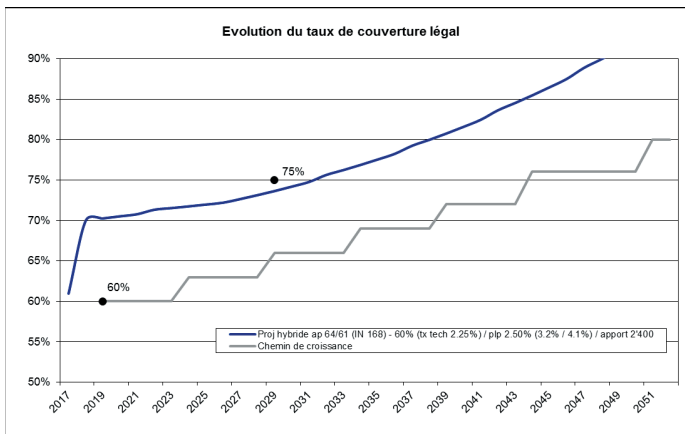
## 6 PROJECTION AVEC UNE DEMI RFV



La courbe ci-dessus montre qu'une recapitalisation à  $\frac{1}{2}$  RFV serait insuffisante avec un rendement de 3.2% / 4.1%, car la demi RFV n'est pas maintenue après 20 ans. Nous illustrons ici le scénario à 2.25% de taux technique. A plus forte raison, cela serait insuffisant avec un rendement de 3.1%/3.5% comme illustré ci-dessous :

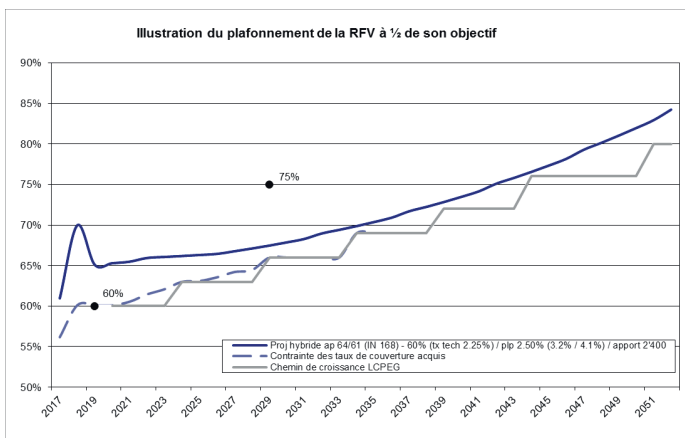


## 7 PROJECTION AVEC UNE PLEINE RFV



La courbe ci-dessus montre qu'une recapitalisation à une pleine RFV permettrait de respecter les paliers avec un rendement de 3.2% / 4.1%. Nous illustrons ici le scénario à 2.25% de taux technique.

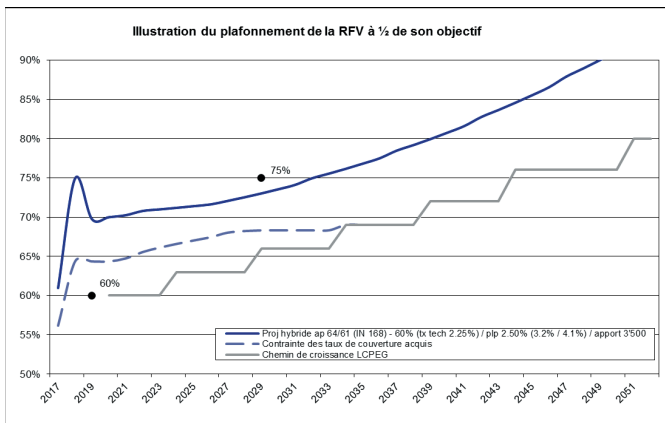
Cependant, l'art. 28 al. 2 LCPEG oblige à effectuer une vérification avec une demie RFV, que nous avons illustrée ci-dessous. Nous retombons alors sur la situation vue au point 6.





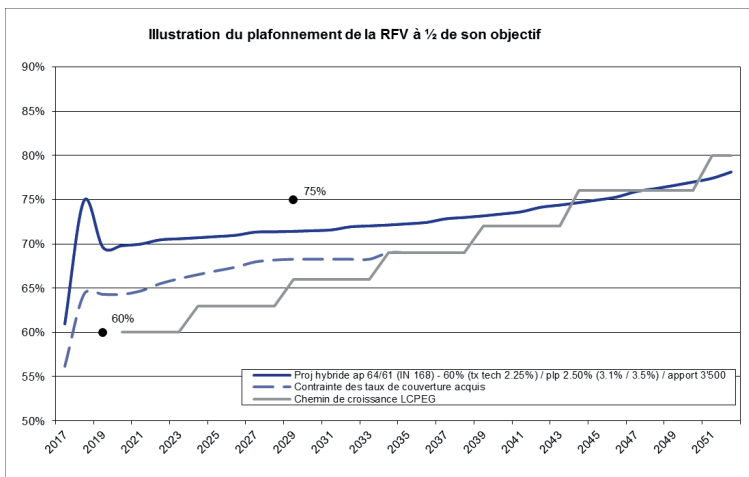
## 8 PROJECTION AVEC UNE RECAPITALISATION À 75%

Avec une recapitalisation à 75%, le taux de couverture initial acquis est rehaussé à 64.4%.



