

Date de dépôt : 12 juin 2017

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 2016

Rapport de M. Gabriel Barrillier

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances sous la présidence de M. Roger Deneys a voté le projet de loi mentionné en titre lors de sa séance du 31 mai 2017.

Les travaux de la commission sur ce projet de loi ont été notamment suivis par M^{me} Coralie Apffel Mampaey, représentant le département des finances.

M. Raphaël Audria, secrétaire scientifique, a assisté la commission lors de ses travaux. M^{me} Virginie Moro a pris le procès-verbal en question. Qu'ils en soient remerciés.

Présentation des comptes consolidés par le département des finances (tomes 1 et 4)¹

Le département rappelle au préalable que les tomes 1 et 4 sont comparables l'un à l'autre à peu de choses près. Ils ont peu évolué depuis l'exercice 2015 à l'exception d'une partie sur les fonds affectés et les financements spéciaux gérés au bilan de l'Etat qui a été ajoutée dans les comptes individuels. Il s'agit d'une liste de sept fonds dont les flux (recettes et dépenses) passaient par le compte de fonctionnement de l'Etat. Des changements ont été faits dans les comptes 2016 pour que cela ne passe plus que par le bilan. Vu que cela enlève une partie de l'information, il y a, à la fin du tome 1, des comptes de fonctionnement et des bilans simplifiés qui permettent de voir les flux propres

¹ Le lecteur voudra bien se référer au rapport sur le PL 12091-A pour les annexes.

à ces fonds avec une note annexe explicative (cf. page 100 et suivantes du tome 1).

Les mêmes règles sont appliquées pour définir le périmètre de consolidation : le contrôle, les prestations effectuées et un élément quantitatif. Le critère des prestations effectuées fait que la BCGe ne fait pas partie du périmètre de consolidation puisque les prestations bancaires ne font pas partie des politiques publiques de l'Etat. Au niveau quantitatif, il y a des seuils pour éviter de consolider un trop grand nombre d'entités, ce qui représenterait une quantité de travail importante. (Il faut que l'entité ait un total de bilan supérieur à 100 millions de francs et reçoive des subventions de l'Etat supérieures à 100 millions de francs.) Au final, on a toujours le même périmètre à l'exception de l'ajout des Ports Francs. En effet, le transfert d'actifs voté par le parlement est entré en force en 2016. Les Ports Francs étant maintenant propriétaires des bâtiments qu'ils occupent, leur bilan a augmenté au-delà des seuils pour figurer dans les comptes consolidés.

En réponse à la question d'un commissaire, il est confirmé que la FIPOI figure toujours dans le périmètre de consolidation mais que cette fondation est consolidée selon une méthode un peu particulière, une mise en équivalence, puisqu'elle est contrôlée à 50% par le canton et à 50% par la Confédération. Comme c'est une fondation de droit privé, elle ne fait pas l'objet d'un vote par le Grand Conseil de la loi sur les comptes. En revanche, elle continue à être consolidée puisqu'elle répond aux critères de consolidation.

Il est précisé que les chiffres clés des tomes 1 et 4 figurent en page 12 de la présentation (cf. annexe). Ce qui est vraiment notable en 2016 c'est que les trends sont comparables entre les comptes individuels et les comptes consolidés, à savoir un résultat positif et une dette évoluant à la baisse. Le département rappelle que la dette avait baissé de 700 millions de francs au niveau des comptes individuels l'année dernière, mais qu'elle avait augmenté au niveau des comptes consolidés. En 2016, elle baisse dans les deux cas. De leur côté, les investissements (flux monétaires) restent aussi à un niveau assez élevé par rapport à une moyenne annuelle dans les comptes individuels et dans les comptes consolidés avec un taux d'autofinancement supérieur à 100%. Que cela soit l'Etat ou le Groupe, les investissements ont été complètement autofinancés en 2016. Le détail de ces chiffres figure dans le tome 1 aux pages 21 à 24 et dans le tome 4 aux pages 13 à 16.

En matière d'événements notables (cf. p. 13), il y a eu, pour l'Etat, deux provisions pour risque de non-atteinte d'un palier, l'une de 36 millions de francs pour le risque de non-atteinte du palier de 60% par la CPEG et l'autre de 1,6 million de francs pour le risque de non-atteinte du palier de 75% par la FPTPG. Parmi les autres événements notables pour l'Etat, il y a le fait que la

mesure consistant à plafonner à 500 F les frais de déplacement n'a pas pu être mise en œuvre au titre des comptes 2016 en raison d'un recours et d'un effet suspensif décidé par le tribunal, ce qui a privé l'Etat de 37 millions de francs de recettes en 2016.

