

*Date de dépôt : 14 août 2019*

## **Rapport**

**de la commission législative chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>me</sup> et MM. Alberto Velasco, Nicole Valiquier Grecuccio, Jean-Charles Rielle, Olivier Baud, Christian Dandrès modifiant la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP) (A 2 24) (*Excédents éventuels en faveur des investissements*)**

### **Rapport de M. André Pfeffer**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission législative a examiné le projet de loi 12407 lors de deux séances (les 11 janvier et 24 mai 2019) sous les présidences de MM. Edouard Cuendet et Cyril Mizrahi.

Les procès-verbaux ont été tenus avec qualité et rigueur par M. Aurélien Krause.

### **Audition de M. Alberto Velasco, auteur du projet**

M. Velasco indique que le projet concerne les entités publiques en situation de monopole. L'art. 32 al. 1 (nouveau) possède la teneur suivante : *« le budget des activités exercées sous forme de monopole public ne prévoit pas d'excédents »*. De plus, la nouvelle teneur de l'art. 35 al. 1 définit que *« 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 »*. Cette modification permet que les usagers ne soient pas *« para-fiscalisés »*, ce qui signifie qu'ils paient un prix qui excède le coût de la prestation.

M. Velasco ajoute que le projet de loi vise à ce que les prestations des établissements publics en situation de monopole soient fournies au moindre coût pour un maximum de qualité. En cas d'excédent qui n'était pas prévu au

budget, celui-ci doit être attribué en priorité aux activités de l'institution excédentaire. Les activités qui ne sont pas monopolistiques et qui concernent des activités commerciales soumises à la concurrence ne sont pas concernées par cette modification. Il ajoute que dans le cas de monopoles, les contrats de prestation règlent l'utilisation des excédents. Pour les autres institutions, le Conseil d'Etat veille à ce que les excédents soient alloués aux buts poursuivis par l'institution.

Le président remercie M. Velasco pour sa présentation et donne la parole aux députés.

Un commissaire Ve note que l'exposé des motifs mentionne que les institutions de droit public doivent fournir des prestations à l'utilisateur au prix le plus bas possible. Il demande des précisions sur ces termes, et demande notamment pourquoi les SIG ou l'aéroport devraient pratiquer les prix les plus bas possible.

M. Velasco indique que les institutions à caractère monopolistique comme les SIG ne possèdent *de facto* pas de concurrence. Cela implique que le prix ne dépend pas du marché. A cet égard, l'Etat possède la responsabilité de fixer le prix le plus bas possible.

Le commissaire Ve note que le fait de promouvoir le prix le plus bas possible s'inscrit dans une optique libérale, une autre vision pourrait être de s'attacher à la qualité du service fourni.

M. Velasco répond que l'idée est de fournir le meilleur service au prix le plus bas.

Le commissaire Ve questionne les réinvestissements des excédents. Il demande pourquoi un investissement est forcément nécessaire, sachant qu'ils ne sont pas initialement prévus dans les prestations.

M. Velasco indique qu'à l'heure actuelle, toute entité publique effectue des investissements. En cas d'excédent, ceux-ci doivent être affectés aux investissements pour les projets futurs de l'institution.

Une commissaire MCG demande dans quelle mesure un excédent peut être affecté à l'activité d'une institution sachant que « *le budget des activités exercées sous forme de monopole public ne prévoit pas d'excédents* » (art. 32 al. 1 du PL). De plus, elle note que l'art. 35 al. 2 mentionne que « *le contrat de prestation détermine les modalités de restitution de l'indemnité non utilisée (...)* ». Elle demande si cela signifie que l'excédent d'une activité est réinvesti dans la même activité. Enfin, elle demande si l'art. 35. al. 3 signifie que, pour les autres institutions, l'excédent est réalloué à la comptabilité générale de l'Etat.

M. Velasco indique, concernant l'art. 32 al. 1, qu'il est demandé aux institutions publiques en situation de monopole de prévoir des budgets équilibrés. Si le budget est réalisé tel qu'il est préalablement défini, il n'existe pas d'excédent.

La commissaire MCG demande quelles activités sont en monopole.

M. Velasco répond qu'il s'agit des institutions qui fournissent des prestations telles que l'accès à l'eau et son assainissement, ou l'accès à l'électricité.

La commissaire MCG note qu'il s'agit principalement des SIG.

M. Velasco indique que l'aéroport en fait également partie. L'activité qui consiste à demander des taxes d'atterrissage est également une activité à caractère monopolistique. Concernant l'art. 35 al. 2 « *le contrat de prestation détermine les modalités de restitution de l'indemnité non utilisée (...)* », M. Velasco explique que cela permet d'éviter qu'une institution affichant des excédents touche une subvention. Les excédents doivent être déduits des subventions ; dans le cas contraire, cela signifierait que l'Etat subventionne une entité pour qu'elle puisse réaliser des bénéfices.