La projection selon l'art. 28 al. 2 est satisfaite, voire dépassée, avec un rendement de 3.2%/4.1%, comme l'illustre le graphique ci-dessus.

En revanche, elle est insuffisante avec un rendement de 3.1%/3.5% (voir ci-dessous) :



## 9 MONTANTS NÉCESSAIRES SELON LE RENDEMENT

Nous avons estimé les montants de recapitalisation nécessaires pour respecter l'art. 28 al. 2 LCPEG en fonction des hypothèses de taux technique et de rendement futur.

Taux technique	Recap min art. 28, selon perf. attendues - estim.		
	3.2% / 4.1%	3.1% / 3.5%	3.0% / 3.0%
2.25%	3.0 Mia	4.5 Mia	5.7 Mia
2.00%	3.5 Mia	5.0 Mia	6.2 Mia
1.75%	4.0 Mia	5.5 Mia	6.7 Mia

## 10 CONCLUSION

Les directives techniques sur le taux d'intérêt technique sont en cours de révision. Les PL votés en décembre 2018 par le Grand Conseil ont retenu des variantes allant jusqu'à 1.75%.

Le montant de recapitalisation nécessaire est également très sensible à l'hypothèse de rendement retenue. Dans les exposés des motifs des PL susmentionnés, des scénarios ont été évalués jusqu'à une hypothèse de rendement de 3% sur toute la durée.

Ainsi, en fonction des hypothèses définitives que pourrait retenir le Comité de la CPEG en cas d'application d'une loi découlant de l'IN 168, une recapitalisation de CHF 3 milliards à plus de 6 milliards pourrait s'avérer nécessaire.

Enfin, nous rappelons les très brefs délais impartis et toutes les réserves que cela implique.

## 11 ESTIMATIONS AVEC UN ÂGE PIVOT DE 65 ANS

### Estimation des montants de recapitalisation

Age pivot 65/62 ans				
Taux technique	Recapitalisation ½ RFV	Respect art. 28 LCPEG, selon perf. attendues ?		
		3.2% / 4.1%	3.1% / 3.5%	3.0% / 3.0%
2.25%	0.8 Mia	non	non	non
2.00%	1.4 Mia	non	non	non
1.75%	2.0 Mia	oui	non	non

Age pivot 65/62 ans				
Taux technique	Recapitalisation RFV pleine	Respect art. 28 LCPEG, selon perf. attendues ?		
		3.2% / 4.1%	3.1% / 3.5%	3.0% / 3.0%
2.25%	1.9 Mia	non	non	non
2.00%	3.5 Mia	non	non	non
1.75%	3.2 Mia	oui	non	non

Age pivot 65/62 ans				
Taux technique	Recapitalisation 75%	Respect art. 28 LCPEG, selon perf. attendues ?		
		3.2% / 4.1%	3.1% / 3.5%	3.0% / 3.0%
2.25%	3.0 Mia	oui	non	non
2.00%	3.7 Mia	oui	non	non
1.75%	4.4 Mia	oui	oui	non

### Montants nécessaires selon le rendement

Age pivot 65/62 ans			
Taux technique	Recap min art. 28, selon perf. attendues - estim.		
	3.2% / 4.1%	3.1% / 3.5%	3.0% / 3.0%
2.25%	2.3 Mia	3.4 Mia	4.4 Mia
2.00%	2.7 Mia	3.8 Mia	4.8 Mia
1.75%	3.2 Mia	4.3 Mia	5.3 Mia

*Date de dépôt : 8 janvier 2019*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### Rapport de M. Cyril Aellen

Mesdames et  
Messieurs les députés,

S'il est exact que la commission des finances a consacré de nombreuses et longues séances à la santé financière de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (ci-après CPEG), cette même commission n'a consacré que très peu de temps au traitement de l'initiative 168 (ci-après IN 168).

