

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 18 mai 2020

Projet de loi

modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05) (Réserve conjoncturelle)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF – D 1 05), est modifiée comme suit :

Art. 12, al. 2, lettre a (nouvelle teneur)

² L'attribution à la réserve conjoncturelle ou son utilisation se font après détermination du résultat annuel et doivent faire l'objet d'une loi. Les principes suivants sont applicables :

- a) en cas d'exercice bénéficiaire, la réserve conjoncturelle ne peut être alimentée qu'à hauteur de l'excédent de revenus qui ressort du compte de résultat;

Art. 69 Disposition transitoire relative à la modification du ... (à compléter) (nouveau)

La modification de l'article 12, lettre a, du ... (à compléter), s'applique à compter de l'approbation des états financiers individuels de l'Etat de Genève pour l'année 2019, approuvés en 2020.

Art. 2 Clause d'urgence

L'urgence est déclarée.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

La réserve conjoncturelle est un outil de gestion financière adapté aux cycles conjoncturels. Elle définit la marge de manœuvre dont dispose le Conseil d'Etat pour présenter des budgets déficitaires.

L'alimentation de la réserve conjoncturelle est subordonnée à une double condition : elle ne peut dépasser l'excédent de revenus qui ressort du compte de résultat et les investissements doivent être autofinancés (art. 12, al. 2, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat – LGAF). Cet autofinancement est réalisé lorsque, dans le tableau de flux de trésorerie ressortant des états financiers individuels de l'Etat, le flux de trésorerie libre est positif (flux de trésorerie libre : excédents de trésorerie liés à la réalisation des charges et revenus d'exploitation, diminués des sorties de trésorerie liées aux investissements).

Les états financiers individuels 2019 de l'Etat présentent un excédent de revenu de 188 millions de francs et une réserve conjoncturelle de 710 millions de francs, identique à 2018. L'article 2 du projet de loi approuvant les états financiers individuels de l'Etat de Genève pour 2019 (PL 12669) mentionne à ce titre que la réserve conjoncturelle n'est ni dotée, ni utilisée. En effet, l'autofinancement des investissements étant réalisé à hauteur de 96% en 2019 (le flux de trésorerie libre est négatif de 22 millions de francs), la réserve conjoncturelle n'a pu être alimentée sur la base de l'excédent de revenu réalisé en 2019.

Il est à noter que selon la règle de calcul des recommandations MCH2 (Modèle comptable harmonisé 2 pour les cantons et les communes), la condition de l'autofinancement serait considérée comme réalisée dans un tel cas.

Les conséquences attendues de la crise sanitaire et économique actuelle pourraient être atténuées en attribuant l'excédent de revenu 2019, soit 188 millions de francs, à la réserve conjoncturelle, quand bien même les investissements ne sont pas intégralement autofinancés. Le présent projet de loi vise à modifier la LGAF dans ce sens.

Du point de vue budgétaire, les dispositions transitoires de la LGAF relatives à la mise en œuvre de la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA) prévoient :

- que l'Etat puisse présenter un déficit budgétaire admissible limité à 372 millions de francs en 2020, ce montant étant graduellement réduit à raison de 23,25 millions de francs par année, jusqu'à 2027 y compris;
- en outre, que ce déficit budgétaire admissible puisse être dépassé à hauteur de la réserve conjoncturelle.

L'objectif de cette double disposition est de doter l'Etat d'une « enveloppe » lui permettant de dépasser le déficit budgétaire admissible pour les budgets 2020 à 2027. Ainsi, avec une réserve conjoncturelle de 710 millions de francs, le déficit budgétaire total autorisé cumulé jusqu'en 2027 atteint 3 milliards de francs.

Néanmoins, la crise sanitaire actuelle a des conséquences économiques et financières qui devraient se traduire par la consommation d'une grande partie, voire de la totalité, de la réserve conjoncturelle de 710 millions de francs au 31 décembre 2020.

Du point de vue des états financiers, les dispositions transitoires de la LGAF prévoient qu'en cas d'exercice déficitaire, la réserve conjoncturelle est utilisée (consommée) à concurrence des pertes réalisées qui excèdent la limite de déficit budgétaire admissible. Les conséquences sur les prochains budgets sont les suivantes :

- le budget 2021 pourra présenter un déficit à concurrence de la réserve conjoncturelle disponible de 710 – voire 898 – millions de francs, selon les états financiers individuels de 2019;
- en revanche, les pertes subies en 2020 affecteront le solde de la réserve conjoncturelle disponible au 1^{er} janvier 2021, qui déterminera le déficit budgétaire total admissible en 2022. Vu les pertes attendues, le déficit budgétaire 2022 ne pourra pas excéder le déficit admissible de 325,5 millions de francs. Il est rappelé au surplus que le budget 2028 devra être à l'équilibre.

