

*Date de dépôt : 16 juin 2014*

## **Rapport**

**de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi  
du Conseil d'Etat approuvant les états financiers consolidés de  
l'Etat de Genève pour l'année 2013**

*Rapport de majorité de Mme Anne Marie von Arx-Vernon (page 1)*

*Rapport de première minorité de M<sup>me</sup> Magali Orsini (page 8)*

*Rapport de seconde minorité de M. Eric Stauffer (page 11)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M<sup>me</sup> Anne Marie von Arx-Vernon**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission des finances, sous la présidence de M. Frédéric Hohl, assisté de l'excellent secrétaire scientifique M. Nicolas Huber, a voté ce PL 11420 lors de sa séance du 28 mai 2014.

Les débats de la commission sur ce PL ont été suivis par M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat/DF, et M<sup>me</sup> Coralie Apffel Mampaey, directrice des finances et de la comptabilité/DF, que la rapporteure remercie pour sa collaboration.

Le procès-verbal relatif à ce projet de loi a été tenu par M<sup>me</sup> Marianne Cherbuliez. Qu'elle soit également remerciée pour la qualité de son travail.

En accord avec la commission, et au vu de la difficulté de relater de manière réellement distincte les débats sur les nombreux sujets abordés lors de l'examen des comptes et de la gestion 2013, l'essentiel des travaux de la commission (et en particulier les auditions des départements et des entités du périmètre de consolidation) est relaté dans le rapport sur le PL 11419

approuvant les états financiers individuels de l'Etat de Genève pour l'année 2013. Ce PL 11420-A se bornera quant à lui à relater les votes sur les comptes consolidés et les brèves discussions tenues dans ce contexte.

### **Rappel du contexte des comptes consolidés 2012 pour comprendre les comptes consolidés 2013**

M. Béguet rappelle que, l'an dernier, les comptes consolidés ont failli être refusés, à une voix près, ce qui n'est pas passé inaperçu, notamment au niveau de Standard & Poor's. Les comptes consolidés sont très techniques ; ils permettent d'avoir une vision économique globale. C'est un assemblage mathématique, avec des flux qui s'éliminent. Sachant que la qualité institutionnelle du canton compte pour 25% de la notation, si les Commissaires ne votaient pas les comptes consolidés, ils n'aideraient pas la notation financière du canton. En revanche, si les Commissaires s'intéressent à des comptes individuels ou à la gestion individuelle d'une entité ou d'une autre, cela ne pose pas de problème. Il rappelle que les comptes consolidés ont été vus par tous les réviseurs de la place et que les Commissaires ont ainsi des garanties sur ce point. Dès lors, il leur suggère de réfléchir aux conséquences financières que pourrait avoir un vote négatif.

Le président relève que ces comptes consolidés sont déjà nettement mieux que l'an dernier ; il y a eu des améliorations et il imagine qu'ils seront encore meilleurs l'an prochain.

Un commissaire (S) reconnaît que les comptes consolidés ayant été audités, il estime que les commissaires ne doivent pas se transformer en auditeurs. Ils doivent se pencher surtout sur la gestion faite par ces entités.

### **Votes de la commission**

#### ***Vote en premier débat***

Le Président met aux voix l'entrée en matière du PL 11420.

#### **L'entrée en matière du PL 11420 est acceptée par :**

Pour : 13 (1EAG, 3S, 1V, 1PDC, 2PLR, 2UDC, 3MCG)

Contre :

Abstentions : 2 (2PLR)

## ***Deuxième débat***

Le Président annonce qu'il a demandé au DF de présenter un amendement, de sorte à sortir Palexpo et la FIPOI de ce PL.

M. Béguet comprend que les Commissaires veulent un amendement relatif aux comptes individuels de Palexpo et de la FIPOI et propose ainsi de ne pas modifier les articles 1 et 2. En effet, l'article 1 concerne les états financiers consolidés, qui n'ont rien à voir avec les comptes individuels, puisqu'il y a des retraitements ; toutes les liasses de consolidation ont été auditées et il n'y a donc pas de problème au niveau de cet article. L'article 2 concerne les corrections d'erreurs et changements de méthodes comptables et n'a pas non plus à être modifié. Si les Commissaires veulent signaler que les comptes de Palexpo SA et de la FIPOI ne font pas l'objet d'un PL pour leurs comptes 2013, il suggère d'ajouter un article 3, dont la teneur serait la suivante :

### ***« Art. 3 Comptes individuels des entités consolidées***

*Les comptes des deux entités de droit privé (Palexpo SA et la Fondation des immeubles pour les organisations internationales) ne font pas l'objet d'un projet de loi pour leurs comptes 2013 ».*

M. Béguet estime qu'un tel article permettrait de clarifier la situation.

Une Commissaire (EAG) exprime l'avis que l'idée est d'avoir un sous-total dans les comptes consolidés qui ne tiennent pas compte de ces deux entités ; puisque les députés n'ont pas de contrôle direct sur leur gestion, il n'y a pas de raison d'éponger systématiquement leur déficit.