Au niveau du Groupe, il y a deux événements notables qui concernent les SIG. Il y a d'abord une dépréciation du réseau de fibres optiques et de l'énergie thermique à hauteur de 33 millions de francs. Un signe positif est le fait qu'Alpiq est revenu dans les chiffres noirs alors qu'elle avait dégradé le résultat des SIG à hauteur de 55 millions de francs l'année dernière. En 2016, elle contribue positivement au résultat des SIG. Un dernier événement notable, c'est que la FPLC, la FTI et l'Hospice général ont procédé à une réévaluation de leur parc immobilier. Ces trois entités ont un parc de rendement assez important et elles le réévaluent chaque année. Cela contribue à hauteur de 91 millions de francs aux comptes positifs au niveau consolidé.

Une commissaire revient sur le plafonnement de la déduction des frais de déplacement et se demande s'il est possible de faire une provision par rapport à 2017 en fonction de l'issue de la procédure judiciaire.

Il est précisé que, dans le cas d'espèce, on ne peut pas parler de provision parce qu'on provisionne pour une charge à venir. Ici, l'Etat s'est plutôt privé d'un revenu par mesure de prudence. Si on était complètement sûr de gagner par rapport à cette situation, on aurait mis 37 millions de francs de revenus dans les comptes en considérant que cette mesure serait de toute façon effective. On n'a toutefois pas de certitude, surtout sur l'effet rétroactif. Ce n'est pas tant le fait d'avoir la capacité ou non de limiter à 500 la déduction des frais de déplacement, mais que cela soit rétroactif au 1^{er} janvier 2016. Il pourrait être jugé en 2017 que la rétroactivité ne doit pas s'appliquer dans un tel cas d'espèce parce que les gens n'ont pas eu le temps de s'organiser. C'est pour cette raison qu'on a préféré être prudent et qu'on n'a pas voulu inscrire ces 37 millions de francs de recettes au titre de l'année 2016. Par ailleurs, si le jugement est rendu en 2017 et qu'il est favorable à l'Etat de Genève, il y aura un produit dans les comptes, surtout si l'effet rétroactif en 2016 est octroyé.

S'agissant du calcul des 36 millions de francs de provisions pour la non-atteinte du palier de 60% par la CPEG, il est expliqué qu'en fonction des engagements projetés calculés par l'expert et de la fortune projetée, il en déduit une sorte de découvert par rapport à l'objectif à atteindre. Là on applique un taux de 1,9%, qui est le même taux que pour le palier de 75% par souci d'homogénéité. Ce montant est basé sur un tableau de calculs de l'expert.

Un commissaire demande si ce taux de 1,9% est le taux d'intérêt appliqué à « l'amende ». Il est précisé que c'est le taux moyen des taux d'intérêt

minimaux fédéraux sur les avoirs d'épargne. C'est la moyenne des dix dernières années jusqu'en 2016 et que ce taux d'intérêt payé par l'Etat pourrait être différent en 2020.

Le département fait un rappel sur les dépréciations d'actifs et les provisions passées ces dernières années par les SIG (cf. p. 14) puisqu'il y a encore 19 millions de francs de dépréciation d'actifs sur le réseau de fibres optiques. Maintenant, les investissements en matière de fibre optique ont été complètement dépréciés aux SIG et il ne reste plus rien dans les comptes à ce titre. En matière d'énergie thermique, il y a une provision supplémentaire de 15 millions de francs en 2016. On voit ainsi que, sur les sept dernières années, ce sont près de 400 millions de francs qui ont fait l'objet de dépréciations de la part des SIG. Cela conduit à se poser véritablement des questions en termes de pertinence des normes comptables appliquées par les SIG (les normes IFRS). Finalement, dans un certain nombre de cas, on est dans des investissements qui poursuivent plutôt des buts d'intérêt public et on leur applique une logique purement financière de rentabilité. S'il n'y a pas de rendement à court ou moyen terme, ces normes obligent de déprécier ces actifs, ce qui dégrade fortement les comptes des SIG. Un commissaire constate que la fibre optique est maintenant comptée à zéro. On ne pourra donc avoir que de bonnes surprises. Le réseau existe et on peut considérer qu'il est d'utilité publique. Les SIG mettent également énormément d'argent pour l'énergie thermique. Tant que les maisons ne sont pas terminées, par exemple aux Vergers, et qu'il n'y a pas le premier compteur qui tourne, il n'y a rien qui rentre et les SIG sont obligés de déprécier des actifs qui vont rapporter un jour. Ces normes comptables posent quand même un problème.

