

Date de dépôt : 31 août 2010

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Véronique Pürro, Alain Charbonnier, Virginie Keller, Geneviève Guinand Maitre, Alberto Velasco, Alain Etienne, Thierry Charollais, Loly Bolay, Lydia Schneider Hausser, Régis de Battista, Mariane Grobet-Wellner, Elisabeth Chatelain, Anne Emery-Torracinta et Pablo Garcia : Bientôt trois ans de mise en vigueur de la LIAF, il est temps d'évaluer ses effets et d'envisager une réforme

Rapport de majorité de M. Pierre Weiss (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Anne Emery-Torracinta (page 17)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Weiss

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances, dans une large majorité, s'est refusé d'entreprendre une révision de la LIAF comme le souhaitait une motion socialiste. Elle suggère à ce Grand Conseil de la suivre dans ses conclusions, étant entendu que des adaptations concernant certains points de mise en œuvre de cette loi méritent d'être prises en considération par le Conseil d'Etat par le biais des directives liées au règlement d'application de la LIAF. En outre, grâce à son vote, elle a évité tout blocage dans l'examen des projets de lois tombant sous la coupe de la LIAF, ce dont les bénéficiaires lui sauront vraisemblablement gré.

Deux séances parfois animées, les 24 et 31 mars 2010, sous la présidence de M. Christian Bavarel, assisté scientifiquement par M. Nicolas Huver, M^{me} Mariane Cherbuliez tenant le procès-verbal, auront été nécessaires pour arriver à cette conclusion. Elles auront permis un examen approfondi et sans concession de la mise en œuvre de la LIAF, grâce notamment à deux auditions. A en outre participé aux débats M. David Hiler, conseiller d'Etat, chef du département des finances (DF), accompagné de MM. Marc Brunazzi, secrétaire général adjoint ; l'un et l'autre ont porté à la connaissance des commissaires des éléments factuels concluants.

1. La motion en bref

Mettant en avant des difficultés que rencontreraient les subventionnés comme l'administration dans la mise en œuvre de la LIAF qui a effectivement entraîné des changements dans les rapports que les uns entretiennent avec les autres, les motionnaires souhaitent *primo* un bilan de la LIAF, *secundo* une révision qui prenne en compte ledit bilan. On notera que le titre de la motion rend parfaitement compte de leurs intentions. On verra plus loin que la teneur de la loi aurait dû les convaincre qu'elle ne constitue pas un angle d'attaque pertinent.

2.1. Première audition

La Chambre de l'économie sociale et solidaire, représentée par M^{me} Jacqueline Cramer, MM. Christophe Dunand et Alain Bolle, est reçue, à sa demande, par la Commission des finances et se présente. Ses représentants s'expriment en outre au nom du Regroupement d'associations privées (RAP) et de la Fédération d'associations privées d'action sociale (FARGO). Ils indiquent avoir constitué un groupe de travail pour analyser les effets de la LIAF. Ils précisent avoir rencontré le représentant du département des finances.

Parmi les points positifs de la LIAF, ils relèvent la fin du fait du prince grâce aux contrats de prestations qu'ils préféreraient voir transformés en contrats de partenariat. Leur avantage est de clarifier les liens entre les partenaires, de permettre des tableaux de bord et d'améliorer la connaissance par les députés du monde associatif.

Des désagréments de cette loi votée à l'unanimité sont toutefois signalés. Le premier est le contrôle imposé aux associations. Le contrôle ordinaire qui concerne la moitié d'entre elles est chronophage et coûteux ; il ne répond pas au principe de proportionnalité. Les auditionnés souhaitent donc que l'ampleur des contrôles soit liée au montant de la subvention, notamment pour revenir au contrôle restreint. Un relèvement du plancher de 200 000 F

est souhaité. Ne serait-ce que pour utiliser les subventions aux fins de l'association et non aux moyens du contrôle.

Un deuxième problème est l'absence d'unité de doctrine interdépartementale au sujet de la thésaurisation.

Un troisième est l'indexation des subventions, en fonction de l'indexation des salaires des collaborateurs des associations subventionnées.

Une riche discussion s'ensuit.

Pour le rapporteur de majorité, si les contrôles sont lourds, le principe de leur nécessité, compte tenu de celui de proportionnalité, est essentiel. Un auditionné admet avoir oublié de rappeler qu'il était accepté par les bénéficiaires.

S'agissant de l'indexation, il poursuit en soulignant que l'intention du législateur était de maîtriser l'évolution du budget grâce aux contrats quadriennaux, étant entendu que les recettes des associations ont aussi d'autres sources que l'Etat. En outre, nombre de milieux affirment que le subventionnement des associations coûte moins cher que l'engagement de personnel par l'Etat, précisément parce que les premières ne connaissent pas les pratiques salariales du second. Seule une inflation importante pourrait amener à une révision des contrats avant leur expiration. Quid d'ailleurs de l'incidence d'une déflation comme l'a connu pendant une partie de 2009 l'indice des prix à la consommation ? A la remarque d'un auditionné sur l'obligation, pour certains subventionnés, d'appliquer les mécanismes salariaux étatiques, le rapporteur de majorité lui réplique que les ressources extérieures peuvent trouver là une utilité. C'est d'ailleurs ce que fait l'association (le Centre social protestant) que dirige l'un des auditionnés, qui note que pour certaines associations, l'écart salarial avec d'autres subventionnés va croissant.

Un autre auditionné, à la tête de Réalise, souligne que le niveau des salaires détermine la qualité des collaborateurs et des prestations et craint un effet négatif de la non-indexation des salaires. A quoi le rapporteur répond que la même crainte pourrait être exprimée à propos de l'Etat face au secteur privé non subventionné, mais que le sens de l'Etat de ses collaborateurs pallie le plus souvent cet inconvénient. Ce raisonnement vaut a fortiori pour le secteur subventionné, ce dont l'auditionné lui donne acte.

Un commissaire (L) profite de cette audition demandée par la Chambre de l'économie sociale et solidaire pour poser quelques questions à ses représentants. Il note d'emblée que ses membres ne sont pas les seuls à s'occuper de l'intérêt général, les entreprises permettant, par les richesses créées, de générer salaires pour leurs collaborateurs et impôts pour la

collectivité. Ce qui est reconnu par un auditionné, qui nuance aussitôt son propos en insistant sur la différence entre les entreprises multinationales et les locales, mues par des objectifs d'engagement durable pour l'emploi local et une économie réelle. Ce en quoi elles sont proches de l'approche de son association faitière, proche des coopératives.

Il a lu avec intérêt son rapport d'activités pour 2008 qui montre qu'à hauteur de 453 000 F elle est entièrement subventionnée, pour l'essentiel par l'Etat de Genève.

Si le commissaire (L) reconnaît le besoin de proportionnalité, il souligne aussi que la gouvernance de maintes associations était « aléatoire » avant la mise en œuvre de la LIAF.

Un autre commissaire (L) relève n'avoir pas entendu de critiques de la part des auditionnés lors des décisions de versement de subventions en leur faveur. Il note aussi que les éléments demandés sont monnaie courante dans le monde réel, i.e. non étatique. Il n'a pas été en mesure de trouver la preuve du coût « monstrueux » des contrôles, et cite à cet égard l'exemple d'une association qui prétendait avoir dû engager un collaborateur à cet effet, ce qui ne s'est pas avéré, enquête faite. L'un des auditionnés reconnaît ne pas disposer de chiffres précis sur les coûts des contrôles, mais fait état d'impressions partagées quant à leur poids et pourrait en fournir pour celle dont il a la responsabilité.

Le commissaire prend encore à témoin l'assainissement dans la gestion publique permis par la LIAF, notamment en matière de thésaurisation induite, de l'ordre d'une centaine de millions de francs. Avant la LIAF, l'ensemble des subventions, équivalant à près de la moitié du budget de l'Etat, était résumé en moins de dix pages sur les quelque quatre ou cinq centaines de pages du budget !

Le représentant du département des finances souligne que les critiques concernent plus le règlement d'application de la LIAF, voire les directives d'application, que la loi elle-même. Et donc que la commission n'a pas compétence pour en connaître. Sa seule mission est de vérifier « l'application de la LIAF à travers les états financiers ». Il précise au sujet des contrôles restreint et ordinaire que la commission négocie avec le Conseil d'Etat et que le règlement d'application est fixé par ce dernier, d'entente avec la Commission des finances. Bref, la cible est ou devrait être le Conseil d'Etat, et non la Commission des finances !

Les propos du représentant du département des finances conduisent le rapporteur de majorité à considérer que les différences d'application selon les

départements sont un problème qui se situe hors des possibilités d'action de la Commission des finances.

L'amélioration de la qualité des prestations et celle de la sévérité des contrôles sont l'objet d'une interrogation sceptique par le rapporteur de minorité. Ce que confirme un représentant du monde associatif qui souhaite aussi un assouplissement de la périodicité quadriennale pour prendre en considération de nouveaux besoins. La lenteur des adaptations des contrats est contestée par un commissaire libéral, prenant l'exemple des HUG, qui conclut que les auditionnés souhaitent en fait revenir sur les planchers à partir desquels les contrôles s'exercent.

La logique des indicateurs de moyens et de résultats est toutefois saluée par un autre auditionné, de même que la disparition des inégalités de traitement, singulièrement en matière de thésaurisation. Mais c'est la proportionnalité des contrôles qui est au cœur de l'opposition du monde associatif, selon un autre représentant qui ajoute que des états-majors étatiques partagent son point de vue. A ce stade, un représentant de l'Etat insiste sur le fait que la décision d'imposer un contrôle ordinaire dès qu'est atteint le montant de 200 000 F résulte des directives d'application de la loi et sur le fait que les inégalités de traitement selon les départements feront l'objet d'une attention particulière du Conseil d'Etat.

Pour le rapporteur de majorité, il revient aussi aux associations de trouver une parade aux lenteurs alléguées dans les modifications de leurs contrats de prestations de la part de l'Etat en s'assurant d'autres sources de financement afin de diminuer de la sorte leur dépendance. Il prend l'exemple de l'association auditionnée dans laquelle les sources extérieures de financement, soit les cotisations de ses membres, ne représentent que trois pour-cent de ses ressources !