M. Béguet répond que le changement du périmètre de consolidation entraînerait une opération qui est extrêmement coûteuse. Genève est le seul canton à faire des comptes consolidés aussi précis. Ce n'est pas simple de modifier leur périmètre car il ne s'agit pas juste d'ajouter ou d'ôter des lignes.

Un commissaire (PLR) accepte cette proposition dans la mesure où les comptes consolidés sont révisés par l'ICF et qu'il y a un rapport sur les comptes consolidés.

Un commissaire (S) annonce que les socialistes sont particulièrement mécontents de ce qui se passe avec Palexpo, car les comptes ont été approuvés par le CA et même par l'AG ; en conséquence, il n'est pas normal qu'ils n'aient pas été transmis aux Commissaires, ce qui serait une raison de refuser les comptes consolidés.

Un commissaire (UDC) relève que, s'agissant de Palexpo SA, il y a un Conseil d'Administration et une Assemblée Générale qui valident les comptes révisés ; les Commissaires peuvent se poser des questions sur la gestion, mais n'ont pas compétence pour les comptes consolidés de ces entités. En revanche, ils doivent se demander ce qui se passe pour l'Etat, par rapport à cette entité.

### ***Vote en deuxième débat***

Le Président met aux voix l'article 1 « Etats financiers consolidés ».

#### **L'article 1 « Etats financiers consolidés » est accepté par :**

Pour :	10 (2S, 1V, 1PDC, 4PLR, 2UDC)
Contre :	--
Abstentions :	5 (1EAG, 1S, 3MCG)

Le Président met aux voix l'article 2 « Corrections d'erreurs et changements de méthodes comptables ».

#### **L'article 2 « Corrections d'erreurs et changements de méthodes comptables » est accepté par :**

Pour :	9 (2S, 1V, 1PDC, 4PLR, 1UDC)
Contre :	--
Abstentions :	6 (1EAG, 1S, 1UDC, 3MCG)

### **Article 3 (nouveau)**

M. Béguet relit l'article 3 nouveau, en modifiant le titre par rapport à la formulation proposée précédemment. Il explique que l'article 58 lettre h) prévoit que le GC a la compétence d'« approuver les états financiers des entités du périmètre de consolidation ».

#### ***« Art. 3 Dérogation temporaire à l'article 58 lettre h LGAF (nouveau)***

*Les comptes des deux entités de droit privé (Palexpo SA et la Fondation des immeubles pour les organisations internationales) ne font pas l'objet d'un projet de loi pour leurs comptes 2013. »*

Le Président met aux voix le titre de l'article 3 (nouveau).

**Les commissaires acceptent le titre de l'article 3 (nouveau) par :**

Pour : 10 (2S, 1V, 1PDC, 4PLR, 2UDC)  
 Contre : 1 (1EAG)  
 Abstentions : 4 (1S, 3MCG)

Le Président met aux voix l'article 3 « Dérogation temporaire à l'article 58 lettre h LGAF » (nouveau).

**Les commissaires acceptent l'article 3 « Dérogation temporaire à l'article 58 lettre h LGAF » (nouveau) par :**

Pour : 10 (2S, 1V, 1PDC, 4PLR, 2UDC)  
 Contre : 4 (1EAG, 3MCG)  
 Abstentions : 1 (1S)

*Vote en troisième débat*

**Le PL 11420, dans son ensemble, tel qu'amendé, est adopté par :**

Pour : 10 (2S, 1V, 1PDC, 4PLR, 2UDC)  
 Contre : 4 (1EAG, 3MCG)  
 Abstentions : 1 (1S)

Catégorie : à fixer par le Bureau du Grand Conseil

**Commentaires de la rapporteure :**

Mesdames les députées, Messieurs les députés, la commission des finances a abordé le PL11420 sur les comptes consolidés en étant sensibilisée au fait qu'ils permettent d'avoir une vision économique globale. Il a été rappelé que, la qualité institutionnelle du canton comptant pour 25% de la notation, le vote positif du Grand Conseil est déterminant pour la notation financière du canton. Les comptes consolidés ont été dûment audités par des réviseurs certifiés, apportant ainsi les garanties exigées par la commission des finances. Il a été tenu compte des particularités des entités que sont la FIPOI et Palexpo, qu'il serait fortement préférable de ne pas inclure parmi les entités dont les comptes doivent être approuvés par le Grand Conseil.

Ainsi amendé, le PL 11420 a été voté par la commission des finances dans sa majorité et elle vous remercie de bien vouloir en faire autant.