Ceci s'explique notamment par les raisons suivantes :

1. La gauche du parlement a déposé le 28 novembre 2017 un projet de loi (PL 12228) à la teneur très comparable, lequel a fait l'objet d'un traitement parlementaire particulièrement important. Il convient donc, en tant que de besoin, de se référer au rapport rédigé à ce sujet pour évaluer l'essentiel des conséquences techniques de l'initiative. Elles sont, pour beaucoup, comparables au projet de loi précité.
2. L'IN 168 et le PL 12228 comportent toutefois un certain nombre de différences. La commission des finances a été négligente et a délaissé le traitement de l'initiative au point qu'il était difficile de tenir les délais pour un traitement auquel aucun contreprojet ne serait présenté. Malgré cela, la majorité de la commission, alors qu'elle aurait pu siéger durant le mois de décembre, n'a majoritairement pas souhaité le faire pour examiner lesdites différences. Le rapporteur de minorité soussigné ne peut que le regretter.
3. Le PL 12228 ayant été adopté par le parlement, un référendum étant par ailleurs annoncé, l'assainissement proposé par l'IN 168 sera, pour l'essentiel, d'ores et déjà soumis au vote populaire. Dans l'hypothèse où les signatures nécessaires imposées par la loi pour faire aboutir un référendum ne seraient pas réunies, le PL 12228 entrerait en vigueur. Aussi, le maintien, par leurs auteurs, de l'IN 168 n'apparaît pas très compréhensible.

Le rapporteur de minorité soussigné reprendra donc, pour l'essentiel, l'argumentation développée et présentée dans le cadre du rapport de minorité sur le PL 12228.

Toutefois et préalablement, il rappellera une ou deux différences entre le PL 12228 et l'IN 168 qui n'ont pas été examinées par la commission des finances.

Pour l'essentiel, l'initiative et le projet de loi modifient l'article 25A de la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (ci-après LCPEG).

Si le projet de loi prévoit de maintenir des prestations de prévoyance au 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'initiative prévoit de fixer le niveau de prévoyance, « autant que possible à un niveau proche de celui en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ».

Le niveau de prévoyance ayant évolué entre ces deux dates, par le changement de l'âge pivot, il est difficile au soussigné d'évaluer le coût de la mise en œuvre de l'initiative. Le Conseil d'Etat a articulé un chiffre de 4,7 milliards pour le PL 12228. Il est donc vraisemblable que le coût inhérent à l'initiative est supérieur à ce montant.

Pour le surplus, il n'est pas faux de prétendre que les auteurs de l'IN 168, comme ceux du PL 12228, présentent celle-ci comme une alternative crédible à l'actuel projet de loi du Conseil d'Etat également voté par le Grand Conseil à la séance du 14 décembre 2018 (PL 12404).

Ce dernier projet de loi est une version différente et sensiblement plus généreuse au premier projet de loi déposé par le Conseil d'Etat (PL 12188). Au-delà de cet aspect, l'IN 168 pose également des problèmes importants.

### **L'IN 168 maintient le déséquilibre structurel de la CPEG**

L'IN 168 ne prévoit aucune réforme structurelle de la Caisse ; ce n'est d'ailleurs pas son objectif. Au contraire, l'IN 168 prévoit un renforcement des droits acquis des actuels cotisants de la CPEG en leur promettant, via une disposition légale idoine, un niveau de prévoyance correspondant à celui en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Le niveau des prestations ayant évolué depuis cette date, les prestations de la CPEG devraient être augmentées. Le coût sera *de facto*, pour l'Etat et le contribuable, extrêmement important.

### **L'IN 168 nécessitera probablement un nouveau paiement substantiel dans quelques années**

L'IN 168 prévoit un nouveau versement de plusieurs milliards comme seule solution au problème actuel de la CPEG. Celui-ci vient en complément partiel du montant de 6,4 milliards voté par le peuple en mars 2013. Ce

nouveau montant versé ne permettra assurément pas à la CPEG d'acquiescer l'autonomie financière qui doit être la sienne. Ce versement ne consisterait qu'en un complément qui en appellera inévitablement d'autres, à moyen ou long terme.

Aussi, le l'IN 168 n'est donc qu'une solution provisoire qui ne résout pas les problèmes structurels inhérents à l'actuelle CPEG.

### **L'IN 168 est la solution la plus coûteuse pour le contribuable**

Les auteurs de l'IN 168 assurent faussement qu'elle constitue une option moins onéreuse que les projets du Conseil d'Etat. Il n'en est rien. Toutes choses étant égales par ailleurs, comment est-il possible d'assurer des prestations supérieures, donc plus onéreuses, avec un financement moindre ? Sauf à supposer que l'on dote la Caisse de pension d'une planche à billets, une telle affirmation ne peut qu'être contestée.

Pour arriver à une telle affirmation, les auteurs de l'IN 168 considèrent que la cession de terrains ou de droits à bâtir dans le secteur de Praille-Acacias-Vernets (ci-après PAV) assurerait des rendements qui permettraient d'alléger « la facture ».

Cette manière de voir est trompeuse.