La commissaire MCG indique que l'aéroport affiche un bénéfice annuel important, dont une partie est réinvestie et une autre reversée à l'Etat. Elle demande si le projet de loi supprimerait ce mécanisme.

M. Velasco explique que la partie monopolistique de l'aéroport est déficitaire : les taxes aéroportuaires ne couvrent pas les coûts de fonctionnement. Le bénéfice de l'aéroport découle de l'activité commerciale des magasins. La moitié de l'excédent est réinvesti au sein de l'aéroport, l'autre moitié est versée à l'Etat.

Un commissaire EAG comprend l'intention générale du projet. Toutefois, il estime que l'art. 32 al. 1m qui fait mention du budget, risque de réduire ce dernier à une planification annuelle alors même que l'activité de certaines institutions nécessite une planification pluriannuelle. Il craint que le fait de fixer la notion de budget dans le projet de loi implique une planification annuelle obligatoire.

M. Velasco note que de nombreux facteurs peuvent influencer la demande pour une prestation. A titre d'exemple, la demande pour l'électricité fluctue en fonction notamment du climat ou de l'activité économique. Il indique que des excédents dus à une surfacturation de l'électricité par les SIG ont été pointés par M. Prix. Dans ce cas, les excédents ont été conservés sur un compte permettant de réduire les fluctuations des prix : lorsque le prix de l'électricité augmente, les fonds issus de l'excédent permettent de couvrir le

coût supplémentaire afin que l'utilisateur soit facturé à prix constant. Cette pratique entre dans le projet de loi.

Le commissaire EAG indique que, dans le cas d'un risque de fluctuation, il est possible de prévoir un excédent au budget pour gérer les prix. Or, en découpant le fonctionnement en tranche annuelle, cela risque de limiter la marge de manœuvre de l'institution.

M. Velasco explique qu'un budget est établi à partir de l'estimation de la consommation. L'estimation d'une réserve de fluctuation ne pose pas de problème dans le cadre de ce projet de loi.

Le commissaire EAG note que si les réserves sont acceptées, cela va à l'encontre du projet de loi.

M. Velasco explique que les réserves doivent être motivées. L'optique du projet de loi est de limiter les risques de budget sciemment excédentaire dans le but de remplir les caisses de l'Etat.

Le commissaire EAG note que l'art. 32 al. 1 mentionne que « *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* ». Or, il note que la notion d'activité est générale : à titre d'exemple, les PTT possédaient, au sein d'une même entité, des activités diverses, dont certaines étaient utilisées pour en subventionner d'autres : le secteur télécommunication permettait de financer le secteur postal. L'idée de cloisonner la redistribution par activité pose un problème de définition du terme d'« activité ». Cette notion peut-être interprétée de manière libérale comme une mesure visant à éviter les financements transversaux au sein d'une même institution.

M. Velasco indique qu'au sein des PTT, les 30 millions de francs d'excédents des télécommunications permettaient de financer les coûts de la poste. Au moment de la séparation des deux entités, il a été prévu que les coûts de fonctionnement de la poste entrent dans le budget de la Confédération. Il indique que ces entreprises ne sont plus des monopoles et qu'à cet égard, les prix ne sont plus fixés par une autorité publique. Il ajoute que les SIG possèdent déjà une séparation comptable de leurs diverses activités, alors qu'auparavant les revenus étaient transversaux. Dans le cas actuel, chaque activité possède ses propres coûts et ses propres bénéfices ou déficits. Bien qu'il puisse s'agir d'une vision libérale, M. Velasco note que le fait de connaître les coûts de chaque activité est positif, car il permet au citoyen de connaître la part de l'impôt qui est alloué à chaque activité.

Le commissaire EAG note que l'art. 35 al. 3 mentionne que « *pour les autres institutions, sur proposition du conseil, le Conseil d'Etat détermine*

*l'affectation des excédents aux comptes* ». Il constate que cet alinéa donne un pouvoir discrétionnaire au Conseil d'Etat sur l'affectation de l'excédent. Il demande s'il ne serait pas préférable de donner la charge de cette tâche à une autre institution.

M. Velasco note que l'al. 3 mentionne « *sur proposition du conseil* ».

Le commissaire EAG réitère le fait qu'il s'agit d'un pouvoir donné au Conseil d'Etat. Il estime que le Grand Conseil est une entité plus représentative de la population et que le fait de donner cette charge au Conseil d'Etat risque de perturber les équilibres au sein de l'Etat.

M. Velasco indique qu'il faut tenir compte de la phrase suivante : « *sa décision tient notamment compte des besoins de financement des investissements projetés par l'institution (...)* ».

