

*Projet présenté par les députés :*

*M<sup>me</sup> et MM. Alberto Velasco, Nicole Valiquer  
Grecuccio, Jean-Charles Rielle, Olivier Baud,  
Christian Dandrès*

*Date de dépôt : 19 novembre 2018*

## **Projet de loi**

**modifiant la loi sur l'organisation des institutions de droit public  
(LOIDP) (A 2 24) (Excédents éventuels en faveur des investissements)**

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

### **Art. 1 Modifications**

La loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017,  
est modifiée comme suit :

#### **Art. 32, al. 1 (nouveau, les al. 1 et 2 anciens devenant les al. 2 et 3)**

<sup>1</sup> Le budget des activités exercées sous forme de monopole public ne prévoit  
pas d'excédents.

#### **Art. 35 Affectation des excédents aux comptes (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Les excédents aux comptes des activités exercées sous forme de monopole  
public sont affectés en priorité aux investissements des institutions en faveur  
de ces activités.

<sup>2</sup> Le contrat de prestations détermine les modalités de restitution de l'indemnité  
non utilisée et l'affectation des excédents aux comptes des institutions  
soumises à la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre  
2005, dans le cadre fixé par l'alinéa 1.

<sup>3</sup> Pour les autres institutions, sur proposition du conseil, le Conseil d'Etat  
détermine l'affectation des excédents aux comptes. Sa décision tient  
notamment compte des besoins de financement des investissements projetés  
par l'institution. En règle générale, l'affectation des excédents aux comptes est

décidée pour une période future de 4 ans au plus ; elle peut aussi être décidée à l'occasion de l'approbation des comptes de l'institution.

<sup>4</sup> Les fondations immobilières doivent réinvestir l'intégralité de leurs excédents aux comptes.

<sup>5</sup> Les excédents aux comptes de l'Hospice général sont affectés conformément à l'article 215 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

## **Art. 2      Entrée en vigueur**

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

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Mesdames et  
Messieurs les député-e-s,

Les institutions de droit public ont pour but essentiel de délivrer des prestations de qualité financièrement accessibles à toutes et tous. Afin d'atteindre ce but, bon nombre d'institutions sont subventionnées, autrement dit financées via l'impôt. La réalisation de ce but implique de plus que les institutions délivrent des prestations à l'usager au prix le plus bas possible, autrement dit à prix coûtant ou sans inclure de marges visant à réaliser un bénéfice.

Malheureusement, la loi sur les institutions de droit public (LOIDP, A 2 24) ne fixe aucune règle en matière de planification budgétaire visant à délivrer des prestations au prix le plus avantageux pour l'usager. De plus, la loi prévoit que, pour les institutions subventionnées, le contrat de prestations règle la répartition des bénéfices et que, pour celles qui ne sont pas subventionnées, le Conseil d'Etat fixe l'affectation des bénéfices.

La loi laisse donc la porte grande ouverte à ce que les institutions, peu ou prou sous pression du Conseil d'Etat ou d'une majorité politique du Grand Conseil, planifient et réalisent des bénéfices qui ne servent pas à réaliser le but de l'institution mais à alimenter le budget de l'Etat. Ce mécanisme de « para-fiscalisation » est contraire au but même d'une institution de droit public. Il conduit au final l'utilisateur d'une institution publique à payer un service plus cher que son prix coûtant afin que le bénéfice de celle-ci finance une part des dépenses générales de l'Etat. Les débats du Grand Conseil au sujet de la répartition des bénéfices des SIG ont démontré que le risque de « para-fiscalisation » en matière de fourniture d'eau, d'électricité, etc. est bien réel.

L'utilisation du terme « bénéfice » dans la LOIDP représente une évolution sémantique qui est loin d'être anodine. Traditionnellement, la notion de bénéfice est propre aux activités financières et commerciales et implique un but lucratif. Le fait de viser à gagner de l'argent via la délivrance d'une prestation qui relève de l'intérêt public est en contradiction avec la logique du service public qui doit être celle des institutions de droit public.

Ce projet de loi vise donc en premier lieu à remplacer le terme « bénéfice » par celui d'« excédents aux comptes », puisqu'une institution peut réaliser des excédents parce que sa planification budgétaire se révèle trop pessimiste mais ne doit pas en faire un but comme l'implique le terme « bénéfice ».

Deuxièmement, ce projet de loi prévoit expressément que les institutions de droit public ne doivent pas budgéter d'excédents aux activités exercées sous forme de monopole public. Cela se justifie pleinement par l'intérêt public prépondérant que revêtent les activités en monopole public qui doivent fournir des prestations accessibles au plus grand nombre et qui se déploient à l'abri de toute concurrence d'autres acteurs. La nécessité de ne pas budgéter un excédent, par exemple en matière de fourniture d'eau potable, est évidente, alors que l'on peut accepter, par exemple, que la location de surfaces commerciales dans un aéroport permette, dans une certaine mesure, de dégager un excédent affecté à la réalisation de tâches d'intérêt public de l'institution ou de l'Etat.

Troisièmement, ce projet de loi prévoit que d'éventuels excédents aux comptes des activités exercées sous forme de monopole sont prioritairement affectés aux investissements des institutions. Ce n'est que dans la mesure où les besoins de financement des investissements sont couverts que d'éventuels excédents pourront, en application des dispositions inchangées de la loi, être affectés à d'autres buts.

## Commentaire par article

### *Art. 32, al. 1 (nouveau, les al. 1 et 2 anciens devenant les al. 2 et 3)*

Le nouvel alinéa fixe un principe général, soit le fait de ne pas budgéter d'excédents pour les activités en monopole public. Ce principe est fixé avant les alinéas 1 et 2 actuels devant 2 et 3 qui portent sur l'approbation du budget par le Conseil d'Etat. La mise en œuvre de ce principe ne devrait pas poser de problèmes comptables insurmontables dans la mesure où les institutions disposent d'ores et déjà d'une comptabilité distinguant leurs différentes activités.

### *Art. 35 (nouvelle teneur de la note), al. 1 (nouveau) (al. 1 à 4 devenant 2 à 5), al. 2 à 5 (nouvelle teneur)*

La teneur de la note est modifiée : le terme « bénéfice » est remplacé par « excédents aux comptes ». Le nouvel alinéa 1 fixe un principe général, soit le fait d'affecter prioritairement aux investissements les excédents des activités exercées sous forme de monopole public. Ce principe figure avant les alinéas 1 à 4 actuels qui fixent des règles de décision, en matière d'affectation de l'ensemble des excédents (issus ou non d'activités en monopole public) et des règles spécifiques à certaines institutions. Les alinéas 1 à 4 deviennent les alinéas 2 à 5 et leur teneur est modifiée ; le terme « bénéfice » est remplacé par « excédents aux comptes ». L'alinéa 1 devenant 2 doit être mis en œuvre dans le respect du principe fixé à l'alinéa 1 ; afin d'éviter toute ambiguïté, la mention « dans le cadre fixé par l'alinéa 1 » est ajoutée au texte actuel de cet alinéa.

Au vu de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de réserver un bon accueil à ce projet de loi.