L'évolution des revenus du groupe (p. 17) est de +108 millions de francs et passe ainsi de 11,423 milliards de francs à 11,545 milliards de francs. On retrouve les grandes évolutions de l'Etat avec, en plus, les revenus liés aux prestations qui ont augmenté à hauteur de 52 millions de francs. Les HUG sont, depuis plusieurs années, dans un effort d'augmentation de leurs revenus (+ 20 millions de francs en 2016 par rapport à 2015). L'Aéroport au aussi augmenté ses revenus. Avec la hausse du trafic passager, il y a 15 millions de francs de plus en termes de revenus à l'Aéroport. Palexpo a également eu une très bonne année et a pu dégager des résultats supplémentaires. Par contre, il y a eu une baisse au niveau des SIG en matière de revenus liés à l'électricité. Il y a à la fois un recul de la consommation électrique et une baisse des prix de l'énergie. Le chiffre d'affaires lié à la consommation d'électricité va donc en diminuant.

Au niveau des charges du personnel, les effectifs passent de 36 861 ETP à 37 497 ETP dans le Groupe. Le graphique de la page 18 du bilan social montre

les effectifs du Groupe des 18 entités consolidées. Cela ne représente pas les effectifs totaux qui figurent dans le bilan social qui intègre aussi les EMS, les EPI et un certain nombre d'autres organismes. Au niveau de l'Etat lui-même, la hausse des charges de personnel est de 31 millions de francs. Au niveau du Groupe, ce sont 120 millions de francs de charges de personnel en plus. Cette année, il faut voir que, dans les chiffres des HUG, il y a 205 personnes en plus, mais ils ont absorbé les cliniques de Joli-Mont et Montana qui représentent 235 ETP. En fait, les HUG ont donc baissé de 30 ETP leur personnel, mais il en a acquis 235 ETP en plus dans le cadre de l'intégration de ces deux cliniques. Les ETP sont calculés en fonction du nombre de personnes et des taux d'activité au 31 décembre. Et la hausse des charges de personnel représente au total +1,7% pour le Groupe. Si on enlève l'effet de la fusion des deux cliniques, cela représente 1,1%. A la suggestion d'un commissaire, il serait possible dans un exercice ultérieur de faire une moyenne comme pour la dette puisque le service des paies connaît le montant du salaire versé et le taux d'activité.

En termes de subventions accordées, quand elles sont retraitées dans le cadre des comptes consolidés, ces augmentations sont dues pratiquement à 100% aux aides aux personnes physiques. Elles traduisent, tant au niveau des comptes individuels que des comptes consolidés, un recours croissant de la population genevoise aux prestations sociales. Les augmentations de subventions d'une année à l'autre représentent 94 millions de francs au niveau des comptes individuels et 70 millions de francs au niveau des comptes consolidés. Le détail des subventions accordées au niveau des comptes individuels (3,9 milliards de francs au total) figure en page 54 du tome 1. Toutefois, parmi ces subventions présentées, énormément sont éliminées quand on fait des comptes consolidés. In fine, au niveau des comptes consolidés, on retrouve uniquement les subventions qui vont hors du Groupe, c'est-à-dire 2,2 milliards de francs. C'est pour cette raison qu'il y a des différences dans le total des subventions entre les comptes individuels et les comptes consolidés.

Investissements (tomes 1 et 4)

Les investissements sont proches du milliard de francs en 2016 pour le Groupe. Il est précisé que les chiffres de l'Etat (471 millions de francs) sont les investissements hors Groupe qui sont retraités. Il y a des investissements au sein du Groupe qui sont remis au niveau des lignes des différentes entités. L'Etat reste toujours le principal investisseur, mais il y a aussi des investissements importants de la part des SIG qui ont beaucoup investi dans le réseau électrique en 2016. Genève Aéroport a racheté un bâtiment Swissair et

continue ses travaux au sein de l'aile Est. Les TPG investissent avec la construction du dépôt En Chardon notamment. La ligne FPLC, dans le tableau de la page 23, est négative en 2016 (-68 millions de francs) parce qu'on parle d'investissements nets (les investissements monétaires). La FPLC ayant vendu plusieurs immeubles pour 95 millions de francs et ayant investi 27 millions de francs, elle a donc un investissement net qui est négatif.

Endettement (tomes 1 et 4)