Le commissaire EAG note que le pouvoir de dernière instance appartient au Conseil d'Etat.

M. Velasco note que cet alinéa concerne les institutions qui échappent aux alinéas 1 et 2.

Un commissaire S indique que l'al. 3 de l'art. 35 est l'al. 2 de la loi en vigueur et que celui-ci n'est pas modifié par le projet de loi.

Un commissaire UDC souligne que le fait d'imposer que les excédents soient investis pour améliorer l'activité de l'institution excédentaire pose deux problèmes. Premièrement, la modification de la loi concerne une multitude d'organismes de droit public qui diffèrent les uns des autres : des sociétés anonymes comme l'aéroport ou des établissements de droit public comme les TPG. Dans ce cadre, il semble difficile d'imposer une norme sans tenir compte de ces spécificités. Deuxièmement, il indique qu'une pratique visant à empêcher la prévision d'excédent est contraire à l'essence même d'un budget. En effet, un budget détermine les objectifs chiffrés à atteindre. Dans la pratique, il existe toujours des excédents ou des déficits qui découlent du fait qu'il n'est pas possible de prévoir précisément ce qui adviendra l'année suivante. Il note que, dans l'exemple des SIG, on ne peut pas résoudre les problèmes de comptabilité en modifiant une volonté dans un budget. Enfin, il demande quelles sont les exigences actuelles, pour des institutions de droit public en situation de monopole, lorsqu'elles affichent des excédents.

M. Velasco indique que les excédents des SIG résultant d'une surfacturation de l'électricité ont été mis en réserve sur un compte pour gérer la fluctuation du prix afin de le rendre constant.

Le commissaire UDC demande dans quelle mesure il est nécessaire de légiférer, si une telle pratique est déjà possible.

M. Velasco explique que la législation actuelle permet aux institutions en situation de monopole de générer des bénéfices. Ces bénéfices sont redistribués en fonction de la décision du Conseil d'Etat. Concernant le budget, M. Velasco indique que toutes les activités commerciales savent ce qu'il est nécessaire de faire pour entrer dans les comptes. En général, une entreprise calcule son budget en y incluant des bénéfices. Dans le cadre d'une institution publique, l'objectif est de fournir une prestation au coût de production. Il ajoute que les coûts de fonctionnement ainsi que la consommation des citoyens sont connus dans de nombreux cas. Dans ce cadre, si un bénéfice est prévu, il s'agit d'une volonté affichée de générer des excédents. M. Velasco ajoute que si l'activité est déficitaire, soit le prix doit être réévalué, soit l'institution doit recevoir une subvention. Ce projet de loi vise à éviter le scénario de la poste, qui est devenue une entité publique capable de générer des bénéfices. Il ajoute que dans certains cas, des entités ont reçu des subventions alors qu'elles étaient bénéficiaires.

Le commissaire UDC note que le projet de loi possède deux malentendus. Premièrement il concerne les institutions de droit public en situation de monopole, bien que leurs activités et leurs structures soient diverses. Deuxièmement, il indique qu'il existe une confusion entre l'utilité de modifier la manière d'aborder l'aspect budgétaire et le fait de fixer des contraintes pour l'utilisation des excédents. A titre d'exemple, le budget des TPG comprend de nombreux facteurs difficiles à estimer comme le nombre de tickets qui seront achetés. A cet égard, il existera forcément des excédents ou des déficits. Concernant l'utilisation des excédents, il indique qu'il serait préférable de proposer des règles d'utilisation des excédents, qui pourraient être inscrites dans une autre loi, plutôt que d'imposer des règles rigides dans la LOIDP.

M. Velasco explique, à la lumière de son expérience dans le secteur privé, qu'un budget est une prévision qui a pour objectif d'être équilibrée. Dans le secteur privé, une marge est calculée, ce qui ne doit pas être le cas pour une entité publique.

Un commissaire S demande des précisions sur le fonctionnement réel d'une planification budgétaire. Il estime que lorsqu'un budget est présenté, il doit forcément être équilibré, même s'il tient compte des provisions et des réserves en cas de rentrées excédentaires.

M. Velasco confirme que c'est le cas en principe.

Le commissaire S demande des exemples de cas de budgets excédentaires.

M. Velasco explique qu'une institution publique en situation de monopole ne doit pas afficher d'excédent dans son budget. Dans le secteur privé, un excédent peut être calculé.

Le commissaire S demande si à l'heure actuelle, une entité publique en situation de monopole a déjà présenté un budget excédentaire.

M. Velasco indique que la partie du budget des SIG concernant les réseaux de télécommunication affichait une volonté de bénéfice.

Le commissaire S souligne sa crainte de voir le projet de loi contourné, dans le cas où un budget qui n'est pas excédentaire puisse intégrer les excédents sous forme de réserve.