Malgré l'opposition du président qui souhaite clore une discussion d'une audition qu'il avait contribué à engendrer en regrettant avec virulence la virulence de certains propos, les échanges continuent.

Ils permettent à un commissaire (PDC) de souhaiter la mise en annexe au rapport des diverses directives liées à la LIAF¹. Et à un commissaire (L) mis personnellement en cause de déclarer découvrir l'existence du RAP et de la FARGO, des organisations faïtières dont il aimerait connaître les ressources, en souhaitant que les cotisations ne soient pas payées par les associations membres, elles-mêmes subventionnées, ce qui poserait un problème au regard de la LIAF. A noter que ces deux organismes devraient fusionner,

¹ Cf. annexe 1, Partie 3, Directives, extraites de Documentation de référence concernant la LIAF, département des finances, 31 mars 2010.

selon les indications données par un auditionné, et qu'ils ne regroupent pas l'ensemble des quelque 2'800 associations genevoises².

Le rapporteur considère que la demande d'audition était légitime, que les questions de fond soulevées méritaient de l'être, qu'il conviendra d'accorder encore du temps à l'étude de cette motion, que l'existence de superstructures associatives rend nécessaire l'obtention d'informations complémentaires, quitte à en saisir la Cour des comptes, que d'autres auditions sont nécessaires, dont celle de l'UAPG, et qu'il n'est pas illégitime de la part de commissaires de juger le travail des associations quand celles-là jugent le travail de la Commission des finances, du parlement et plus généralement de l'Etat.

Pour le président, l'existence de regroupements exprime un besoin de synergies, au demeurant généralement sans coûts. Il rappelle l'attachement des Verts au monde associatif plutôt qu'à l'Etat pour effectuer diverses tâches, mais reconnaît qu'il y a là l'expression de choix politiques qui pourraient changer. Il pense que les Socialistes seraient « *contents s'il y a plus d'Etat et que les Libéraux souhaitent certainement cela* », une opinion contestée tant par le rapporteur de minorité que par le rapporteur de majorité.

Celui-là ajoute que les commissaires « *se leurrent en pensant qu'ils contrôlent, alors qu'ils passent souvent à côté du problème* ». Et de mentionner que des augmentations de subventions ont été accordées, à une époque où le rapporteur de minorité n'était pas membre de la Commission des finances, « *alors que les structures en question étaient absolument mal gérées* », pour plaider en faveur d'un juste milieu « entre un contrôle laxiste ou absent et un contrôle trop pointu, qui passe à côté du problème et contrôle rarement l'essentiel ».

Ces affirmations sont notées avec intérêt par le rapporteur de majorité. Qui ajoute que l'accentuation ou la simple existence de contrôles dans les cas d'octroi d'argent public provoque des crispations, car elle bouleverse des modes de faire établis et n'est pas appréciée à la même aune par le législateur et les bénéficiaires de subventions.

2.2. Seconde audition

M^{me} Sabine von der Weid, secrétaire permanente de l'UAPG, et M. Charles Lassauce, membre de la direction de la CCIG, présentent

² Cf. annexe 2 et 3, présentations du RAP & liste des membres et de la FARGO & liste des membres.

l'appréciation favorable que les milieux économiques privés genevois portent sur la LIAF³.

Si la LIAF, comme toute loi, est perfectible, le souci d'égalité de traitement l'emportant notamment sur celui de proportionnalité lors de son élaboration, la motion est toutefois excessive dans ses invites. Elle est aussi prématurée même si la mise en œuvre a été « quelque peu brutale et précipitée », au vu de la complexité des situations à prendre en compte, des formes juridiques différentes des associations, de l'existence ou non de réserves, etc. L'importance de la subvention et sa proportion par rapport au budget du subventionné pourraient être des critères à prendre en considération pour les contrôles. La possibilité de bénéfices résultant d'une bonne gestion doit être envisagée au moment du contrat. Le subventionnement en cascade évité. En outre, les contrats de prestations doivent résulter de réelles négociations entre partenaires.

Certains commissaires Verts et Socialistes sont positivement surpris des propos tenus ; d'autres, Libéraux, sont surpris de leur surprise.

Le rapporteur de majorité fait encore référence au blog de la Tribune de Genève « La gazette de la constituante » intitulé « Pan sur la LIAF » qui se veut un compte-rendu d'une audition publique des milieux associatifs⁴. Commentaire initial du blogueur, par ailleurs ancien secrétaire général du DF : « *Ce code des subventions - Genève est l'un des derniers cantons à s'en doter - fait dépendre l'octroi des aides publiques de la signature d'un contrat de prestations. Une politique qui est perçue par nombre d'associations comme une violation de leur autonomie et un changement radical du modèle traditionnel de gestion fondé sur la confiance. Désormais il faut rendre des comptes à l'Etat payeur. Et ça passe mal* ».

L'un des auditionnés de la Chambre économique sociale et solidaire y a « *tiré à vue sur la notion de contrat de prestations, préférant à ce concept du marché la notion de partenariat, car il y voit les soubassements d'une relation souple basée sur la confiance.* » (...) « *(Il) dénonce la tendance à la professionnalisation des relations entre l'Etat et les associations et la technocratie qui se met en place* ».

³ Cf. annexe 4, Audition de la CCIG et de l'UAPG sur la motion 1913 relative à la LIAF, 31 mars 2010.

⁴ Pour plus de détails, lire <http://constitution.blog.tdg.ch/archive/2010/01/28/pan-sur-la-liaf.html>

Violation de l'autonomie, devoir de rendre des comptes, confiance disparue, professionnalisation obligée, autant de vices de la LIAF pour certains dans les milieux associatifs, autant de qualités pour d'autres, dont le rapporteur de majorité.

Ces propos ne correspondent pas à ceux que la même personne avait tenus devant la commission, notent le rapporteur de majorité, le président et un autre commissaire. Ce dont convient le rapporteur de majorité, qui précise cependant que ce qui se dit ailleurs ne peut être ignoré, sauf à faire preuve d'angélisme ou de surdité démocratique⁵.

⁵ Cf. le procès-verbal de l'audition publique des milieux associatifs devant la commission 1 de l'assemblée constituante - Principes généraux et droits fondamentaux - Séance No. 30 – jeudi 28 janvier 2010 : http://www.ge.ch/constituante/doc/presse/AP_031.pdf.

En sont extraites ci-dessous les questions posées à MM. Bolle et Dunant et leurs réponses, aux fins d'en voir la cohérence avec le compte-rendu du blog de la Tribune de Genève, seule source non officielle disponible à l'époque de l'audition en Commission des finances.

*S'agissant plus spécifiquement des propos tenus par deux des trois auditionnés à l'égard des constituants sur la LIAF, on y relèvera les points suivants (qui font l'objet d'une mise en **caractères gras**) :*

- *La conviction que le contrat de prestations n'est pas un instrument adéquat de relations avec l'Etat, contrairement à la notion de partenariat qui est souple et basée sur la confiance ;*
- *Le refus d'une complication des relations due à la nécessité de respecter un contrat de prestations qui les cadre de manière professionnelle, à la limite de la technocratie ;*
- *La disproportion aggravée par la LIAF entre le temps mis à répondre aux exigences de l'Etat et le travail sur le terrain ;*
- *La reconnaissance du principe du contrôle par l'Etat ;*
- *Le refus d'une transparence excessive succédant à un certain flou ;*
- *Les problèmes posés par la durée quadriennale des contrats pour augmenter les salaires des collaborateurs et en même temps fournir des prestations inchangées ;*
- *L'avis que les contrats de prestations sont un frein à la créativité des associations ;*
- *L'accent mis sur l'Etat garant et non l'Etat gérant, ce qui suppose aussi un partenariat ;*
- *La vision de la LIAF en tant qu'«usine à gaz».*

« 3) Audition des invités, par les trois commissions, sur les thèmes suivants :

- *Quels sont les besoins en matière de reconnaissance du travail entrepris par les associations et le type de soutien attendu des pouvoirs publics ?*
- *Comment convient-il de prévoir les relations, les contrats ou les mandats entre le canton, les communes et les associations, en particulier en cas de subventionnement ?*
- *De quelles façons les associations désirent-elles interpeller l'Etat, être consultées ou associées sur des questions de politique générale en lien avec leurs activités ?*

Exposé de M. Bolle, représentant de la FARGO et du RAP, directeur du Centre social protestant

*M. Bolle relève que M. Gardiol vient de citer le chiffre de 1'800 associations répertoriées ; en préparant cette audition, les différentes fédérations en ont répertorié environ 2'800. C'est dire que le tissu associatif est extrêmement riche et qu'il est indispensable que dans leur exercice de refondation de la Constitution, les constituants puissent s'arrêter sur cette thématique et ancrer un certain nombre de principes. Pour répondre à la première question posée ce soir, celle de la reconnaissance, **la relation qui se noue entre l'Etat et une partie des associations se fonde sur un « contrat de prestations ». Or, cette forme ne convient absolument pas.** Cela n'étonnera probablement pas un certain nombre de constituants puisqu'il s'agit d'un sujet qui mobilise les associations selon lesquelles **la notion de partenariat est mieux à même de représenter ce que doit être la relation entre l'Etat et les associations. La philosophie sous-jacente à la notion de partenariat est importante : la relation doit être souple, basée sur la confiance, ce qui ne signifie pas qu'aucun indicateur n'est posé, pour ceux qui se feraient du souci en matière de contrôle des associations dans la mesure où elles offrent des prestations. Aujourd'hui, on constate une tendance à définir à l'excès les relations entre ces associations et l'Etat, ce qui n'est pas sans poser de problème aux militants ou bénévoles engagés dans le monde associatif. Les constituants peuvent imaginer comme **les choses sont compliquées quand il s'agit de respecter un contrat de prestations qui cadre de manière extrêmement professionnelle les relations entre l'Etat et les associations et qui les cadre à tel point que cela devient de la « technocratie ».** Il faut relever un deuxième point important. Le monde associatif dispose d'un niveau d'expertise élevé. Dans le social par exemple, les associations se sont souvent créées en partant d'une préoccupation d'usagers, qui ont décidé de se mobiliser puis, à un moment donné, ont demandé à l'Etat d'entrer dans un partenariat – ce terme existait en matière de relations avec l'Etat il y a encore quelque temps et M. Bolle en veut pour preuve un « contrat de partenariat », qu'il a sous les yeux, signé entre le RAP et l'Etat. Le monde associatif a donc proposé à l'Etat de clarifier les relations qu'ils entretenaient et de définir les prestations nécessaires aux usagers. Il existe donc un professionnalisme important, mais les ressources ne sont pas toujours mobilisées de la bonne manière. Il cite comme exemple un sujet polémique mais révélateur du manque de consultation. A aucun moment le Conseil d'Etat n'a contacté l'association Mesemrom, qui est en relation avec les Roms, sur la thématique des enfants roms ou de la mendicité. Il***