La dette baisse, au niveau du Groupe, de 353 millions de francs. C'est dans la même tendance que celle de l'Etat (-204 millions de francs) et on trouve grosso modo les mêmes tenants et aboutissants. On a ainsi un autofinancement très élevé de plus de 1 million de francs et des investissements qui sont un peu inférieurs. Ceux-ci sont donc intégralement autofinancés. Ensuite, on a ce fameux besoin en fonds de roulement qui génère un surplus de trésorerie de 243 millions de francs. En additionnant ce montant à l'excédent, après paiement des investissements sur l'autofinancement, d'une centaine de millions de francs, cela donne la baisse de la dette d'environ 300 millions de francs. Si on regarde plus dans le détail, au niveau de l'endettement du Groupe, l'Etat contribue à 80% de l'endettement du Groupe. Si on regarde les variations, année après année, de 2009 à 2013-2014, c'était plutôt la dette de l'Etat qui faisait évoluer la dette du Groupe à l'exception des années 2011 (+310 millions de francs pour les SIG qui devaient entrer dans le capital de Energiedienst) et 2014 (+495 millions de francs venant en grande partie des SIG pour la recapitalisation de sa caisse de prévoyance). En 2015, il y a une coupure avec l'Etat qui baisse fortement sa dette et les entités qui augmentent fortement leur dette (on retrouve la FTI qui s'est endettée pour acheter, sauf erreur, 100 millions de francs de terrains à l'Etat, mais aussi les TPG qui ont émis un emprunt obligataire d'environ 160 millions de francs pour financer des dépenses qui auraient lieu en 2016 et les années suivantes). En 2016, on voit que l'Etat et les entités baissent leur dette. Dans le détail, les SIG baissent très fortement leur endettement. Ils ont plus qu'autofinancé leurs investissements et, en plus, ils ont dégagé une trésorerie pour rembourser des emprunts arrivant à échéance. La FPLC a fait une cession d'actifs de 95 millions de francs, sauf erreur, pour deux immeubles et il y a eu des investissements pour 25 millions de francs, de mémoire. L'argent disponible a donc permis de rembourser des emprunts hypothécaires. La dette des TPG baisse, mais ce n'est que de courte durée. Comme ils ont émis un emprunt obligataire, ils ont pas mal de trésorerie encore disponible. Ils avaient des emprunts arrivant à échéance et ils les remboursent, mais il y a aura bientôt des échéances et il faudrait qu'ils se réendettent pour financer le paiement de tous

leurs engagements. Les entités dont la dette augmente, ce sont l'Hospice général, la FTI et la FIDP. Ce sont des dettes qui augmentent dans le cadre de leurs activités immobilières. L'Hospice général a un parc immobilier qu'il faut entretenir. Pour la FTI, c'est dans son activité courante. La FIDP, comme les fondations immobilières, a besoin de s'endetter régulièrement pour financer leurs bâtiments.

Engagements hors bilans (tomes 1 et 4)

Sur tout ce qui est pied de bilan, les engagements ont légèrement baissé. Ils sont toujours de l'ordre de 13 milliards de francs. Sachant que la garantie de la BCGe n'existe plus, cela fait près de 2 milliards de francs de garantie en moins pour l'Etat, mais en contrepartie on a la CPEG, avec la baisse de son taux technique, dont les engagements ont augmenté d'environ 1,5 milliard de francs. On approche ainsi près de 9 milliards de francs d'engagements non couverts pour la CPEG qui sont garantis par l'Etat.

Pour les Rentes Genevoises, le 1,6 milliard de francs augmente les engagements bruts dans le sens où ils sont au passif des comptes. On ne tient pas compte de la fortune qui existe à l'actif. Si on en tenait compte, il n'y aurait pas d'engagements puisque les Rentes Genevoises présentaient un taux de couverture supérieur à 110% à fin 2016. Comme l'Etat garantit les rentes servies, on ne sait pas très bien comment évaluer cette garantie et il faut que l'on approfondisse les travaux pour y voir plus clair.

Une commissaire demande à combien seraient les engagements au bilan par rapport à la CPEG si la norme IPSAS 25 était appliquée à 100%. Il est précisé que, uniquement pour les salariés du Groupe liés à la CPEG, on ajoute près de 17,3 milliards de francs d'engagements. Pour avoir le même calcul pour tenir compte des salariés d'entités qui ne sont pas consolidées, on passe à 20 milliards de francs. Il faut comparer ce montant aux 8,8 milliards de francs et on actualise à 0,6%. Pour le petit Etat uniquement, ce montant est de 11,5 milliards de francs (cf. p. 74 du tome 1 des comptes). Il faut toutefois mettre ce montant en lien avec les 8,8 milliards de francs garantis par l'Etat. Le montant par rapport à ce mode de calcul, c'est 20 milliards de francs si on veut comparer les 8,8 milliards de francs.

Le département rappelle qu'une présentation avait été faite aux commissaires, l'année dernière, sur les limites de cette norme IPSAS 25 qui n'est pas adaptée au système suisse et à la situation de la caisse. Elle prend en compte les engagements de l'Etat comme s'il était employeur de toutes les personnes qui sont à la CPEG et elle ne tient pas compte du phénomène du tiers cotisant. Il avait été expliqué aux commissaires en quoi la norme

IPSAS 25 n'était vraiment pas adaptée pour mesurer le réel engagement de l'Etat. C'est pour cette raison qu'on met cette information en annexe pour qu'elle soit transparente. On déroge à la norme IPSAS 25, mais on met l'information en annexe. On considère en effet que cela ne reflète pas le véritable engagement de l'Etat.