En effet, si des terrains ou droits à bâtir « rentables », actuellement propriété de l'Etat, venaient à être cédés à la CPEG, cela priverait ledit Etat des ressources y afférentes. Aussi, le calcul du coût de la recapitalisation et de l'assainissement de la CPEG ne doit pas être limité au décaissement opéré par l'Etat, mais cumulé aux revenus dont il se priverait par la cession de terrains du PAV.

Dans les faits, une analyse, à peine approfondie, permet de constater que la solution proposée par l'IN 168 est bien plus onéreuse que celle proposée par le Conseil d'Etat dans le PL 12404.

### **Symétrie des efforts : aucune. Seul le contribuable est sollicité**

En effet, le PLR, comme le Conseil d'Etat, considère légitime que les actuels cotisants de la CPEG participent à l'assainissement de leur propre Caisse. Cela de deux manières : par une légère réduction des prestations (qui resteraient confortables comparativement aux autres caisses de prévoyance du pays), d'une part, et par l'instauration d'une cotisation plus égalitaire, d'autre part. L'IN 168 fait supporter toute la charge de l'assainissement de la CPEG au contribuable.

## **Une cotisation plus égalitaire est nécessaire : tel n'est pas le cas avec l'IN 168**

Les actuels affiliés de la CPEG bénéficient d'un privilège qui prévoit une répartition de la cotisation à concurrence d'un tiers pour l'employé et de deux tiers pour l'employeur. Le projet de loi du Conseil d'Etat prévoit une modification de cette répartition pour l'ajuster sur la moyenne fédérale des caisses de prévoyance publiques, à savoir 58% à charge de l'employeur et 42% à charge de l'employé.

Les efforts demandés aux actuels affiliés de la CPEG par le Conseil d'Etat sont raisonnables au regard de la recapitalisation massive imposée aux contribuables. En 2013, le coût de la recapitalisation, sur une période de 40 ans, a été estimé à la somme de 6,4 milliards de francs. A ce jour, près d'un tiers de ce montant a d'ores et déjà été versé ou provisionné.

## **L'IN 168 comme une manière de favoriser le logement : un leurre !**

Contrairement aux affirmations des auteurs de l'IN 168, cette initiative ne favorisera pas la construction de logements.

Le nombre de logements prévu dans le secteur PAV est d'ores et déjà défini dans une loi *ad hoc*. L'IN 168 n'en modifiera en aucun cas le nombre. De même, elle ne permettra pas un développement plus rapide du secteur. Au contraire.

Les auteurs de l'IN 168 prétendent que leur initiative permettra de favoriser la construction de logements à loyer abordable.

Ce propos doit être fortement nuancé.

D'abord, l'IN 168 prévoit expressément qu'aucun HBM ne sera construit par la CPEG. En effet, il est considéré que ces logements ne génèrent aucun rendement ; ils ne pourraient, par voie de conséquence, pas être portés par la CPEG. Cette dernière doit en effet procéder à des investissements qui lui permettent de dégager des rendements suffisants afin de servir les rentes promises à ses assurés.

L'IN 168 prévoit en outre que seuls les terrains du PAV que la CPEG demanderait lui seraient transférés (art. 25A al. 3). Aussi, dans la mesure où l'objectif de la CPEG, d'une part, et les contraintes légales qui sont les siennes, d'autre part, imposent des investissements qui assurent un rendement suffisant pour préserver l'intérêt de ses affiliés, les transferts envisagés risquent d'être peu nombreux. La CPEG pourrait ne pas être intéressée à l'acquisition de terrains du PAV, même en remboursement du prêt consenti à l'Etat.

Il est le lieu de souligner que, au moment de la création de la CPEG (et c'est encore le cas aujourd'hui), il avait été considéré que les actifs de la CPEG devaient produire un revenu annuel net moyen de 4,1%. Or le taux permis par le Code des obligations pour les bâtiments neufs est de 3,5%.

Aussi, les logements neufs construits au PAV ne pourront pas nécessairement constituer des biens aux rendements suffisants pour la CPEG.

### **La majorité s'est affranchie des recommandations émises par les personnes auditionnées**

L'autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance du canton de Genève (ci-après ASFIP) a attiré l'attention de la commission des finances sur le fait que certaines dispositions légales prévues par le PL 12228 posaient des problèmes de compatibilité avec le droit fédéral. Celles-ci s'appliquent mutatis mutandis à l'IN 168. Il convient de se référer au rapport de minorité au sujet du PL 12228, en tant que de besoin.

### **Conclusions**

L'IN 168 est une solution qui ne corrige pas les défauts structurels de la CPEG. Il se contente d'assurer des soins palliatifs à une caisse qui souffre d'une maladie congénitale. Les soins proposés par le l'IN 168 assurent certes un grand confort ; il est toutefois très provisoire et particulièrement onéreux.