La crise sanitaire actuelle a ainsi pour effet d'accroître fortement les contraintes budgétaires qui attendent l'Etat ces prochaines années, alors que cette crise constitue une situation exceptionnelle, indépendante des cycles économiques, caractérisée par le recours à la notion d'état de nécessité au sens de l'article 113 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00). Le présent projet de loi permet d'atténuer les conséquences de cette crise, en faisant passer la réserve

conjoncturelle disponible au 1^{er} janvier 2020 de 710 millions de francs à 898 millions de francs

Selon les états financiers individuels 2019 de l'Etat, les investissements sont autofinancés à 96% (579 millions de francs de flux de trésorerie liés à l'exploitation contre 601 millions de francs de flux de trésorerie liés aux investissements). Le manque d'autofinancement des investissements est par conséquent particulièrement tenu en 2019, ce d'autant plus que le taux d'autofinancement, calculé selon les recommandations MCH2, est de 102% en l'occurrence. L'autofinancement serait donc considéré comme atteint selon la règle de calcul des recommandations MCH2.

Pour permettre cette attribution, il convient de modifier les lois selon l'ordre suivant :

- en premier lieu, supprimer la condition relative à l'autofinancement des investissements dans la LGAF, ce qui est l'objectif recherché par le présent projet de loi;
- en second lieu, affecter à la réserve conjoncturelle au 1^{er} janvier 2020 l'intégralité de l'excédent de revenu 2019 par le biais d'un amendement au projet de loi approuvant les états financiers individuels de l'Etat de Genève pour l'année 2019 (PL 12669).

La réserve conjoncturelle ainsi portée à 898 millions de francs au 1^{er} janvier 2020 serait entièrement utilisée si le déficit ressortant des états financiers 2020 était supérieur à 1,27 milliard de francs. A contrario, la réserve conjoncturelle présenterait encore un solde disponible au 1^{er} janvier 2021 si le déficit 2020 était inférieur à 1,27 milliard de francs. Les budgets 2022 et suivants pourraient ainsi présenter un déficit excédant la limite admissible dans des ordres de grandeur incitant l'Etat à poursuivre une politique de prudence financière.

Commentaire par articles

Art. 12, al. 2, lettre a (nouvelle teneur)

La modification proposée supprime la condition relative à l'autofinancement des investissements pour alimenter la réserve conjoncturelle. Cette suppression donne de la souplesse dans les décisions, dès lors que l'attribution à la réserve conjoncturelle devient envisageable en cas d'excédent de revenu. Cette suppression n'empêche toutefois pas de prendre en considération le niveau d'autofinancement des investissements dans la prise de décisions.

Pour rétablir la condition relative à l'autofinancement des investissements, il conviendra alors de modifier à nouveau la LGAF.

Art. 69 (nouveau)

Cette disposition temporelle vise à préciser que la modification à l'article 12, alinéa 2, lettre a, s'appliquera déjà dans le cadre de l'approbation des états financiers individuels 2019, approuvés en 2020.

Clause d'urgence (art. 2 souligné)

Dès lors que les comptes 2019 seront à l'ordre du jour du Grand Conseil des 27 et 28 août 2020, il convient que le présent projet de loi soit déjà entré en vigueur, ce que ne permettraient pas les délais habituels.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet*
- 2) Tableau comparatif*

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF – D 1 05)

Projet présenté par DF

(montants annuels, en mios de fr.)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	dès 2027
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Remarques :

Le PL vise à permettre l'attribution de l'intégralité de l'excédent de revenu 2019 à la réserve conjoncturelle dans le cadre de l'approbation des états financiers 2019. L'impact de cette attribution concerne le bilan uniquement.

Date et signature du responsable financier :

14.05.2020



Projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF – D I 05)

Tableau comparatif

Teneur actuelle	Projet de modification
<p>Art. 12 Gestion financière conjoncturelle</p> <p>¹ La gestion financière conjoncturelle s'effectue au travers d'une réserve comptable, dénommée réserve conjoncturelle.</p> <p>² L'attribution à la réserve conjoncturelle ou son utilisation se font après détermination du résultat annuel et doivent faire l'objet d'une loi. Les principes suivants sont applicables :</p> <p>a) en cas d'exercice bénéficiaire, la réserve conjoncturelle ne peut être alimentée qu'à hauteur de l'excédent de revenus qui ressort du compte de résultat, pour autant que les investissements soient autofinancés,</p> <p>b) en cas d'exercice déficitaire, la réserve conjoncturelle est utilisée jusqu'à concurrence des pertes réalisées.</p> <p>³ Le budget de fonctionnement peut présenter un excédent de charges, à concurrence maximale de la réserve conjoncturelle disponible.</p> <p>⁴ Lorsque l'hypothèse visée à l'alinéa précédent se présente, le plan financier quadriennal de l'Etat doit démontrer le retour à un excédent de revenus. Pour y parvenir, le Conseil d'Etat présente de manière séparée les mesures qui relèvent de sa compétence et les mesures d'assouplissement de rang législatif.</p> <p>⁵ Il en va de même en ce qui concerne la reconstitution de la réserve conjoncturelle, en cas d'épuisement de celle-ci.</p>	<p>Art. 12 Gestion financière conjoncturelle</p> <p>a) en cas d'exercice bénéficiaire, la réserve conjoncturelle ne peut être alimentée qu'à hauteur de l'excédent de revenus qui ressort du compte de résultat;</p>
	<p>Art. 69 Dispositions transitoire relative à la modification du [...]</p> <p>La modification de l'article 12, lettre a, s'applique à compter de l'approbation des états financiers individuels de l'Etat de Genève pour l'année 2019, approuvés en 2020.</p>
	<p>Art. 2 Clause d'urgence</p> <p>L'urgence est déclarée.</p>