arrive cependant parfois que les associations soient consultées, mais sur initiative personnelle des Conseillers d'Etat. Ainsi, M. Longchamp a intégré un certain nombre d'associations pour l'élaboration de deux projets de loi déposés au Grand Conseil. Il faut consulter les associations et prendre en compte leur niveau d'expertise important. Enfin, M. Bolle insistera sur la question de la démocratie participative. Dans le monde associatif, il y a des assemblées générales, des bénévoles sont engagés. C'est donc un lieu de mobilisation importante. Mais il est parfois décourageant de voir qu'une pression importante est exercée sur les structures associatives qui risque de brider leur créativité. La FARGO et le RAP souhaitent donc aujourd'hui voir inscrit dans la Constitution des principes qui permettent à ces associations de continuer à être créatives et à répondre aux préoccupations des usagers qu'elles représentent.

Question

M. VELASCO relève que certains ont évoqué la Loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) et le fait qu'on demande une contreprestation aux subventions données par l'Etat aux associations. Il souhaite savoir en quoi les intervenants ne sont pas d'accord avec cette disposition adoptée par le Grand Conseil et qui risque peut-être d'être invalidée par la Constitution. Il demande ce qu'ils reprochent à cette pratique qui fonctionne depuis deux ou trois ans.

Réponse

Selon M. Bolle, les critiques des associations envers cette loi se fondent essentiellement sur l'énergie nécessaire au monde associatif pour répondre aux exigences posées. Quand sa taille critique le lui permet, une association mettra les moyens nécessaires pour répondre à ces exigences. Cependant les petites associations déploient quantité d'efforts pour pouvoir remplir ces exigences. **Comment consacrer un temps considérable pour répondre à ces exigences, élaborer des tableaux de bord, rencontrer les fonctionnaires de différents départements, justifier le travail qui est fait, tout en se préoccupant des usagers qui fréquentent ces associations ?** Les états-majors des départements ont passé un temps considérable pour suivre l'élaboration des contrats de prestations en lien avec la LIAF et les députés y ont aussi passé un temps certain. Aujourd'hui, le monde associatif pense qu'il faut remettre la LIAF à plat et rentrer dans un véritable dialogue pour qu'il puisse faire entendre les points qui lui posent problème. Ceci dit, **il est normal qu'il y ait un contrôle si l'Etat délègue un certain nombre de prestations au monde associatif.** La question de la transparence a aussi été évoquée et la FARGO et le RAP défendent la position du Groupement des associations genevoises de jeunesse. **On est parti d'une situation où un certain flou régnait sur les relations entre l'Etat et les associations, mais aujourd'hui, par un effet de balancier, on est arrivé à l'autre extrême. Il faut assouplir les contraintes imposées par la LIAF.**

Question

M. MIZRAHI revient sur le mode de subventionnement, un des enjeux fondamentaux de la relation entre l'Etat et les associations. Pour résumer, il lui semble que les associations souhaitent moins de bureaucratie de la part de l'Etat. Il a aussi entendu que les intervenants veulent substituer le terme « contrat de partenariat » au terme « contrat de prestations ». Il demande s'il s'agit d'une autre manière de demander moins de bureaucratie ou s'il s'agit d'une revendication particulière. Les associations contestent-elles l'existence d'un contrat portant sur le financement d'un certain nombre de prestations ? Il souhaite des précisions sur la notion de partenariat. Par ailleurs, il a une question technique et demande si l'Etat s'engage, pendant toute la durée du contrat de prestations, à verser chaque année un certain montant ou si ce montant peut être remis en cause dans la discussion du budget au Grand Conseil.

Réponse

Selon M. Bolle, un distinguo important entre le contrat de prestations et le contrat de partenariat se trouve dans la souplesse de la relation entre l'Etat et les associations. Il a sous les yeux un contrat de partenariat qui parle d'une « relation souple ». Or, cette notion est absente de tous les contrats de prestations qu'il a vus. Pour répondre à la deuxième question, il signale **qu'une bonne partie des associations sont soumises à des contrats quadriennaux**, ce qui pose un problème délicat. En effet, il est généralement précisé que le montant déterminé dans la subvention la première année reste le même les années suivantes. **Or, on demande à certaines associations d'appliquer les échelles salariales de la fonction publique qui prévoient des indexations salariales et des évolutions. Dès lors, si ces associations respectent ces exigences, elles le font au détriment des prestations.** En effet, elles sont obligées de grignoter peu à peu la part dévolue aux prestations. **Enfin, ces contrats rendent la créativité difficile.** M. Bolle est président d'une autre association et rencontre régulièrement, à ce titre, la direction générale de la santé. Cette association fonctionne avec des tableaux de bord, un certain nombre d'objectifs. Mais si ces objectifs sont déterminés pour quatre ans, l'espace pour la créativité en matière de prestations offertes est inévitablement réduit parce qu'il faut chaque fois retourner négocier avec les départements pour pouvoir adapter le contenu du contrat de prestations. Les contrats de prestations exigent une mobilisation chronophage.

Débat avec le public.

M. Dunant. Je suis directeur de l'entreprise associative Réalise et président d'APRES, Chambre de l'économie sociale et solidaire. Après l'intervention précédente, je vais essayer de revenir à des questions peut-être plus générales et qui pourraient concerner les éléments-clés qui devraient apparaître dans la nouvelle Constitution. On a beaucoup parlé ce soir de la diversité des organisations qui poursuivent des buts d'intérêt collectif. On a beaucoup parlé d'associations. Je vous propose d'élargir un peu le propos. Il y a des associations, il y a des fondations mais il y a aussi des coopératives qui poursuivent des buts d'intérêt collectif. Je pense que ce

La commission décide de surseoir au vote de la motion pour prendre connaissance de la position du chef du département des finances.

3. Discussion avec le chef du département des finances

Le conseiller d'Etat relève tout d'abord que la loi n'avait pas fait l'objet d'un grand intérêt du Conseil d'Etat entre 2001 et 2005, de sorte que sa mise en œuvre a dû se faire de manière précipitée au cours de la législature suivante.

Parmi les points positifs principaux, il note le tuilage réussi des gros contrats de prestations et leur adaptation aux structures grandes et moyennes, avec un fonctionnement « assez bon » dès 200 000 F, malgré un problème de proportionnalité des efforts à déployer pour les contrôles qu'il conviendrait de résoudre. Une solution serait de se contenter d'un contrôle restreint, ce que le Conseil d'Etat entend faire, par le biais d'un arrêté.

Une autre question est le montant plancher. Un montant de 500 000 F est évoqué, en précisant que le Conseil d'Etat n'a pas de revendication sur ce point.

*qui nous intéresse ce soir, ce sont toutes ces organisations, petites et grandes, qui contribuent d'une manière ou d'une autre à l'intérêt collectif et qu'on ne se cantonne pas à la définition strictement associative, qui n'est qu'une des formes juridiques. Un deuxième élément dont on n'a pas parlé ce soir, c'est le principe d'agir subsidiaire. On l'a vu, historiquement, la société civile organisée a précédé l'Etat. Il est important que cela puisse continuer ainsi. Même si, à travers l'histoire, un certain nombre de services qui ont été développés par la société civile se sont transformés en services publics – et c'était certainement pertinent –, il faut continuer à faire en sorte que la société civile soit capable d'innover. Cela implique que l'Etat laisse la société civile faire tout ce qu'elle peut faire de manière pertinente. On a eu d'ailleurs un débat très intéressant, qui a précédé la mise en place de la Constituante, sur le thème Etat garant Etat gérant. Je crois qu'aujourd'hui, **on doit revenir à une vision d'un Etat garant et se garder d'un Etat qui devienne un Etat gérant**. Pour cela, si on revient à des perspectives plus opérationnelles, **il faut une relation de partenariat**. C'est non discuté ce soir, on le voit dans tous les secteurs, tout le monde en appelle de ses vœux. Il s'agira dans un deuxième temps de discuter des conditions-cadres qui permettent ces relations de partenariat. Je crois que ce n'est pas le rôle de la Constituante que d'aller dans les détails de ces relations de partenariat. On voit ce soir qu'il y a des dossiers importants. Il y a le dossier LIAF, **cette « usine à gaz » LIAF qu'il est urgent de simplifier**. Il n'y a pas que la LIAF, il y a d'autres choses à aménager pour que les conditions-cadres soient favorables à ce partenariat. »*

D'autres questions sont de nature réglementaire, concernent les directives ou la pratique.

A l'interrogation du président qui souhaiterait connaître le coût des contrôles, le chef du département des finances ne peut répondre avec précision, sinon en affirmant qu'il serait moindre grâce à des contrôles restreints, et qu'il serait augmenté si la périodicité des contrats de prestations était abaissée, de 4 à 2 ans par exemple. Le représentant du département précise que le coût peut passer, pour la première année seulement du premier contrat, du simple au quadruple en fonction de la taille de l'association. A quoi s'ajoutent, pour les petits subventionnés, des exigences différentes selon les départements. Le chef du département des finances relativise ces observations, le changement légal exigeant des compétences plus élevées (de secrétaire à administrateur), et donc plus chères, mais pas plus de forces de travail. Cette professionnalisation a été positive pour les moyennes structures. *« Il faut donc faire la part entre l'alimentation de la rhétorique de certains, qui refusent le contrôle de celui qui paie, et les gens qui regardent juste les coûts importants engendrés par les contrôles »*. Il confirme encore, à l'intention du rapporteur de minorité, cosignataire de la motion mais pas son auteur, qui pose une question surprenante, que le montant plancher de 200 000 F ne se trouve pas dans la loi, et donc que sa modification n'est pas de la compétence du Grand Conseil. Elle est en revanche de celle de l'administration, note le représentant du département des finances qui se réfère au projet de nouvelle directive⁶. Le chef du département des finances précise encore que le seuil du contrôle ordinaire avait été rendu identique au montant minimal pour une subvention impliquant un projet de loi.