## **Projet de loi (11420)**

### **approuvant les états financiers consolidés de l'Etat de Genève pour l'année 2013**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
vu l'article 108 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012;

vu les articles 18 et suivants de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 4 octobre 2013, notamment l'article 24;

vu les états financiers consolidés de la République et canton de Genève pour l'année 2013,

décède ce qui suit :

#### **Art. 1 Etats financiers consolidés**

<sup>1</sup> Les états financiers consolidés de l'Etat de Genève comprennent :

- a) un état de la situation financière (bilan);
- b) un état de la performance financière (compte de résultat);
- c) un état des variations de l'actif net;
- d) un tableau des flux de trésorerie;
- e) une annexe contenant un résumé des principes et méthodes comptables, des notes détaillant les différents postes de l'état de la performance et de la situation financière, ainsi que les autres informations requises par le référentiel comptable.

<sup>2</sup> Les états financiers consolidés pour l'année 2013 sont approuvés.

#### **Art. 2 Corrections d'erreurs et changements de méthodes comptables**

Sont approuvés les changements de méthodes comptables et les erreurs corrigées durant le bouclage des comptes 2013, ainsi que les modifications que ces corrections ont engendrées sur le résultat net et les fonds propres publiés dans les états financiers consolidés 2012 :

- a) la perte nette de 2012 est de 949 millions de francs, au lieu de 937 millions de francs;
- b) les fonds propres au 1<sup>er</sup> janvier 2012 s'élèvent à 7 837 millions de francs, au lieu de 7 951 millions de francs.

**Art. 3      Dérogation temporaire à l'article 58, lettre h LGAF**

Les comptes des deux entités de droit privé (Palexpo SA et la Fondation des immeubles pour les organisations internationales) ne font pas l'objet d'un projet de loi pour leurs comptes 2013.

*Date de dépôt : 16 juin 2014*

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

### **Rapport de M<sup>me</sup> Magali Orsini**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Les états financiers consolidés pour l'exercice 2013 « présentent la situation et la performance financière de l'Etat et des principales entités qu'il contrôle comme s'il s'agissait d'une seule et même entité économique, permettant ainsi au Grand Conseil d'avoir la vision d'ensemble des activités de l'Etat, que celles-ci soient réalisées par l'Etat lui-même ou déléguées à des entités qu'il contrôle ».

Il est précisé en page 18 que « l'Etat peut déléguer ses tâches à des entités autonomes dont les objectifs sont définis dans des lois ou dans des contrats de prestations. Les entreprises publiques exerçant une activité commerciale couvrent l'intégralité de leurs coûts. »

Si on prend l'exemple de Palexpo SA, le Grand Conseil a adopté le 16 novembre 2007 le projet de loi 10059 déposé par M. François Longchamp transformant les 2 fondations et la société d'exploitation en société anonyme. Selon l'art 3 « L'Etat doit demeurer majoritaire en toutes circonstances, en disposant de la majorité des voix et des actions ». Il est donc logique que les comptes de Palexpo SA soient inclus dans le périmètre de consolidation, contrairement à ceux de la BCGE par exemple, dont l'Etat ne détient que 49,8% des droits de vote.

On lit dans le rapport qui nous est soumis que « La dette financière consolidée de l'Etat s'élève à 15,8 milliards. Elle est supportée à 81% par l'Etat et les fonds propres représentent 46% de cette dette. Parmi les maigres informations qui nous sont données, on apprend qu'en 2013, Palexpo a réduit son endettement de 3 millions, comme on apprenait dans le rapport sur les comptes consolidés de 2012 que l'endettement pour Palexpo avait crû de 19 millions. On considère donc bien que les actifs, passifs, produits et charges de Palexpo sont inclus dans les comptes consolidés qui nous sont présentés.

La technique de la consolidation rend illisibles les chiffres propres aux entités contrôlées par l'Etat. Comme le rappelle le rapport du Conseil d'Etat, c'est une représentation sophistiquée des activités de l'Etat, en raison des nombreux retraitements complexes destinés à éliminer les flux réciproques entre entités. Il est donc très difficile de comparer les données consolidées avec les résultats individuels de chaque entité. Celles-ci sont de plusieurs catégories (p. 50) :

- les entités placées sous le contrôle de l'Etat sont consolidées selon la méthode d'intégration globale. Palexpo SA, dont l'Etat détient 79% du capital en 2013, en fait partie;
- les participations de l'Etat mises en équivalence : L'Etat détient 50% de la FIPOI qui est consolidée par la méthode de la mise en équivalence (51 millions);
- les participations des entités mises en équivalence : Participations de SIG dans EOS holding dont SIG détient 20.39% du capital, Gaznat, Swiss Power Energy, etc. (608 millions);
- les participations non consolidées : BCGE (359 M), Energie dienst holding (223 M), Fondation d'aide aux entreprises (30 M), autre (53 M).