Un commissaire demande ce qu'il en est de ces cédules hypothécaires. Il est précisé que cela concerne essentiellement les fondations immobilières. Quand elles font des emprunts hypothécaires sur des biens immobiliers pour les acquérir, elles donnent des cédules hypothécaires aux banques. Quant aux garanties d'emprunt qui concernent les entités publiques qui ne sont pas consolidées, le montant est plus faible. A la page 72 du tome 1 figurent les garanties données par l'Etat directement. En termes d'emprunts, l'Etat a garanti pour 780 millions de francs. L'essentiel de ces garanties sont destinées aux entités du Groupe. C'est pour cette raison que, hors Groupe, dans la consolidation, on ne voit que ce qui est hors Groupe (à hauteur de 92 millions de francs en 2016).

Un commissaire comprend que, si la norme IPSAS 25 était appliquée, on devrait ajouter ces 12,5 milliards de francs aux 12,149 milliards de francs de la dette. Le département précise que, si on voulait appliquer cette norme intelligemment, il faudrait mettre 20 milliards de francs de plus. L'Etat étant garant de tout le reste, on mettrait les 20 milliards de francs mécaniquement. Cela ne tient toutefois pas compte des économies qui vont être faites par la caisse par rapport aux mesures qui sont annoncées. C'est à peu près 2 milliards de francs de moins sur les engagements. Pour autant, on a quand même donné une information pour montrer à quel point ce n'est pas non plus des engagements qui sont pertinents.

Parmi les autres cantons qui appliquent plus ou moins les normes IPSAS, aucun n'applique ces engagements de prévoyance. Par rapport au fait que les chiffres soient si colossaux, il faut également se demander si les autres caisses publiques sont aussi peu couvertes. En l'occurrence, la plupart des autres caisses publiques sont mieux couvertes.

Rapport de l'organe de révision au Grand Conseil sur les comptes consolidés (N° 17-07)²

Le SAI a fait deux rapports sur les comptes consolidés. Auparavant, il ne faisait que le rapport de l'organe de révision au Grand Conseil sur les comptes consolidés. Cette année, il a décidé de proposer également un rapport détaillé étant donné que c'est la dernière année où il est en charge de la révision.

Le SAI recommande d'approuver les comptes consolidés de l'Etat de Genève 2016. Il n'y a pas de problème particulier et cela représente une image fidèle.

Le rapport détaillé contient quatre observations.

La première, plus importante que les autres, concerne l'application des normes IPSA et IFRS. La consolidation de l'Etat de Genève reprend 18 entités filles dont la plupart appliquent le même référentiel que l'Etat de Genève, c'est-à-dire les normes IPSAS avec les dérogations édictées par le Conseil d'Etat. Par contre, il reste des entités qui appliquent le référentiel IFRS : les SIG, l'AIG, la FTI et les Ports Francs. Le fait d'appliquer les IFRS et pas IPSAS avec dérogation induit certaines problématiques. La première est une problématique qui porte sur la réduction de valeur sur des actifs. Les IFRS ont plutôt été créées à la base pour des sociétés commerciales. On a donc une problématique qui est avérée pour les SIG et qui est potentielle pour les autres entités. Comme les SIG appliquent les IFRS, ils vont déprécier leurs actifs en utilisant la méthode des flux de trésorerie actualisés. Cela laisse sous-entendre que ces activités sont rentables et font des profits. C'est sur la base de ce retour de cash qu'on valorise les actifs et que l'on passe des dépréciations ou non. Les SIG vont donc utiliser cette méthode pour tous les actifs. Le SAI, ainsi que l'organe de révision des SIG, sont d'avis que pour certaines tâches publiques – c'est même le Conseil d'Etat qui fixe les tarifs pour certaines d'entre elles – il n'est donc pas tellement adapté d'utiliser des méthodes qui se basent sur la rentabilité pour estimer la valeur de ces actifs.

Un commissaire constate que cela fait des années que le SAI fait cette observation. La différence cette année est que la fiduciaire, qui n'était pas d'accord avec le SAI auparavant, est venue en disant qu'il y a un souci en présentant des actifs des SIG avec des valeurs de rendement avec une possibilité de valorisation future sur un marché, que cela soit les Cheneviers ou les conduites des eaux usées. Or le sens de la comptabilité est de déterminer la valeur du bien en fonction de l'importance de la tâche publique à assumer. Les normes IPSAS représentent beaucoup mieux cette valeur que les normes

² Cf. PL 12091-A pour la présentation en annexe.