Le rapporteur de majorité remarque que le conseiller d'Etat n'hésite pas à dire que certains refusent l'existence du contrôle étatique, qu'il y a inégalité de traitement au sein de l'Etat entre les subventionnés et qu'il faut veiller à l'existence d'une proportionnalité des procédures. Il regrette que certains, réticents aux complications des contrôles, ne se rendent pas compte que celles-là diminuent fortement dès le deuxième exercice. Au vu du manque d'historique, il considère la M 1913 comme prématurée. Et de suggérer son retrait ou son gel.

Il suggère aussi des regroupements d'associations, mettant en œuvre des synergies et débouchant sur un plus grand professionnalisme ; il prend pour exemple le secteur du handicap où dix-sept associations agissent en parallèle. Il se prononce contre une modification du seuil à partir duquel une

⁶ Cf. ann. 1.

subvention doit faire l'objet d'un projet de loi, mais peut être favorable à une modulation du type de contrôle.

Quant aux règles étatiques au sujet de la thésaurisation, il y voit la mise en œuvre d'une inégalité : les pertes sont à la charge des associations, les bénéficiaires sont partagés avec l'Etat. La part de l'Etat en tant que subventionneur devrait jouer un rôle. Le chef du département des finances admet que les règles devraient être adaptées aux cultures des différents milieux afin d'éviter tout frein ou désincitation, d'une part, mais aussi afin d'inciter les associations à utiliser l'argent mis à leur disposition. Un commissaire (L) note que certaines associations ont aussi agi avec un excès d'énergie peu rationnel, en développant des activités non financées, forçant l'Etat de venir à leur rescousse.

Des précisions sont encore apportées par le conseiller d'Etat sur les types de contrôle : d'opportunité, refusé par certains, sur le prix à payer pour atteindre certains objectifs ; des comptes ; interne, lié à la gestion du risque. Or, la LIAF s'intéresse surtout au premier type.

A un commissaire (R) qui s'inquiète de savoir si l'Etat pourrait toujours contrôler les bénéficiaires de subventions se situant au-dessous d'un plancher relevé à 500 000 F, il répond que le montant du plancher est question d'appréciation politique laissée au parlement ; pour les montants inférieurs, les plus bas (par exemple moins de 20 000 F) devraient être de la compétence du seul chef de département, et non du Conseil d'Etat. En l'état, jusqu'à 200 000 F, il n'y a certes pas de loi, mais il y a quand même un contrat simplifié. Bref, remonter la barre de 200 000 F à 500 000 F ne changera rien à la réalité des contrôles, mais diminuerait le pouvoir du Grand Conseil. Le commissaire en conclut que cette motion devrait être retirée.

Le conseiller d'Etat note aussi que les indemnités versées au nom de la LIAF, correspondant à une délégation de tâches publiques, sont un outil performant pour gérer l'Etat. En revanche, les aides financières posent un problème de légitimité et mettent en évidence la concurrence entre associations prétendant à traiter le même problème. Il verrait d'un bon œil un système à l'anglo-saxonne, où des associations concourraient pour obtenir l'aide publique, la meilleure l'emportant. Cette proposition rencontre l'assentiment du rapporteur de majorité.

Un commissaire (MCG) considère que le contrôle est fondamental. Au-delà d'un million, le contrôle ordinaire lui semble nécessaire. Les attentes comme les directives de l'Etat lui semblent actuellement insuffisamment définies. Il met en garde contre une terminologie empruntée au secteur privé.

Le représentant du département des finances abonde en son sens et exprime le souhait d'une harmonisation de la LGAF et de la LSGAF.

Le montant de 200 000 F pour les projets de lois permet de limiter le clientélisme, selon le rapporteur de majorité. Son relèvement serait un mauvais signal politique. En revanche, l'importance des contrôles peut être modulée.

L'empathie d'un commissaire (PDC) l'amène à trouver la source de la difficulté de certaines associations à accepter les contrôles dans des problèmes d'expression et une crainte de délaisser le terrain pour des tâches comptables. Le président lui rappelle toutefois que le contrôle fiduciaire, à la différence du contrôle interne, n'est pas effectué par des collaborateurs des associations. Le commissaire se déclare aussi favorable au regroupement d'associations et au système des appels d'offre.

Réagissant à sa préoccupation quant à la thésaurisation, le chef du département des finances souhaite distinguer les aspects quantitatifs (trop reçu ou pas assez dépensé) et qualitatifs (existence d'éventuels abus par rapport aux besoins, à examiner dans les comptes et les évaluations des contrats de prestations); ce travail revient au Grand Conseil, en fonction notamment du temps dont il dispose. Une fixation d'un taux déterminé de thésaurisation n'est donc pas envisageable, chaque cas devant être examiné pour lui-même et la réflexion développée au sein du Conseil d'Etat. Par ailleurs, il constate que nombre de subventions ont été décidées dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix sans vision stratégique, grâce aux moyens abondants dont disposait l'Etat.

4. Votes

A ce stade de la discussion, le rapporteur de minorité propose de geler la M 1913.

Un commissaire (MCG) propose pour sa part de baisser le seuil de 200 000 F à 50 000 F. Tel n'est pas l'avis d'un commissaire (PDC) qui propose de s'en tenir au montant actuel, du moins pour l'heure. Quant au chef du département des finances, il ne souhaite pas de vote indicatif de la commission, le Conseil d'Etat n'étant pas demandeur d'une modification législative.

Malgré ses déclarations antérieures et la position du conseiller d'Etat, le rapporteur de minorité demande toutefois un vote sur une augmentation du seuil de 200 000 F à 500 000 F.

Par 4 voix pour (1 S, 3 Ve) et 9 voix contre (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG), avec 1 abstention, la commission décide de ne pas hausser de

200 000 F à 500 000 F le plancher de l'exigence de la rédaction du projet de loi lié à la LIAF.

Un commissaire MCG veut aussi que sa proposition de baisser le plancher soit mise au vote. **Par 2 voix pour (2 MCG) et 8 voix contre (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R), avec 3 abstentions (3 L), la commission décide de ne pas baisser de 200 000 F à 50 000 F le plancher de l'exigence de la rédaction d'un projet de loi lié à la LIAF.**

Le rapporteur de majorité, sur la lancée du rapporteur de minorité, demande que la motion soit mise au vote. Le président fera d'abord voter son gel. Le rapporteur de minorité regrette la première proposition. Le rapporteur de majorité propose alors au groupe socialiste de retirer sa motion. Face à la mention par un commissaire (PDC) de la mise en œuvre de la nouvelle directive le 12 avril 2010, le rapporteur de minorité répond ne pas pouvoir être en mesure de prendre position au nom de son groupe.

Le gel de la motion est alors refusé par 6 voix pour (1 S, 3 Ve, 1 PDC, 1 UDC) et 7 voix contre (2 R, 3 L, 2 MCG), avec 1 abstention (1 PDC).

Le vote d'entrée en matière est alors négatif par 4 voix pour (1 S, 3 Ve) et 9 voix contre (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG), avec 1 abstention (1 PDC).

Compte tenu de l'absence d'opposition, le président annonce que l'examen des projets de lois LIAF en suspens va pouvoir reprendre.

Compte tenu de ce qui précède, et notamment du fait que la motion a cru, par erreur, que le problème de contrôle ressenti par certaines associations était dû à la LIAF, vu en particulier le souci du département des finances de moduler la nature des contrôles en prenant en compte l'importance des subventions, la Commission des finances vous remercie, Mesdames et Messieurs les députés, de confirmer sa décision de ne pas entrer en matière sur la M 1913.

Documentation de référence concernant la LIAF

3.1

Directive

EGE-02-03 Subvention non-monétaire



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Collège des secrétaires généraux

DIRECTIVE TRANSVERSALE

SUBVENTION NON-MONÉTAIRE	
EGE-02-03	Domaine : Finances
Date : 21.02.2007	Entrée en vigueur : 01.01.2008
Rédacteur: M.FRISCHKNECHT O. FIUMELLI	Direction/Service transversal(e): DGFE P. CHAVIER
Responsable(s) de la mise en œuvre: <i>Collège spécialisé Finances</i> LE PRÉSIDENT:	Approbateur: <i>Le Conseil d'Etat OU pour le collège des secrétaires généraux, le chancelier d'Etat:</i>
Date:	Date:

1. Objet
Établir des règles communes d'application de la LIAF (Loi sur les Indemnités et Aides Financières) afin de respecter la législation en vigueur.
2. Champ d'application
Toute entité, quelque soit sa nature juridique, qui reçoit régulièrement de l'Etat de Genève, une subvention monétaire et/ou non monétaire.
3. Exception(s)
N.A.
4. Mots clés
Finances, indemnités et aides financières, subventions non-monétaires, comptabilité, inventaire.
5. Documents de référence
<ul style="list-style-type: none"> • Loi sur la Gestion Administrative et Financières de l'Etat de Genève (LGAF) D1 05 • Loi sur les indemnités et les aides Financières (LIAF) D1 11
6. Directive(s) liée(s)
Directive sur la présentation des états financiers et la révision des entités subventionnées et des autres entités para-étatiques

SOMMAIRE DE LA DIRECTIVE

1	Objectifs	2
2	Champs d'application.....	2
3	Définition	2
4	Principe général.....	2
5	Identification et valorisation.....	3
6	Comptabilisation	3
7	Aspects budgétaires et inventaire des subventions	4
8	Entrée en vigueur de la directive.....	4

SUBVENTION NON-MONETAIRE	
EGE-02-03	Domaine: Finances
Page: 2/4	

1 Objectifs

Les dispositions de la présente directive ont pour objectifs de :

- Établir des règles communes en matière de comptabilisation et de budgétisation des subventions non monétaires, dans le but de coordonner les pratiques de l'Etat et de résoudre la problématique des subventions tacites (subventions non prises en compte dans le budget);
- Veiller à ce que les normes légales, en particulier les articles 11 et 30 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève du 7 octobre 1993 (D 1 05); l'article 3 de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005 (D 1 11), concernant le respect de l'image fidèle du budget et des comptes, le coût complet et les formes des subventions, soient respectées uniformément;
- Appliquer les recommandations de l'inspection cantonale des finances relatives à la prise en compte des subventions tacites (divers rapports);
- Appliquer les dispositions de la Dico Ge : "Subventions : indemnités et aides financières";
- Se conformer à l'extrait de Procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 9 novembre 2005 relatif à la rémunération des droits de superficie;

1. Tenir compte du principe de l'importance relative¹ et du rapport coût/avantage².

2 Champs d'application

La présente directive est applicable à toutes les entités qui sont au bénéfice d'une indemnité ou d'une aide financière, quels que soient leur taille et leur statut juridique.