Selon les explications données par le Conseil d'Etat, il est impossible d'exclure Palexpo et la FIPOI du périmètre de consolidation, car il s'agit d'une obligation des critères de consolidation. En effet, le règlement sur l'établissement des états financiers du 6 novembre 2013 (REEF) confirme bien que la FIPOI et Palexpo SA répondent aux critères pour figurer dans le périmètre de consolidation.

En revanche, le Grand Conseil n'aura pas le droit d'approuver ou de désapprouver leurs comptes. De toute manière, le Grand Conseil est conscient du fait qu'il ne pourrait désapprouver des comptes d'une entité contrôlée par l'Etat que si des principes légaux de tenue des comptes avaient été violés et les comptes de toutes ces entités sont généralement contrôlés par des réviseurs agréés. Cela n'est pas propre à Palexpo ou à la FIPOI.

Mais priver les Députés du détail de ces comptes sous prétexte qu'ils n'auraient pas le droit de les approuver est abusif. On a vu que l'endettement de certaines entités et ses conséquences pouvaient varier fortement d'une année à l'autre. Il en est de même des bénéfices éventuels. Il est nécessaire de pouvoir suivre leurs résultats chaque année pour apprécier le risque qu'ils peuvent faire courir à l'ensemble des comptes de l'Etat lors de l'élaboration du budget. Peu de choses peuvent suffire pour déclencher le mécanisme du frein à l'endettement.

On peut lire dans le communiqué de presse du 30 avril 2014 du Conseil d'Etat :

*« Palexpo SA - Approbation des états financiers consolidés et du rapport d'activité pour l'année 2013. Le Conseil d'Etat a adopté les états financiers consolidés et le rapport d'activité de Palexpo SA pour l'année 2013. Les comptes 2013 présentent un chiffre d'affaires de 77,2 millions de francs et un bénéfice net de 200 000 francs, etc. »*

Le Conseil d'Etat disposait donc bien dans les délais de ces états financiers et c'est délibérément qu'il a décidé de ne pas les soumettre à la commission des finances. Même si l'absence de ces comptes était liée à une question de délai, cela ne serait pas tolérable et ce n'est de toute façon pas le cas.

Le fait que les comptes de la FIPOI soient consolidés par une méthode différente de celle de Palexpo ne joue aucun rôle dans la nécessité de soumettre également ses comptes au Grand Conseil.

On a demandé à la commission des finances de ne pas risquer, par son refus des états financiers consolidés, de faire baisser la note donnée à l'Etat de Genève par les agences de notation. Cette tentative de faire porter au Grand Conseil une telle responsabilité n'est pas adéquate. Il s'agit seulement pour ce dernier de disposer des renseignements auquel il a droit grâce à deux projets de lois approuvant les états financiers individuels de Palexpo SA et de la FIPOI.

C'est cette volonté affichée de ne pas soumettre les comptes de ces deux entités à la commission des finances qui conduit « Ensemble à Gauche » à ne pas se contenter d'une simple remarque et à refuser l'adoption de ce projet de loi.

*Date de dépôt : 16 juin 2014*

## RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

### **Rapport de M. Eric Stauffer**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le groupe MCG a décidé de ne pas approuver les comptes 2013, plus pour des raisons politiques que comptables. Néanmoins, certaines opérations purement comptables laissent à désirer ou à tout le moins justifient des réponses !

#### *Quelques éléments....*

... Un député socialiste trouve que M. Stauffer a raison. Il constate que, si certaines entités sont indépendantes, c'est l'Etat qui doit mettre l'argent sur la table si cela va mal. Dès lors, l'indépendance c'est bien joli quand on n'a pas les moyens de se la payer. L'Etat a donc une responsabilité. Par rapport à Palexpo, il aimerait savoir si les centimes additionnels pour financer Palexpo existent toujours.

Une députée d'Ensemble à Gauche estime que les gens se sont fait rouler dans la farine, à l'époque, concernant Palexpo. Elle-même participait au Conseil d'administration et, quand M. Longchamp a fait jurer le secret à celui-ci pour transformer la fondation en société anonyme, il a dit que c'était pour fidéliser les clients. Il s'est bien gardé de dire que l'Etat n'aurait plus rien à dire sur les résultats. La députée a un sentiment de frustration et elle rejoint M. Stauffer. Il n'est quand même pas très normal que cela fasse partie du périmètre des comptes consolidés, mais que le Grand Conseil n'ait qu'à s'incliner devant le résultat quel qu'il soit, y compris l'éponger le cas échéant.

Et encore beaucoup de chose à dire sur les SIG notamment...