Une commissaire PLR demande si le projet de loi a une vocation préventive afin d'éviter d'éventuelles dérives, sans pour autant modifier l'état actuel des pratiques dans le canton de Genève.

M. Velasco confirme cela.

La commissaire PLR souligne que le projet de loi remplace le terme « bénéfice » par « excédent ». Elle demande si cette modification revêt un caractère juridique ou s'il s'agit d'un changement de terme à visée philosophique.

M. Velasco confirme que la modification des termes n'a pas de valeur juridique proprement dite.

Un commissaire Ve note que le projet de loi pose la question de son champ d'application. En effet, il existe 22 institutions de droit public visées par la LOIDP qui ne sont pas toutes en situation de monopole. Le champ d'application de la LOIDP (art. 3 al. 1) concerne les établissements de droit public (TPG, aéroport, Hospice général, HUG, etc.), les autres établissements de droit public (Fondation des parkings, Caisse publique de prêts sur gages, etc.), les fondations immobilières de droit public (Fondation Jean Dutoit, Fondation Emile Dupont, Fondation René et Kate Block, etc.) ainsi que les autres fondations de droit public (Fondation Ecllosion, Fondation pour les terrains industriels, etc.). Il demande si la modification de loi est valable pour les 22 institutions et fondations de droit public.

M. Velasco explique qu'à l'article 35 al. 4, il est mentionné que « *les fondations immobilières doivent réinvestir l'intégralité de leurs excédents aux comptes* ».

Le commissaire Ve demande si la modification concerne bien l'ensemble des 22 établissements mentionnés dans le champ d'application de la LOIDP.

M. Velasco confirme cela.

Le commissaire Ve indique ne pas comprendre l'objectif du projet de loi. Il note que la diversité entre les institutions est telle que certaines se trouvent en situation de monopole comme les SIG et d'autres non comme la Fondation René et Kate Block. Il note que lorsque l'Etat subventionne une entité, il est normal qu'il puisse avoir un droit de regard sur la répartition des bénéficiaires. Toutefois, il est nécessaire de se poser deux questions : premièrement si un bénéficiaire est autorisé et deuxièmement, lors d'un déficit, à quoi il est attribué. Il souligne que la modification de la loi concerne avant tout les monopoles et non les fondations.

M. Velasco explique que la loi concerne également les fondations.

Le président indique que cette question est traitée à l'art. 35 al. 4.

Le commissaire Ve souligne, concernant la vérité des coûts, que celle-ci n'est pas forcément en lien avec le prix, car le prix ne dépend pas toujours du coût.

M. Velasco explique qu'un monopole peut être donné par l'Etat pour une prestation spécifique. Dans ce cas, il n'existe pas de concurrence. Dans un magasin, le consommateur peut choisir ce qu'il veut acheter, notamment en fonction du prix. Cet arbitrage n'existe pas dans une situation de monopole, car le consommateur n'a pas de choix.

Le commissaire Ve note que l'Etat peut décider de doubler le prix de l'eau pour éviter le gaspillage. Dans ce cas, le prix n'est pas égal au coût de la prestation.

M. Velasco explique que dans ce cas, il s'agit d'une taxe d'incitation. Cette pratique reste possible malgré la modification de la loi. Il est envisageable qu'en plus du coût de base, l'Etat décide d'ajouter une taxe. Les citoyens connaissent alors le prix de l'eau et le prix de la taxe. L'idée du projet de loi est d'éviter que l'Etat utilise des entités publiques en situation de monopole pour générer des recettes supplémentaires pour son fonctionnement général.

Le président note qu'au vu de l'hétérogénéité des structures visées par la LOIDP, le législateur a privilégié le plus petit dénominateur commun afin d'intégrer toutes les structures sous la même législation. Il souligne que le fait de légiférer sur l'utilisation des excédents pour des entités très différentes, comme les SIG, l'aéroport et les HUG qui sont trois modèles économiques différents, risque de poser problème. Il demande s'il ne serait pas plus utile d'inscrire ces normes dans des lois spécifiques propres à chaque entité et applicables en fonction de leur modèle.



M. Velasco indique que c'est le but de cette modification. Elle concerne en effet les activités en monopole. A titre d'exemple, seule l'activité en monopole de l'aéroport, à savoir la perception de taxes, est concernée par la loi. Les activités soumises à la concurrence, par exemple les commerces présents dans l'aéroport, ne sont pas concernées par cette modification.

Le président note que les taxes d'aéroport ne constituent pas un réel monopole au vu de la présence d'autres aéroports en Suisse comme ceux de Zurich ou de Bâle, voire ceux de la France voisine.

M. Velasco indique que la situation des taxes aéroportuaires peut être considérée comme un monopole. Il ajoute que les SIG possèdent des activités de monopole et d'autres qui n'en sont pas.