Le département de tutelle s'assure que les règles relatives à la prise en compte des subventions non monétaires sont appliquées dans les entités subventionnées par l'Etat mais également dans celles subventionnées par l'Etat et par une ou plusieurs communes.

3 Définition

Les biens et services fournis par l'Etat à des tiers doivent, en principe, faire l'objet d'une facturation conformément à l'article 9 de la LGAF "Paiement par l'utilisateur".

Toutefois, si l'entité bénéficiaire n'a pas les ressources suffisantes pour payer cette facture et que ses prestations sont reconnues d'intérêt public, les biens et services fournis par l'Etat prennent la forme de subvention non monétaire.

4 Principe général

Selon l'article 3 de la LIAF, les subventions non monétaires font partie des différentes formes de subventions.

Ils existent plusieurs catégories de subventions non monétaires, notamment :

- Locaux et terrains: mise à disposition de locaux ou de terrains (droits de superficie) gratuitement, ou à des conditions préférentielles.
- Prestations en technologies de l'information: téléphonie, bureautique, serveur, développement, câblage, réseau, etc.

1 « Une information présente une importance relative si son omission ou son inexactitude peut avoir, pour les utilisateurs, une incidence sur les décisions ou les évaluations basées sur les états financiers. L'importance relative dépend de la nature ou de la portée de l'élément ou de l'erreur, compte tenu des circonstances particulières de son omission ou de son inexactitude. ».

2 « Les avantages obtenus de l'information doivent être supérieurs au coût qu'il a fallu consentir pour la produire ».

SUBVENTION NON-MONÉTAIRE	
EGE-02-03	Domaine: Finances
Page: 3/4	

- Moyens financiers: prêts, octroi de garanties ou mise à disposition de capitaux de dotations à intérêts nuls ou préférentiels
- Personnel: mise à disposition de personnel, gratuitement ou à des conditions préférentielles.
- Services: prestations de services (comptabilité, tâches administratives, gestion, etc.) non facturées.

5 Identification et valorisation

Le DCTI est responsable de l'inventaire et de la valorisation de toutes les subventions non monétaires qui concernent les locaux et les terrains ainsi que les prestations en technologie de l'information. Les autres départements lui fournissent tous les renseignements nécessaires.

Pour la valorisation des droits de superficie, le DCTI se conforme à l'extrait de PV du Conseil d'Etat du 9 novembre 2005. Pour les autres subventions non monétaires, il s'inspire des méthodes usuelles du domaine, tout en veillant à leur conformité avec les DiCo-Ge.

Le DCTI transmet au département des finances cet inventaire valorisé et réactualisé dès que nécessaire, mais au moins deux fois par année.

Le DF est responsable de l'inventaire et de la valorisation de toutes les subventions non monétaires qui concernent les moyens financiers. Les autres départements lui fournissent tous les renseignements nécessaires.

Les moyens financiers mis à disposition sont valorisés au coût moyen de la dette de l'Etat.

Tous les départements sont responsables d'identifier les subventions non monétaires relatives au personnel mis à disposition et aux autres prestations de services fournies à des tiers. Le département des finances fournit les données financières permettant leur valorisation (coût horaire par personne).

6 Comptabilisation

Afin d'établir les coûts complets des prestations, dans les états financiers des bénéficiaires, et de garantir la transparence sur les subventions effectivement octroyées, les prestations non monétaires doivent être valorisées à leur juste valeur, dans les comptes de l'entité bénéficiaire et du "subventionneur". La valorisation doit en être identique.

Dans les comptes du "subventionneur", la prestation non monétaire est une charge, comptabilisée comme une subvention mais dans une nature spécifique. La contrepartie est un revenu non monétaire, comptabilisé en fonction de sa nature (loyer encaissé, revenu d'intérêts, revenus de mise à disposition de personnel, etc.). Toutefois, le revenu doit être comptabilisé sur le C.R. du service chargé de la mise à disposition de la prestation non monétaire (voir exemple ci-dessous).

Le solde du compte de fonctionnement n'est donc pas impacté. Seul le volume des charges et des revenus varie.

Dans les comptes du destinataire, la prestation non monétaire est un revenu, comptabilisé comme un revenu de subvention, mais sur une rubrique distincte des subventions monétaires reçues. La contrepartie est une charge non monétaire, comptabilisée en fonction de sa nature (loyers, intérêts, personnel, etc.). Là également, le solde du compte de fonctionnement n'est pas touché.

Les hypothèses (prix au m2, taux d'intérêts, etc.) servant à l'établissement des justes valeurs des prestations non monétaires doivent être harmonisées au sein d'une entité pour des actifs comparables.

La comptabilisation de prestations non monétaires doit être effectuée seulement si elle est significative et que son estimation est fiable, pour les états financiers du "subventionneur" ou pour ceux du destinataire.

SUBVENTION NON-MONETAIRE	
EGE-02-03	Domaine: Finances
Page: 4/4	

Exemple de comptabilisation d'une mise à disposition gratuite de locaux

L'Office de la joie et de la bonne humeur subventionne l'association XYZ d'un montant de CHF 50'000 par année. Il met, par ailleurs, gratuitement à disposition de l'association des bureaux, d'une grandeur de 50 m2. Il s'agit d'une location simple, car les locaux sont standards et pourraient être mis à disposition d'une autre association sans transformations majeures.

Le prix au m2 pour ce type de locaux a été évalué à 500.- La subvention non monétaire est ainsi de 25'000.- Les écritures comptables suivantes doivent être enregistrées :

Dans les comptes de l'Office de la joie et de la bonne humeur

Db 36X « Subventions monétaires à XYZ »	50'000
Db 36X « Subventions non monétaires à XYZ – mise à disposition de locaux »	25'000

Dans les comptes de la Direction des Bâtiments"

Cr 42X « Loyers »	25'000
-------------------	--------

Dans les comptes de l'association XYZ

Db 31X « Loyers »	25'000
Cr 46X « Subventions non monétaires – mise à disposition de locaux »	25'000

Cr 46x « Subventions monétaires reçues de l'Etat	50'000
--	--------

7 Aspects budgétaires et inventaire des subventions

Conformément à la LIAF, les subventions non monétaires font l'objet du même traitement budgétaire que les subventions monétaires. A cet effet, le crédit de fonctionnement figurant à l'article 1 de la base légale de la subvention (la loi de financement) comprend bien l'addition des deux types de subventions. Ces dernières sont distinguées à l'article 3 qui détermine les rubriques budgétaires.

L'inventaire des indemnités et des aides financières présenté conformément à l'article 2, al. 4 de la LIAF comprend les subventions monétaires et non monétaires en les distinguant.

Par ailleurs, les seuils mentionnés dans la loi et dans son règlement comprennent l'addition des deux types de subventions.

Les hypothèses utilisées pour valoriser les subventions non monétaires (prix au m2, taux d'intérêts, coût horaire, etc) sont définies pour toute la durée de validité de la base légale et du contrat de prestation.

8 Entrée en vigueur de la directive

Cette directive entre en vigueur au 1er janvier 2008. D'ici là, les subventions non monétaires ne figurent pas dans l'inventaire des indemnités et des aides financières.

Documentation de référence concernant la LIAF

3.2

Directive

EGE-02-04-V2 Présentation et révision des états financiers des entités subventionnées et autres entités para-étatiques

Et

Projet de version 3



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Collège des secrétaires généraux

DIRECTIVE TRANSVERSALE

PRESENTATION ET RÉVISION DES ÉTATS FINANCIERS DES ENTITES SUBVENTIONNÉES ET AUTRES ENTITÉS PARA-ÉTATIQUES	
EGE-02-04 v2	Domaine : Finances
Date : 02.06.2008	Entrée en vigueur : 01.01.2008
Rédacteur: GROUPE INTERDÉPARTEMENTAL LIAF (M. OLIVIER FIUMELLI)	Direction/Service transversal(e): DGFE
Responsable(s) de la mise en œuvre: Collège spécialisé Finances	Approbateur: Le Conseil d'Etat
Date: 01.09.2008	Date: 28.01.2009
1. Objet	
<ul style="list-style-type: none"> • Harmoniser la présentation des états financiers des entités subventionnées et des autres entités paraétatiques en appliquant un référentiel comptable reconnu; • Harmoniser les exigences de l'Etat en matière de révision des états financiers, des entités subventionnées et des autres entités paraétatiques; • Veiller à ce que les normes légales, en particulier les articles 1, 11, 26 et 35 de la loi sur la gestion administrative et financière du 7 octobre 1993 (D 1 05); les articles 11 et 17 de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005 (D 1 11) et l'article 17 de son règlement d'application (D 1 11.01) soient respectées uniformément. 	
2. Champ d'application	
Les établissements cantonaux, les fondations cantonales de droit public, les institutions de droit privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire au capital ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs, ainsi que tout autre entité quelle que soit sa nature juridique, qui reçoit de l'Etat de Genève, une subvention monétaire et/ou non monétaire.	
3. Exception(s)	
N.A.	
4. Mots clés	
Finances, entités subventionnées, entités paraétatiques, subvention monétaire, subvention non-monétaire, état financier, présentation, révision, budget, comptabilité, principe, inventaire	
5. Documents de référence	
<ul style="list-style-type: none"> • D 1 05 : Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) • D 1 11 : Loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) • D 1 11.01 : Règlement d'application de la loi sur les indemnités et les aides financières (RIAF) • D 1 06 : Loi sur le financement de la solidarité internationale (LFSI) • D 1 06.01 : Règlement d'application de la loi sur le financement de la solidarité internationale (RFSI) • D 1 10 : Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF) • Loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (LSR) • Code Civil Suisse et Code des Obligations • Directives d'application des normes IPSAS (DiCo-Ge) • Swiss GAAP RPC 	
6. Directive(s) liée(s)	
EGE-02-03: Subventions non monétaires.	
EGE-02-07: Traitement des bénéfices et des pertes des entités subventionnées.	