IFRS. Dans les deux exemples ci-dessus, des dépréciations de valeurs importantes ont été comptabilisées ; 135 millions de francs pour le premier et 38 millions de francs pour le second. En effet, les IFRS induisent d'utiliser cette méthode qui est plutôt basée sur un profit. Il faut savoir que les normes IPSAS proposent deux types de dépréciation, pour des actifs qui génèrent du profit et pour des actifs qui ne génèrent pas de profit comme des tâches publiques. Le fait d'utiliser les IPSAS laisserait de toute façon la possibilité à des entités qui ont les deux types d'activités de pouvoir comptabiliser correctement les activités de type commercial et celles de type public. On a un exemple concret pour les SIG, mais, pour l'AIG, la FTI et les Ports Francs qui font aussi partie des politiques publiques de l'Etat, on pourrait avoir le même type de problématique. C'est la première problématique du fait de cette divergence de référentiel qui est appliqué.

S'agissant du réseau de fibres optiques, un commissaire relève que c'est un investissement pour le futur même si le rendement actuel est nul. Il est observé que la fibre optique n'est pas un actif lié à une tâche publique pour le moment. Le fait d'utiliser cette méthode basée sur la rentabilité paraît adéquat aujourd'hui. Le SAI se prononce davantage par rapport à des tâches d'utilité publique où les SIG ne peuvent pas fixer le tarif et qui ne sont pas prévues pour faire de la rentabilité. De même, l'éolien n'est pas une activité à profit et génère même des pertes pour le moment. La question est donc de savoir si, par essence, ce sont des activités qui cherchent à faire du profit ou si ce sont des activités qui relèvent de pures prestations publiques. C'est compliqué à dire à l'avance. Pour l'éolien, on peut imaginer que cela comporte un aspect de recherche. Pour tout ce qui est fibre optique, il y a quand même des concurrents connus et on peut se demander si c'est une volonté étatique de se trouver sur ce marché – à ce moment, c'est peut-être une prestation publique – ou si c'est simplement une volonté de diversification. On ne sait pas. Il y a encore une discussion pour savoir si c'est un bien de rendement ou un bien public. Par contre, pour certaines activités, c'est très clairement un bien public.

Un commissaire mentionne le cas de la centrale hydraulique de Verbois qui produit de l'électricité hydraulique vendue avec une marge. Cette infrastructure ne sera sans doute jamais vendue. Se pose la question du traitement de cet actif au bilan des SIG.

Le SAI note que les normes comptables définissant une GBE (Government business entreprise), sur la base des desquelles il avait été décidé que ces entités sont des entreprises privées ou, en tous cas, qui fonctionnent comme des entreprises privées, ont été changées. Un des critères est de savoir si elle a pour objectif de faire des profits, mais pas si elle fait des profits. Dans les tâches des SIG, le SAI ne pense pas que c'est l'objectif de faire du profit, mais

de proposer des tâches publiques et tant mieux si elle fait du profit, mais ce n'est pas l'objectif primordial. On peut imaginer que le fait de décider, à l'époque, que c'était des GBE a conduit à retenir les normes IFRS. Maintenant, on pourrait dire que ce ne sont plus des GBE parce qu'elles ne respectent plus ce critère et qu'elles ne doivent donc plus être IFRS. C'est aussi un point que l'on peut aborder si l'on veut avoir un argument supplémentaire pour dire qu'il faut passer aux normes IPSAS.

Il est encore précisé que, si le référentiel IPSAS est appliqué, il laisse toujours la possibilité pour les deux types d'activité. Cela ne réduira donc en tous cas aucune des possibilités pour ces 4 entités. Il faut savoir que le fait qu'ils soient en IFRS est prévu dans le REEF. Il faudrait donc changer ce règlement pour leur permettre, le cas échéant, de passer en IPSAS.

La deuxième problématique concerne uniquement l'AIG dont la loi prévoit que 50% du bénéfice annuel est rétrocédé à l'Etat et que 50% sont conservés par l'Aéroport. Le bénéfice sur lequel se base cette répartition est le bénéfice calculé selon les normes IFRS. Dans ce cas, on prend en compte l'engagement prévoyance comme cela a été évoqué pour les 8 milliards de francs de la CPEG. Si l'AIG était en IPSAS avec dérogation, comme pour l'Etat, on ne comptabiliserait pas cet engagement de prévoyance dans les comptes. On aurait donc des charges en moins et cela ferait augmenter le résultat net de l'Aéroport et, de ce fait, la part qui est reversée à l'Etat. Sur les trois dernières années, si on s'était basé sur un résultat IPSAS avec dérogation, l'AIG aurait ainsi reversé 19 millions de francs de plus à l'Etat de Genève. Un retour en arrière ne serait possible qu'à condition de changer les règles, ce qui permettrait de demander davantage à l'AIG, question éminemment politique.