Le président réitère ses doutes quant à une modification de loi qui gère un ensemble d'établissements très différents les uns des autres.

Une commissaire MCG note, concernant le monopole, que le prix de l'eau fournie peut être comparé à celui des autres cantons ou de la France. Elle ajoute que M. Prix a pour mission de s'assurer que les prix soient conformes.

M. Velasco explique que la situation de monopole découle du fait qu'un Genevois qui souhaite utiliser l'eau du robinet n'a pas d'autre choix que d'utiliser celle du réseau fourni par les SIG. Le problème est le même pour l'électricité.

La commissaire MCG note que les SIG ont pour mission de fournir l'électricité à un prix raisonnable tout en étant exposés aux contraintes du marché.

M. Velasco souligne que le projet de loi concerne la partie des prestations qui s'adressent aux consommateurs « captifs » obligés de se fournir à une seule entreprise. A cet égard, l'utilisateur n'a pas de choix.

La commissaire MCG note que les SIG donnent la possibilité de choisir entre différents types d'électricité. De plus une production indigène via des panneaux solaires est possible.

M. Velasco souligne que la production indigène peut maintenant être consommée directement par l'utilisateur, qui devait auparavant fournir l'électricité au réseau global.

Un commissaire Ve indique qu'il existe plusieurs niveaux de réglementation pour les établissements publics : la LOIDP, les contrats spécifiques et les contrats de prestations. Il demande pourquoi cette modification n'est pas faite dans un contrat de prestations plutôt que sur la LOIDP qui concerne 22 entités.

M. Velasco rappelle que la modification de la LOIDP concerne les entités ayant une activité de monopole.

Un commissaire UDC indique que, s'il existe un budget d'exploitation et un budget d'investissement, le fait d'imposer des règles qui obligent à verser les excédents sur un compte est une mauvaise approche. Il serait plus judicieux d'aborder les questions de la manière d'utiliser les fonds disponibles plutôt que d'imposer le placement des excédents. Il estime que le projet de loi aborde le problème sous un mauvais angle.

M. Velasco souligne que les investissements se font toujours en opportunité, en commençant par le plus nécessaire. Le but du projet de loi est que les excédents d'une entité restent dans l'institution et ne soient pas alloués à la subvention d'une autre institution. Il rappelle que la présence d'entités publiques autonomes est un phénomène récent. Ces établissements étaient anciennement des services de l'Etat.

## Débat

Le président souligne que le sujet semble trop complexe pour être contenu dans un seul article. Il note que la question primordiale est de savoir ce qui constitue un monopole, ou non, dans chaque entité. Cette question est vaste et il paraît difficile de la traiter dans un seul article. Il demande si la commission désire procéder à d'autres auditions pour cet objet.

Un commissaire EAG indique avoir quelques réserves sur cet objet. Il explique toutefois qu'il serait intéressant d'entendre le Conseil d'Etat sur le sujet. De plus, une consultation des SIG pourrait être envisagée.

Un commissaire S rejoint la proposition du commissaire EAG d'auditionner le Conseil d'Etat. Il indique avoir compris les propos de M. Velasco. Il note que seul l'art. 35 al. 1 est modifié par ce projet de loi. L'autre modification implique un changement de vocabulaire en remplaçant « bénéfice » par « excédent ». Il ajoute que l'alinéa 1 de l'art. 35 ne concerne que les monopoles. A cet égard, le projet de loi ne vise pas à modifier le système pour l'ensemble des institutions, mais uniquement pour les institutions en situation de monopole. Il conçoit qu'il puisse être difficile de déterminer les activités monopolistiques de chaque entité. Toutefois, il propose de s'entretenir avec M. Velasco sur ce sujet afin d'obtenir une réponse détaillée sur ce que les signataires entendent par « monopole public ». Le cas échéant, l'article pourrait renvoyer aux lettres pertinentes de l'art. 3 LOIDP qui concerne les établissements qui entrent dans le champ d'application de la loi. Il rappelle que le projet de loi a pour but que les budgets ne prévoient pas d'excédent et que, en cas d'excédent, le Conseil

d'Etat les affecte prioritairement aux investissements. Il souligne qu'il est important de connaître les réelles intentions des auteurs.

Le président indique que la définition d'un monopole est compliquée et ne dépend pas exclusivement d'une interprétation de M. Velasco. Avant de se lancer dans un tel projet de définition, il propose d'auditionner le Conseil d'Etat et les SIG. Il note que le projet de loi semble s'adresser en grande partie aux SIG. A cet égard, il questionne le fait d'inscrire des dispositions dans la LOIDP plutôt que dans une loi spécifique.