PRESENTATION ET RÉVISION DES ÉTATS FINANCIERS DES ENTITES SUBVENTIONNÉES ET AUTRES ENTITÉS PARA-ÉTATIQUES	
EGE-02-04_v2	Domaine: Finances
Page: 2/7	

SOMMAIRE DE LA DIRECTIVE

Partie I: Subventions annuelles > 200'000,-CHF	3
1. Champ d'application	3
2. Principes généraux	3
3. Présentation des états financiers et du budget	3
4. Révision des états financiers	4
Partie II: Subventions annuelles ≤ 200'000,-CHF	5
1. Champ d'application	5
2. Principes généraux	5
3. Présentation des états financiers et du budget	5
4. Révision des états financiers	7

PRÉSENTATION ET RÉVISION DES ÉTATS FINANCIERS DES ENTITÉS SUBVENTIONNÉES ET AUTRES ENTITÉS PARA-ÉTATIQUES	
EGE-02-04_v2	Domaine: Finances
Page: 3/7	

Partie I: Subventions annuelles > 200'000,-CHF

1. Champ d'application

Les établissements cantonaux, les fondations cantonales de droit public, les institutions de droit privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire au capital ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs ainsi que tout autre entité quelle que soit sa nature juridique, qui reçoit de l'Etat de Genève une subvention (monétaire et/ou non monétaire) annuelle supérieure à CHF 200'000.- appliquent la partie I de cette directive.

Les autres entités se réfèrent à la partie II de la présente directive.

2. Principes généraux

Les états financiers présentés au département compétent doivent être définitifs, révisés et signés par la direction opérationnelle de l'entité, ainsi que par le plus haut responsable décisionnel de l'entité (président-te du conseil de fondation, du conseil d'administration, de l'association).

Le département peut demander tout renseignement ou document en relation avec n'importe quel élément des états financiers, du rapport d'activité et du budget.

3. Présentation des états financiers et du budget

Par arrêté, le Conseil d'Etat édicte la liste des entités qui doivent obligatoirement présenter leurs états financiers conformément aux directives d'application des normes IPSAS (DiCo-Ge).

Les autres entités soumises à la partie I de cette directive présentent leurs états financiers conformément aux Swiss GAAP RPC. Ces entités peuvent aussi librement choisir de présenter leurs états financiers conformément aux directives d'application des normes IPSAS (DiCo-Ge). Toutefois, cette décision doit être définitive et acceptée par le département de tutelle.

Dans les états financiers figure la comparaison avec le précédent exercice et avec les montants budgétisés de l'exercice, même si cela n'est pas expressément prévu dans le référentiel comptable. Les états financiers et le budget sont établis selon les mêmes conventions comptables.

Les positions comptables se trouvant à la fois à l'Etat et dans l'entité (comptes courants, dotations, subventions, etc.) doivent être identiques. D'éventuelles divergences doivent être explicitées dans l'annexe.

Les entités qui présentent leurs états financiers conformément aux Swiss GAAP RPC appliquent l'intégralité du référentiel Swiss GAAP RPC. La possibilité de n'appliquer que les RPC fondamentales en fonction des critères énoncés au point 2 de la Swiss GAAP RPC 1 n'est pas admise.

Les états financiers sont toujours établis sur la base de la délimitation périodique (comptabilité d'engagement ou d'exercice). La possibilité de présenter des états financiers selon le principe de caisse énoncé au point 3 de la Swiss GAAP RPC 21 n'est pas admise.

Tous les biens et services mis à disposition par l'Etat (locaux, moyens informatiques, moyen financiers, personnel, etc.) doivent être comptabilisés dans les charges de l'entité au coût indiqué par l'Etat. En contrepartie, l'entité inscrit en revenu une subvention non monétaire du même montant. Ces biens et services ne sont donc pas considérés comme des prestations à titre gratuit au sens du point 39 de la Swiss GAAP RPC 21. Dans tous les cas, une explication est fournie en annexe.

PRESENTATION ET RÉVISION DES ÉTATS FINANCIERS DES ENTITES SUBVENTIONNÉES ET AUTRES ENTITES PARA-ÉTATIQUES	
EGE-02-04_v2	Domaine: Finances
Page: 4/7	

4. Révision des états financiers

Les états financiers annuels des entités doivent faire l'objet d'une révision par un organe de contrôle externe, agréé en qualité d'expert-réviseur au sens de la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs. Il effectue son mandat conformément aux prescriptions légales et réglementaires et aux normes d'audit suisses (NAS) établies par la Chambre fiduciaire.

Le mandat annuel de l'organe de révision ne peut être renouvelé que 4 fois au maximum, soit donc au total une période de 5 ans.

L'objectif de la révision des états financiers est notamment de :

- délivrer une opinion pour savoir si les états financiers comportent des anomalies significatives et s'ils sont établis conformément aux normes de présentation des comptes applicables.
- contrôler l'existence d'un système de contrôle interne relatif aux processus et aux mesures qui garantissent une tenue régulière de la comptabilité et un rapport financier adéquat (conformément à la NAS 890).

Cela correspond au contrôle ordinaire de la société anonyme au sens du nouvel article 728a du CO¹.

L'organe de révision doit contrôler le respect de toutes les autres normes, bases légales, réglementaires et statutaires auxquelles est soumise l'institution dans le cadre de la présentation de ses états financiers. A la demande du département, le contrôle peut être étendu à d'autres points spécifiques de l'activité de l'entité par un mandat complémentaire adressé, à sa charge, par l'institution à son organe de contrôle.

L'organe de révision établit

- d'une part, un rapport écrit résumant le résultat de sa révision et qui est destiné à l'organe qui approuve les comptes de l'entité (par exemple l'assemblée générale d'une association).
Ce rapport contient :
 1. un avis sur le résultat du contrôle;
 2. des indications attestant de l'indépendance de l'organe de révision;
 3. des indications sur la personne qui a dirigé la révision et sur ses qualifications professionnelles;
 4. une recommandation d'approuver, avec ou sans réserve, les comptes annuels, ou de les refuser.
- d'autre part, un rapport détaillé contenant les constatations relatives à l'établissement des comptes, au système de contrôle interne ainsi qu'à l'exécution et au résultat du contrôle. Ce rapport est destiné à l'organe décisionnel de l'entité comme par exemple le comité d'une association ou un conseil d'administration; ces derniers devant de surcroît faire figurer dans l'annexe des indications sur la réalisation d'une évaluation du risque (c'est-à-dire avoir réalisé une analyse des divers types de risques) et pouvoir le prouver.

Ces deux rapports doivent être signés par la personne qui a dirigé la révision. Une copie de ces derniers sont remis au département. Il en va de même pour les avis obligatoires émis par l'organe de révision (au sens de l'article 728c du CO) notamment en cas de violation de la loi et des statuts ainsi que de surendettement.

¹ Cet article fait partie du nouveau droit de la révision qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

PRESENTATION ET REVISION DES ETATS FINANCIERS DES ENTITES SUBVENTIONNEES ET AUTRES ENTITES PARA-ETATIQUES	
EGE-02-04_v2	Domaine: Finances
Page: 5/7	

Partie II: Subventions annuelles ≤ 200'000,-CHF

1. Champ d'application

Les entités qui reçoivent de l'Etat de Genève une subvention annuelle égale ou inférieure à CHF 200'000.- appliquent la partie II de cette directive.

2. Principes généraux

Les états financiers présentés au département compétent doivent être définitifs et signés par la direction opérationnelle de l'entité, ainsi que par le plus haut responsable décisionnel de l'entité (président-te du conseil de fondation, du conseil d'administration, de l'association).

Le département peut demander tout renseignement ou document en relation avec n'importe quel élément des états financiers, du rapport d'activité et du budget.

3. Présentation des états financiers et du budget

Les entités soumises à la partie II de cette directive présentent leurs états financiers conformément aux exigences de leur statut juridique en respectant au minimum les points figurant ci-dessous. Il leur est recommandé de s'inspirer des Swiss GAAP RPC. Elles peuvent aussi choisir de présenter leurs états financiers en respectant complètement les directives d'application des normes IPSAS (DiCo-Ge) ou les Swiss GAAP RPC. Selon les circonstances, les départements de tutelle peuvent l'exiger. Dans ce cas, ces entités se réfèrent au chapitre *Présentation des états financiers et du budget* de la partie I de la directive.

Les états financiers comprennent obligatoirement un bilan, un compte d'exploitation et une annexe explicative. Ces états sont adaptés aux caractéristiques de l'institution. L'entité peut aussi, librement ou à la demande du département, présenter un tableau de variation des capitaux propres et un tableau de flux de trésorerie (ou tableau de financement).

Les états financiers sont toujours établis sur la base de la délimitation périodique (comptabilité d'engagement ou d'exercice). En vertu du principe de proportionnalité, le département peut exceptionnellement autoriser l'établissement des comptes selon le principe de caisse.