Une commissaire comprend que le SAI fait référence à la norme IFRS 19 par rapport à la norme IPSAS 25. Le SAI confirme que c'est identique si ce n'est que la première est encore plus stricte que la seconde en matière de charges LPP. La même commissaire ne comprend pas pour quelle raison l'Etat de Genève ne peut pas imposer la même norme à toutes les entités du groupe. Le SAI observe que ces entités vont devoir retraiter leurs comptes, ce qui va augmenter les coûts. Cette façon de faire va demander au responsable financier des entités de retransformer ces comptes en fonction des normes IPSAS, de demander à l'organe de révision de refaire des contrôles en fonction de cela pour que la DGFE puisse faire son travail. On a donc de toute façon un coût supplémentaire dû à cette retranscription d'IFRS en IPSAS selon l'exigence de la maison mère. De toute façon il serait nécessaire de modifier la loi sur l'AIG ainsi que le REEF pour unifier les normes de toutes les entités. Par ailleurs, cette diversité n'a pas outre mesure dérangé le SAI, car les comptes

sont retraités pour être « IPSAS compatibles ». A la fin « on n'a pas des pommes et des poires, mais que l'une ou l'autre » (SAI dixit).

Plusieurs commissaires notent qu'un certain nombre d'institutions échappent un peu à cette règle et s'étonnent particulièrement de la pratique de l'AIG qui a provisionné 19 millions de francs en fonction de ses relations avec la CPEG conformément à la norme IFRS à laquelle il est soumis.

Le SAI indique que la provision est dans les comptes en vue de la participation éventuelle à une à une opération d'assainissement de la CPEG. Ce montant est même plus élevé que le montant que la CPEG pourrait solliciter.

Un commissaire ne s'inquiéterait pas si l'AIG appliquait les normes IPSAS avec dérogation. La provision pour la CPEG ne serait alors pas comptée et cela permettrait à l'Aéroport d'avoir un bilan plus favorable.

Le SAI lui donne raison. Cela donnerait effectivement un bilan et des comptes plus favorables en termes de résultat. Il faut toutefois apporter une nuance. Le jour où l'Etat décide que tous les employeurs participent à l'assainissement de la caisse, il faudra quand même mettre un montant, mais il n'y a aucune raison qu'il soit aussi élevé que la provision actuelle. Il est encore précisé que cette situation ne se présente pas dans les autres entités, notamment les SIG qui sont affiliés à la CAP dont ils ont déjà participé à la recapitalisation.

En fin de compte, le SAI recommande donc de changer le REEF et la loi pour pouvoir appliquer à ces entités les IPSAS avec dérogation.

C'est le cas des fondations HBM Camille Martin et Emile Dupont qui ont réévalué des terrains alors que les normes comptables qu'elles appliquent ne le permettent pas induisant l'ajout d'un revenu de 7,2 millions de francs dans les comptes consolidés avec augmentation des actifs du même montant. Le SAI n'a pas fait corriger ce montant parce que ce n'est pas matériel au niveau de la consolidation. **Le SAI recommande que, à l'avenir, ils ne fassent plus ce type de réévaluation parce que leurs normes ne leur permettent pas de le faire.** S'ils décident de faire cela sur toutes les HBM et pour plusieurs terrains, on pourrait arriver à des montants conséquents. C'est une nouvelle pratique qui n'est pas conforme et le SAI ignore qui a pris l'initiative de cette mesure.

Un commissaire note que le fait de les maintenir à la valeur d'acquisition génère une réserve latente. Il aimerait savoir comment il en est tenu compte, afin de donner une indication sur la réalité patrimoniale de la collectivité.

Le SAI explique que l'on n'en tient pas compte parce que, s'agissant de fondations de droit public appliquant une politique publique (logement social), elles ne sont pas amenées à revendre ces terrains par la suite.

La 3^e observation du SAI concerne les SIG et les engagements de prévoyance de la société Alpiq à retraiter. Les SIG font également de la consolidation parce qu'ils ont de nombreuses participations. Comme les commissaires le savent certainement, Alpiq est une société fille de la société EOSH qui est elle-même une société fille des SIG, les SIG étant une société fille de l'Etat de Genève. Chacune de ces sociétés est consolidée l'une dans l'autre pour arriver jusqu'à l'Etat de Genève. Comme l'Etat de Genève applique les normes IPSAS avec dérogation, on ne doit pas tenir compte de l'engagement de prévoyance. On est donc censé l'enlever à toutes les étapes de l'escalier et retraiter les comptes pour avoir quelque chose de semblable et remonter tous les échelons. Etant donné qu'il y a trois échelons avant d'arriver à l'Etat de Genève, on n'arrive pas aujourd'hui à pouvoir retraiter Alpiq pour enlever cet engagement de prévoyance. L'impact n'est pas très matériel. Au niveau du bilan, donc de la provision pour engagement, on a 20 millions de francs qui remontent dans les comptes de l'Etat de Genève et qui ne devraient pas y être. L'impact sur le résultat est de 3 millions de francs cette année. Cela diminue donc le résultat consolidé de 3 millions de francs. Dès lors, le SAI recommande que l'on essaye d'avoir l'information pour pouvoir annuler cet effet, sinon on pense que c'est trop compliqué et que, s'agissant d'une arrière-petite-fille, on considère que c'est assez faible.