Un commissaire Ve estime que la volonté du projet de loi de défendre le service public est louable. Toutefois, dans le cas des SIG, la question de savoir comment financer les investissements dans les énergies renouvelables avec un bénéfice de 60 millions de francs par année persiste. Le fait d'imposer un investissement dans l'année suivante n'aurait pas de sens.

Un commissaire S récuse le fait que le projet de loi soit dirigé exclusivement vers les SIG. La volonté du groupe socialiste, dépositaire de ce projet de loi, n'est pas de viser une seule institution. A cet égard, l'aéroport est également concerné par ces dispositions. Il estime que le fait d'auditionner uniquement les SIG ne semble pas pertinent. Il souligne qu'il existe une autre manière de procéder : soit voter l'entrée en matière, soit demander l'avis des entités concernées par écrit. Il rejoint la proposition de son collègue de préciser pour chaque entité quelles sont leurs activités monopolistiques afin de connaître précisément les institutions concernées par cette modification. Il souligne l'importance de clarifier les termes en amont du traitement de l'objet afin d'aborder les auditions, notamment du Conseil d'Etat, en toute compréhension. Il ajoute qu'il existe encore de nombreux autres sujets en suspens. Il propose de clore en priorité les sujets déjà ouverts, comme celui de Google et des lanceurs d'alerte, avant de discuter de nouveaux sujets.

Le président indique que l'audition du Conseil d'Etat sur ce sujet est importante. Il note que le fait de définir, pour chaque institution, les activités monopolistiques nécessiterait une modification du projet de loi, voire le dépôt d'un nouveau projet de loi. Il rejoint l'idée d'auditionner le Conseil d'Etat. Toutefois, il émet des réserves quant à l'audition d'autres entités, sachant que ces dernières n'ont pas toujours un temps disponible en raison de leur activité.

**Sans opposition, l'audition du Conseil d'Etat est acceptée.**

Un commissaire UDC rappelle que les bénéfices et les déficits d'une institution revêtent une caractéristique aléatoire. A cet égard, le fait de fixer certains termes dans une loi paraît exagéré. Il note que cette modification peut également entraîner certaines dérives : une entité pourrait établir un budget de fonctionnement excédentaire afin de réduire les déficits d'une autre activité dans le budget d'investissement. Il estime que le problème est réel, mais que l'approche de cette loi n'est pas la bonne.

**Audition de M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat (DF), accompagnée de M. Olivier Fiumelli, conseiller financier (DF)**

Le président rappelle que le PL 12407 avait été présenté à la commission par son premier signataire, M. Alberto Velasco, le 11 janvier 2019. L'objectif du projet de loi est de remplacer le terme « bénéfice » par « excédent » dans la LOIDP, et que ces excédents soient utilisés en priorité dans l'investissement pour les activités exercées sous forme de monopole public au sein de ces institutions.

M<sup>me</sup> Fontanet explique que ce projet loi pose le problème de la définition des « activités exercées sous forme de monopole public ». En effet, ce terme est défini uniquement dans la constitution à l'art. 168 al. 1 et concerne l'« *approvisionnement et la distribution d'eau et d'électricité, ainsi que l'évacuation et le traitement des eaux usées* ». Dans ce cadre, l'activité monopolistique ne concerne pas l'approvisionnement en gaz ni le traitement des déchets, qui sont aussi des activités des SIG. La mise en œuvre de ce projet semble dès lors compliquée au vu de cet élément. De plus, elle ajoute que le PL 11471, qui modifie la loi sur l'organisation des SIG, vise à attribuer la moitié des bénéfices aux propriétaires, qui sont l'Etat et les communes. Ce projet de loi est en discussion à la commission de l'énergie. Dans ce contexte, il apparaît plus pertinent que la commission de l'énergie traite également le PL 12407, car son application se limiterait aux SIG.

Le président précise qu'au sens du premier signataire, M. Velasco, le PL 12407 vise un champ plus large que celui des SIG et que le champ constitutionnel.

M<sup>me</sup> Fontanet note toutefois que la notion de *monopole public* pose problème. En effet, celle-ci dépend de nombreux éléments qui ne peuvent pas être limités au simple fait de ne pas engendrer de bénéfices. A ce titre, l'exposé des motifs évoque « *l'intérêt public prépondérant que revêtent les activités en monopole public qui doivent fournir des prestations accessibles au plus grand nombre (...)* ». Cette définition semble trop générale et propre à s'appliquer uniquement aux SIG. Elle ajoute que si l'on peut considérer que

L'Aéroport international de Genève (AIG) exerce une activité de monopole, il n'entrerait pas dans le champ de la loi, car son revenu provient essentiellement de la location de surfaces commerciales. De plus, l'Etat n'entendrait pas renoncer aux 40 millions de francs qu'il reçoit de l'aéroport tout comme au montant de 15,5 millions reçu des SIG. Pour le Conseil d'Etat, il s'agit d'un projet de loi susceptible de préteriter les prestations à la population, les recettes reversées à l'Etat étant utilisées dans le cadre des budgets pour des prestations publiques. Dans ce cadre, le PL 12407 aurait pour effet d'aggraver la situation de la planification financière de l'Etat. De plus, d'autres effets négatifs sont à prévoir : sous réserve d'une définition des entités concernées par le texte, le projet de loi aurait pour conséquence de diminuer le niveau des investissements de ces entités, car l'Etat devrait participer de façon moindre à certains des investissements.