Dans les états financiers figurent la comparaison avec le précédent exercice et avec les montants budgétisés de l'exercice. Les états financiers et le budget sont établis selon les mêmes conventions comptables.

Les positions comptables se trouvant à la fois à l'Etat et dans l'entité (comptes courants, dotations, subventions, etc.) doivent être identiques. D'éventuelles divergences doivent être explicitées dans l'annexe.

Tous les biens et services mis à disposition par l'Etat (locaux, moyens informatiques, moyen financiers, personnel, etc.) doivent être comptabilisés dans les charges de l'entité au coût indiqué par l'Etat. En contrepartie, l'entité inscrit en revenu une subvention non monétaire du même montant. Dans tous les cas, une explication est fournie en annexe.

PRÉSENTATION ET RÉVISION DES ÉTATS FINANCIERS DES ENTITES SUBVENTIONNÉES ET AUTRES ENTITES PARA-ÉTATIQUES	
EGE-02-04_v2	Domaine: Finances
Page: 6/7	

Le bilan doit au minimum présenter séparément les postes suivants :

- A. Actif circulant
 - Liquidités et titres
 - Débiteurs
 - Stock
 - Comptes de régularisation (transitoires)
- B. Actif immobilisé
 - Immobilisations corporelles et incorporelles
 - Immobilisations financières
 - Actif immobilisé affecté
- C. Capitaux étrangers à court terme
 - Dettes
 - Créanciers
 - Provisions
 - Comptes de régularisation (transitoires)
 - Fonds affectés
- D. Capitaux étrangers à long terme
 - Dettes
 - Provisions
 - Fonds affectés
- E. Fonds propres
 - Capital
 - Réserves provenant de bénéfices ou pertes cumulés
 - Résultat net de l'exercice

Le compte d'exploitation doit au minimum présenter séparément les postes suivants :

- A. Revenu
 - Subventions reçues par "subventionneur" (y compris subventions non monétaires)
 - Autres produits
- B. Charges
 - Charges de personnel
 - Charges d'exploitation
 - Amortissements

L'annexe explicative indique notamment :

- Les règles d'activation et d'amortissement (tenant compte de la durée de vie économique) que l'entité applique à ses biens ;
- La constitution, la dissolution et la variation des provisions (celles-ci ne pouvant servir qu'à couvrir des dépenses relatives à des événements passés) ;
- La constitution, la dissolution et la variation des réserves (celles-ci sont constituées après la détermination du résultat et ne peuvent concerner que des événements futurs) ;
- Les indemnités complémentaires (prestations en nature, remboursement frais forfaitaires, etc.) versées au personnel ;
- La destination et la variation des fonds affectés, celles-là doivent être conformes à la volonté exprimée du donateur (et ne relèvent donc pas d'une décision de l'institution) ;
- la liste exhaustive des sources de subventionnement, (Confédération, cantons, communes, autres financements publics; privés) avec un détail si des montants sont issus de plusieurs départements ou de plusieurs communes.

PRESENTATION ET REVISION DES ETATS FINANCIERS DES ENTITES SUBVENTIONNEES ET AUTRES ENTITES PARA-ETATIQUES	
EGE-02-04_v2	Domaine: Finances
Page: 7/7	

Les prêts au personnel sont interdits. Dans le cas d'avances sur salaire, celles-ci doivent apparaître clairement en tant que telles et être régies par une convention interne.

Les règles en lien avec l'utilisation d'un éventuel bénéfice (thésaurisation) sont précisées dans une directive spécifique de l'Etat de Genève. Il en va de même pour d'autres sujets spécifiques par l'intermédiaire de directives et de guides explicatifs de l'Etat de Genève ou du département.

Un inventaire des stocks sera tenu à jour et contrôlé annuellement.

Les états financiers et/ou le budget sont rendus en même temps que les autres documents (rapport d'activité, tableau de bord, statuts de l'entité, etc.) exigés par la LIAF, le contrat de prestations ou la décision d'octroi.

4. Révision des états financiers

Les états financiers annuels des entités doivent faire l'objet d'une révision par un organe de contrôle externe. Il effectue son mandat conformément aux prescriptions légales et réglementaires et aux normes d'audit suisses (NAS) établies par la Chambre fiduciaire. Le mandat annuel de l'organe de révision ne peut être renouvelé que 4 fois au maximum.

L'objectif de la révision est de vérifier s'il existe des faits dont il résulte que les états financiers ne sont pas conformes aux dispositions légales et aux statuts. La révision correspond donc au contrôle restreint au sens du nouvel article 729a du CO. Le contrôle de l'existence d'un système de contrôle interne au sens de la LSGAF n'est pas obligatoire, mais peut être exigé par le département, en demandant la mise en œuvre d'un contrôle ordinaire, ainsi que la vérification de points particuliers par un mandat complémentaire adressé par l'institution à son organe de contrôle.

En application du principe de proportionnalité et en accord avec le département, les entités qui reçoivent une subvention inférieure à CHF 50'000.-- peuvent recourir à des vérificateurs de comptes non professionnels.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Collège des secrétaires généraux

DIRECTIVE TRANSVERSALE

PROJET

TITRE	
EGE-02-04 v3	Domaine : Finances
Date : 05.02.2010	Entrée en vigueur : 30.04.2010
Rédacteur: P. NOM	Direction/Service transversal(e): DGFE
Responsable(s) de la mise en œuvre: Collège spécialisé Finances	Approbateur: Le Conseil d'Etat
Date: 01.09.2008	Date: 28.01.2009
1. Objet	
<ul style="list-style-type: none"> • Harmoniser la présentation des états financiers des entités subventionnées et des autres entités paraétatiques en appliquant un référentiel comptable reconnu; • Harmoniser les exigences de l'Etat en matière de révision des états financiers, des entités subventionnées et des autres entités paraétatiques; • Veiller à ce que les normes légales, en particulier les articles 1, 11, 26 et 35 de la loi sur la gestion administrative et financière du 7 octobre 1993 (D 1 05); les articles 11 et 17 de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005 (D 1 11) et l'article 17 de son règlement d'application (D 1 11.01) soient respectées uniformément. 	
2. Champ d'application	
Les établissements cantonaux, les fondations cantonales de droit public, les institutions de droit privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire au capital ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs, ainsi que tout autre entité quelle que soit sa nature juridique, qui reçoit de l'Etat de Genève, une subvention monétaire et/ou non monétaire.	
3. Exception(s)	
Si non applicable: N.A.	
4. Mots clés	
Finances, entités subventionnées, entités paraétatiques, subvention monétaire, subvention non-monétaire, état financier, présentation, révision, budget, comptabilité, principe, inventaire	
5. Documents de référence	
<ul style="list-style-type: none"> • Lien hypertexte avec les textes, si possible 	
6. Directive(s) liée(s)	
EGE-02-03: Abroge, remplace,....	
EGE-02-07: Traitement des bénéficiés et des pertes des entités subventionnées.	
EGE-xx-xx : Directive transversale sur le SCI dans les entités	

SOMMAIRE DE LA DIRECTIVE

Partie I: Subventions annuelles > 200'000,- CHF	3
1. Champ d'application	3
2. Principes généraux	3
3. Référentiel comptable et présentation des états financiers.....	3
4. Révision des états financiers	4
Partie II: Subventions annuelles ≤ 200'000,-CHF.....	5
1. Champ d'application	5
2. Principes généraux	5
3. Référentiel comptable et présentation des états financiers.....	5

TITRE	
EGE-02-04_v33	Domaine: Finances
Page: 2/8	

- 4. Révision des états financiers 7

TITRE	
EGE-02-04_v3	Domaine: Finances
Page: 3/8	

Partie I: Subventions annuelles > 200'000,- CHF

1. Champ d'application

Les établissements cantonaux, les fondations cantonales de droit public, les institutions de droit privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire au capital ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs ainsi que tout autre entité quelle que soit sa nature juridique, qui reçoit de l'Etat de Genève une subvention (monétaire et/ou non monétaire) annuelle supérieure à CHF 200'000.-- appliquent la partie I de cette directive.

Les autres entités se réfèrent à la partie II de la présente directive.

2. Principes généraux

Les états financiers présentés au département compétent doivent être définitifs, révisés et signés par la direction opérationnelle de l'entité, ainsi que par le plus haut responsable décisionnel de l'entité (président-te du conseil de fondation, du conseil d'administration, de l'association).

Le département peut demander tout renseignement ou document en relation avec n'importe quel élément des états financiers, voire du budget et du rapport d'activité.

3. Référentiel comptable et présentation des états financiers

Par arrêté, le Conseil d'Etat édicte la liste des entités qui doivent obligatoirement présenter leurs états financiers conformément aux directives d'application des normes IPSAS (DiCo-Ge).

Les autres entités soumises à la partie I de cette directive présentent leurs états financiers conformément aux Swiss GAAP RPC. Ces entités peuvent aussi librement choisir de présenter leurs états financiers conformément aux directives d'application des normes IPSAS (DiCo-Ge). Toutefois, cette option doit être acceptée par le département de tutelle.

Dans les états financiers figure la comparaison avec le précédent exercice et avec les montants budgétisés de l'exercice, même si cela n'est pas expressément prévu dans le référentiel comptable. Les états financiers et le budget sont établis selon les mêmes conventions comptables.

Les positions comptables se trouvant à la fois à l'Etat et dans l'entité (comptes courants, dotations, subventions, etc.) doivent être identiques. D'éventuelles divergences doivent être explicitées dans l'annexe.

Les entités qui présentent leurs états financiers conformément aux Swiss GAAP RPC appliquent l'intégralité du référentiel Swiss GAAP RPC. La possibilité de n'appliquer que les RPC fondamentales en fonction des critères énoncés au point 2 de la Swiss GAAP RPC 1 n'est pas admise. Les entités concernées appliquent en particulier la RPC 21.

Les états financiers sont toujours établis sur la base de la délimitation périodique (comptabilité d'engagement ou d'exercice). La possibilité de présenter des états financiers selon le principe de caisse énoncé au point 3 de la Swiss GAAP RPC 21 n'est pas admise.