La dernière observation concerne des détails au niveau de l'information financière. Les SIG construisent contractuellement des ouvrages dont le but est d'acheminer les énergies, l'eau et la fibre optique chez ses clients. Ces derniers paient une participation pour ces ouvrages qui restent propriété des SIG. Il y a donc un problème de classification et d'information. Ces participations, au niveau des comptes consolidés, sont présentées au passif sous la rubrique « subventions d'investissement reçues ». C'est un montant important de 1,252 milliard de francs dont les participations représentent 575 millions de francs. Les subventions d'investissement reçues laissent supposer que ce sont des opérations sans contrepartie directe alors que ces participations logées dans cette rubrique sont des opérations avec contrepartie directe parce que c'est un contrat commercial avec un client. Le SAI n'a pas fait corriger cela parce que cela demande un développement informatique au niveau du système de consolidation. Le SAI demande, avec l'accord de la DGFE, de prévoir pour le prochain bouclement une nouvelle rubrique et un développement informatique qui permette de présenter ces deux montants de nature différente dans des notes différentes avec des rubriques différentes.

Un commissaire observe qu'une réévaluation des terrains permettrait de construire du logement social à meilleur prix.

Séance du 31 mai 2017

Un commissaires socialiste observe que, à la page 21, les chiffres n'ont pas de résultat net, pas de bénéfice, et demande une cohérence entre le rapport et le PL. Il propose donc qu'il soit indiqué « résultat net » au lieu de bénéfice. Il souhaite proposer un amendement.

M^{me} Apffel Mampaey confirme qu'il est possible de modifier sans problème le terme de « résultat net » au lieu de « bénéfice ».

Vote en premier débat

Le président met aux voix l'entrée en matière sur le PL 12092 :

Oui : 15 (1 EAG, 3 S, 1 PDC, 2 UDC, 4 PLR, 3 MCG, 1 Ve)

Non : –

Abst. : –

L'entrée en matière du PL 12092 est acceptée par l'unanimité de la commission.

Vote en deuxième débat

Il n'y a pas d'opposition sur le titre et le préambule, qui sont donc adoptés.

Il n'y a pas d'opposition sur l'article 1, qui est donc adopté.

Le président met aux voix l'amendement du député socialiste sur l'article 2 consistant à remplacer « bénéfice » par « résultat net positif » :

Oui : 15 (1 EAG, 3 S, 1 PDC, 2 UDC, 4 PLR, 3 MCG, 1 Ve)

Non : –

Abst. : –

L'article 2 tel qu'amendé est accepté à l'unanimité.

Le député (S) mentionne que, pour des soucis de cohérence, il faut mentionner le même terme dans l'exposé des motifs, pour l'année prochaine.

Une députée MCG relève qu'elle va s'abstenir sur ces comptes.

Vote en troisième débat

Le président met aux voix le PL 12092 dans son ensemble :

Oui 11 (3 S, 1 PDC, 2 UDC, 4 PLR, 1 Ve)

Non : –

Abst. : 4 (3 MCG, 1 EAG)

Les états financiers consolidés de l'Etat de Genève pour l'année 2016 sont donc adoptés.

Au vu de ces explications, la Commission des finances prie le Grand Conseil de suivre son avis en acceptant ce projet de loi.

Projet de loi (12092-A)

approuvant les états financiers consolidés de l'Etat de Genève pour l'année 2016

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 15 octobre 2012;
vu la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013;
vu les états financiers consolidés de la République et canton de Genève pour l'année 2016,
décrète ce qui suit :

Art. 1 Etats financiers consolidés

Les états financiers consolidés pour l'année 2016 sont approuvés.

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

Sont approuvés les erreurs corrigées durant le bouclage des comptes 2016, les changements de méthode comptable, ainsi que les modifications que ces corrections ou changements ont engendrées sur le résultat net et les fonds propres publiés dans les états financiers consolidés 2015, avec les conséquences suivantes :

- a) le résultat net positif de 2015 est de 99 millions de francs, au lieu de 107 millions de francs;
- b) les fonds propres au 1^{er} janvier 2015 s'élèvent à 7 118 millions de francs, au lieu de 7 140 millions de francs.