M. Fiumelli note que la question de l'aéroport n'est pas claire. Le projet de loi fait référence à l'AIG tout en indiquant que la location des surfaces commerciales n'est pas prise en compte. De plus, la question des taxes aéroportuaires dépend d'une ordonnance fédérale. Il ajoute que les SIG fonctionnent sur une présentation sectorielle de leurs comptes établie en fonction des métiers et non en fonction des tâches monopolistiques. Dans ce cadre, le projet de loi serait difficile à mettre en œuvre, même pour les SIG.

Un commissaire S demande un renseignement sur l'état des finances des SIG, tant sur les tendances budgétaires que sur les comptes.

M<sup>me</sup> Fontanet indique ne pas être en possession de ces informations. Celles-ci sont toutefois publiques. Elle ajoute que les SIG sont rattachés au département du territoire (DT) dont le magistrat en charge est M. Hodgers.

Le commissaire S partage l'interprétation du Conseil d'Etat, que le projet de loi s'intéresse particulièrement aux SIG, et que la question du monopole est traitée uniquement à l'art. 168 de la constitution. Il entend que l'idée est de transférer le PL 12407 à la commission de l'énergie.

M<sup>me</sup> Fontanet rappelle que la commission de l'énergie est déjà saisie par un projet de loi traitant de la question des SIG.

Le président constate que M<sup>me</sup> Fontanet s'est exprimée essentiellement sur l'art. 35 al. 1 et 2. Il demande sa position concernant l'art. 35 al. 3 et suivants qui font mention de règles sur les institutions qui n'entrent pas dans la catégorie des *activités exercées sous forme de monopole public*. De plus, il est question à l'al. 4 des fondations immobilières et à l'al. 5 de l'Hospice général. Il demande si elle a des éléments à ajouter concernant ces alinéas.

M<sup>me</sup> Fontanet indique que ces articles figurent déjà dans la loi actuelle, outre le remplacement du terme « bénéfice » par « excédent ».

Un commissaire PLR rappelle que la présentation du premier signataire M. Velasco avait suscité peu d'enthousiasme au sein de la commission. Il note que la proposition du Conseil d'Etat est de renvoyer le projet à la commission de l'énergie. Il est toutefois d'avis de ne pas entrer en matière sur ce projet.

M<sup>me</sup> Fontanet confirme que le projet de loi prêterait la planification financière de l'Etat, car celui-ci devrait renoncer aux 40 millions de francs de l'AIG ainsi qu'au 15,5 millions des SIG. Elle partage l'avis de ne pas aller de l'avant avec ce projet au vu des difficultés d'application qu'il implique. Elle souligne que le Conseil d'Etat n'est pas favorable à ce projet de loi.

Un commissaire UDC estime que la notion d'institution de droit public autonome n'aurait plus de sens si le projet de loi était accepté. En effet, si l'Etat impose à la fois le mandat, les moyens et la manière de gérer l'institution, elle perdrait son statut d'institution autonome, car cela reviendrait à réintégrer les SIG au sein des départements. Il ajoute que, bien que l'idée de l'auteur soit louable, la manière de procéder semble inadéquate. Il estime préférable, soit de renvoyer le projet à la commission de l'énergie, soit de ne pas entrer en matière.

## **Débat**

Un commissaire S propose de renvoyer le texte à la commission de l'énergie.

Un commissaire PLR estime que le Conseil d'Etat a raison de ne pas vouloir entrer en matière sur ce projet. Il estime que le texte est basé sur des notions juridiques indéterminées qui le rendent difficilement applicable. Il indique que le PLR s'oppose à un transfert du texte à la commission de l'énergie et propose de ne pas entrer en matière.

Le président doute de la pertinence d'un renvoi à la commission de l'énergie, au vu du fait que le projet de loi vise à couvrir un champ plus large que celui des SIG.

Un commissaire UDC estime que le texte a sa place à la commission législative, car il traite d'une problématique de fonctionnement des institutions de droit public. Il estime toutefois que lorsqu'il a été décidé qu'une entité devienne une institution de droit public autonome, il n'y a pas de sens à réduire son champ d'autonomie. Il propose de voter sur l'entrée en matière.

Un commissaire Ve estime qu'il n'y a pas de raison de renvoyer le texte à la commission de l'énergie, car il vise à s'adresser à un champ plus large que celui des SIG. Il propose de voter sur l'entrée en matière.

Un commissaire EAG s'accorde avec le fait de voter sur l'entrée en matière sans transférer le texte à la commission de l'énergie. Il estime que le projet de loi part d'une intention louable, mais ne répond pas à la problématique d'une manière satisfaisante. Il note, en réponse aux propos du PLR, que la question du monopole public n'est pas une notion indéfinie, car elle existe pour l'approvisionnement en électricité. Toutefois, il est difficile d'imaginer une application du projet de loi plus large que pour les SIG. Il demande si d'autres institutions susceptibles d'entrer dans le champ de la loi ont été mentionnées.

Une commissaire MCG note qu'il est courant de voir certaines recettes d'un secteur réaffectées à d'autres secteurs. A cet égard, la taxe sur les huiles minérales ne sert pas au financement des routes uniquement mais également du rail. Elle s'étonne de la teneur de l'art. 35 al. 5 : *« 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 »*. En effet, elle indique ne pas avoir de souvenir que les comptes de l'Hospice général aient été excédentaires.

Un commissaire PLR, en réponse aux propos de MCG, indique que bien que la notion de « monopole » soit définie, il demeure le problème de savoir quelles institutions sont concernées par le projet de loi. De plus, il s'agit parfois de secteurs monopolistiques, comme pour le cas de l'aéroport. Concernant la remarque du MCG, il note que l'article sur l'Hospice général n'est pas modifié par le projet de loi, mis à part la modification du terme « bénéfice » en « excédent au compte ».

Un commissaire UDC indique que l'intention de M. Velasco est claire. Il s'agit de s'assurer qu'un bénéfice d'une institution soit affecté à l'exercice suivant de cette même institution. Bien qu'il comprenne son argument, il estime que la manière de procéder n'est pas adéquate, car elle remet en question l'autonomie des institutions.

Le président cite un extrait du procès-verbal n° 10 du 11 janvier 2019 : *« M. Velasco indique que l'aéroport en fait également partie. L'activité qui consiste à demander des taxes d'atterrissage est également une activité à caractère monopolistique. Concernant l'art. 35 al. 2 (...) M. Velasco explique que cela permet d'éviter qu'une institution affichant des excédents touche une subvention. Les excédents doivent être déduits des subventions, dans le cas contraire, cela signifierait que l'Etat subventionne une entité »*

*pour qu'elle puisse réaliser des bénéfices.* » Le président souligne que le cœur de la fonction de l'aéroport, de permettre le décollage et l'atterrissage d'avions, est une activité monopolistique. Il note que ce que défend M. Velasco au travers de ce projet est d'éviter un caractère fiscal déguisé avec ces taxes, qui ne doivent pas occasionner de bénéfices.

Un commissaire PLR souligne que le caractère monopolistique de l'aéroport concerne uniquement le tarmac. Pour le reste, une large partie de son bénéfice découle de la location de surfaces commerciales. Il semble dès lors compliqué de demander à l'aéroport de scinder sa comptabilité afin de pouvoir appliquer la loi sur une partie de son revenu.

M. Mangilli émet des doutes sur le fait que l'activité aéroportuaire soit monopolistique. En effet, l'existence d'un seul aéroport à Genève s'explique essentiellement par un manque de place. De plus, la nature de sa prestation n'est pas monopolistique, car, contrairement aux SIG où la personne n'a pas le choix de l'approvisionnement en électricité, un voyageur peut décider de prendre un avion en partance de Zurich.

Le président propose de procéder de la manière suivante :

- vote sur le report du vote d'entrée en matière à la prochaine séance ;
- si refusé, vote sur le renvoi du texte à la commission de l'énergie ;
- si refusé, vote d'entrée en matière.

Le président met aux voix le report du vote d'entrée en matière :

Oui : 2 (2 S)  
 Non : 4 (2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)  
 Abstentions : 2 (1 EAG, 1 Ve)

**La proposition est refusée.**

Le président met aux voix le renvoi du PL 12407 à la commission de l'énergie :

Oui : 1 (1 S)  
 Non : 6 (1 EAG, 1 Ve, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)  
 Abstentions : 1 (1 S)

**La proposition est refusée.**



Le président met aux voix l'entrée en matière du projet de loi 12407 :

Oui : 2 (2 S)

Non : 5 (1 Ve, 2 PLR, 1 UDC 1 MCG)

Abstentions : 1 (1 EAG)

**L'entrée en matière est refusée.**

*Catégorie de débat préavisée : II, 30 min*

## **Projet de loi (12407-A)**

### **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.