Tous les biens et services mis à disposition par l'Etat (locaux, moyens informatiques, moyen financiers, personnel, etc.) doivent être comptabilisés dans les charges de l'entité au coût indiqué par l'Etat. En contrepartie, l'entité inscrit en revenu une subvention non monétaire du même montant. Ces biens et services ne sont donc pas considérés comme des prestations à titre gratuit au sens du point 39 de la Swiss GAAP RPC 21. Dans tous les cas, une explication est fournie en annexe.

La nature des documents à remettre ainsi que les délais y relatifs sont fixés par des lois, règlements, directives, etc. émises par l'Etat ou les départements.

TITRE	
EGE-02-04_v33	Domaine: Finances
Page: 4/8	

Le cas échéant la méthode dite des produits différés est appliquée sur les éventuels subventions d'investissement et/ou fonds affectés.

Les prêts au personnel sont interdits. Dans le cas d'avances sur salaire, celles-ci doivent apparaître clairement en tant que telles et être régies par une convention interne.

4. Révision des états financiers

A la différence du seuil en l'état applicable au référentiel comptable pour la présentation des états financiers, le critère pour le type de révision (contrôle ordinaire ou contrôle restreint) est le suivant :

→ *Pour les entités recevant de l'Etat de Genève une subvention (monétaire et/ou non monétaire) annuelle supérieure à CHF 1 million*

Les états financiers annuels des entités doivent faire l'objet d'une révision par un organe de contrôle externe, agréé en qualité d'expert-réviseur au sens de la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs. Il effectue son mandat conformément aux prescriptions légales et réglementaires et aux normes d'audit suisses (NAS) établies par la Chambre fiduciaire.

Le mandat annuel de l'organe de révision ne peut être renouvelé que 6 fois au maximum, soit donc au total une période de 7 ans. Des dispositions spécifiques inscrites dans une loi peuvent prévoir une durée du mandat inférieure.

L'objectif de la révision des états financiers est notamment de :

- délivrer une opinion pour savoir si les états financiers comportent des anomalies significatives et s'ils sont établis conformément aux normes de présentation des comptes applicables.
- contrôler l'existence d'un système de contrôle interne relatif aux processus et aux mesures qui garantissent une tenue régulière de la comptabilité et un rapport financier adéquat (conformément à la NAS 890).

Cela correspond au contrôle ordinaire de la société anonyme au sens du nouvel article 728a du CO.

L'organe de révision doit s'assurer du respect des articles relatifs aux autres normes, bases légales, réglementaires et statutaires auxquelles est soumise l'institution dans le cadre de la présentation de ses états financiers. A la demande du département, le contrôle peut être étendu à d'autres points spécifiques de l'activité de l'entité par un mandat complémentaire adressé, à sa charge, par l'institution à son organe de révision.

L'organe de révision établit

- d'une part, un rapport écrit résumant le résultat de sa révision et qui est destiné à l'organe qui approuve les comptes de l'entité (par exemple l'assemblée générale d'une association). Ce rapport contient :
 1. un avis sur le résultat du contrôle;
 2. des indications attestant de l'indépendance de l'organe de révision;
 3. des indications sur la personne qui a dirigé la révision et sur ses qualifications professionnelles;
 4. une recommandation d'approuver, avec ou sans réserve, les comptes annuels, ou de les refuser.
- d'autre part, un rapport détaillé contenant les constatations relatives à l'établissement des comptes, au système de contrôle interne ainsi qu'à l'exécution et au résultat du contrôle. Ce rapport est destiné à l'organe décisionnel de l'entité comme par exemple le comité d'une

TITRE	
EGE-02-04_v33	Domaine: Finances
Page: 5/8	

association ou un conseil d'administration; ces derniers devant de surcroît faire figurer dans l'annexe des indications sur la réalisation d'une évaluation du risque (c'est-à-dire avoir réalisé une analyse des divers types de risques) et pouvoir le prouver.

Ces deux rapports doivent être signés par la personne qui a dirigé la révision. Un exemplaire de ces derniers est remise au département. Il en va de même pour les avis obligatoires émis par l'organe de révision (au sens de l'article 728c du CO) notamment en cas de violation de la loi et des statuts ainsi que de surendettement.

→ *Pour les entités recevant de l'Etat de Genève une subvention (monétaire et/ou non monétaire) annuelle égale ou inférieure à CHF 1 million*

Ces entités sont soumises au contrôle restreint décrit au point 4 de la partie II de cette directive.

→ *Pour les entités paraétatiques non subventionnées, soit les établissements cantonaux, les fondations cantonales de droit public, les institutions de droit privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire au capital ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs qui ne reçoivent aucune subvention monétaire et/ou non monétaire*

Ces entités appliquent par analogie les articles 727 et suivants du Code des obligations.

Restent réservées les dispositions spécifiques de droit cantonal applicables à ces entités.

Partie II: Subventions annuelles ≤ 200'000,-CHF

1. Champ d'application

Les entités qui reçoivent de l'Etat de Genève une subvention annuelle égale ou inférieure à CHF 200'000.-- appliquent la partie II de cette directive.

2. Principes généraux

Les états financiers présentés au département compétent doivent être définitifs et signés par la direction opérationnelle de l'entité, ainsi que par le plus haut responsable décisionnel de l'entité (président-te du conseil de fondation, du conseil d'administration, de l'association).

Le département peut demander tout renseignement ou document en relation avec n'importe quel élément des états financiers, voire du rapport d'activité et du budget.

3. Référentiel comptable et présentation des états financiers

Les entités soumises à la partie II de cette directive présentent leurs états financiers conformément aux exigences de leur statut juridique en respectant au minimum les points figurant ci-dessous. Il leur est recommandé de s'inspirer des Swiss GAAP RPC. Elles peuvent aussi choisir de présenter leurs états financiers en respectant complètement les directives d'application des normes IPSAS (DiCo-Ge) ou les Swiss GAAP RPC. Selon les circonstances, les départements de tutelle peuvent l'exiger. Dans ce cas, ces entités se réfèrent au chapitre *Présentation des états financiers et du budget* de la partie I de la directive.

Les états financiers comprennent obligatoirement un bilan, un compte d'exploitation et une annexe. Ces états sont adaptés aux caractéristiques de l'institution. L'entité peut aussi, librement ou à la demande du département, présenter un tableau de variation des capitaux propres et un tableau de flux de trésorerie (ou tableau de financement).

TITRE	
EGE-02-04_v33	Domaine: Finances
Page: 6/8	

Les états financiers sont toujours établis sur la base de la délimitation périodique (comptabilité d'engagement ou d'exercice). En vertu du principe de proportionnalité, le département peut exceptionnellement autoriser l'établissement des comptes selon le principe de caisse.

Dans les états financiers figurent la comparaison avec le précédent exercice et avec les montants budgétisés de l'exercice. Les états financiers et le budget sont établis selon les mêmes conventions comptables.

Les positions comptables se trouvant à la fois à l'Etat et dans l'entité (comptes courants, dotations, subventions, etc.) doivent être identiques. D'éventuelles divergences doivent être explicitées dans l'annexe.

Tous les biens et services mis à disposition par l'Etat (locaux, moyens informatiques, moyen financiers, personnel, etc.) doivent être comptabilisés dans les charges de l'entité au coût indiqué par l'Etat. En contrepartie, l'entité inscrit en revenu une subvention non monétaire du même montant. Dans tous les cas, une explication est fournie en annexe.

Le bilan doit au minimum présenter séparément les postes suivants :

- A. Actif circulant
 - Liquidités et titres
 - Débiteurs
 - Stock
 - Comptes de régularisation actif (transitoires)
- B. Actif immobilisé
 - Immobilisations corporelles et incorporelles
 - Immobilisations financières
 - Actif immobilisé affecté
- C. Capitaux étrangers à court terme
 - Dettes
 - Créanciers
 - Provisions
 - Comptes de régularisation passif (transitoires)
 - Fonds affectés
- D. Capitaux étrangers à long terme
 - Dettes
 - Provisions
 - Fonds affectés
- E. Fonds propres
 - Capital
 - Réserves provenant de bénéfices ou pertes cumulés
 - Résultat net de l'exercice

Le compte d'exploitation doit au minimum présenter séparément les postes suivants :

- A. Revenu
 - Subventions reçues (par "subventionneur" ou une enveloppe globale avec un détail par "subventionneur" en annexe y compris subventions non monétaires)
 - Autres produits
- B. Charges
 - Charges de personnel
 - Charges d'exploitation
 - Amortissements

L'annexe explicative indique notamment :

- Les règles d'activation et d'amortissement (tenant compte de la durée d'utilisation) que l'entité applique à ses biens ;

TITRE	
EGE-02-04_v33	Domaine: Finances
Page: 7/8	

- La constitution, la dissolution et la variation des provisions (celles-ci ne pouvant servir qu'à couvrir des dépenses relatives à des événements passés) ;
- La constitution, la dissolution et la variation des réserves (celles-ci sont constituées après la détermination du résultat et ne peuvent concerner que des événements futurs) ;
- Les indemnités complémentaires (prestations en nature, remboursement frais forfaitaires, etc.) versées au personnel ;
- La destination et la variation des fonds affectés. Ceux-ci doivent être conformes à la volonté exprimée directement ou indirectement par le donateur (et ne relèvent donc pas d'une décision a posteriori de l'institution) ;
- La liste exhaustive des sources de subventionnement, (Confédération; cantons; communes; privés) avec un détail si des montants sont issus de plusieurs départements ou de plusieurs communes.

Les prêts au personnel sont interdits. Dans le cas d'avances sur salaire, celles-ci doivent apparaître clairement en tant que telles et être régies par une convention interne.

Les règles en lien avec l'utilisation du résultat sont précisées dans une directive spécifique de l'Etat de Genève. Il en va de même pour d'autres sujets spécifiques par l'intermédiaire de directives et de guides explicatifs de l'Etat de Genève ou du département.

Un inventaire des stocks sera tenu à jour et contrôlé annuellement.

La nature des documents à remettre ainsi que les délais y relatifs peuvent notamment être fixés par des lois, règlements et directives émises par l'Etat ou les départements.

Le cas échéant la méthode dite des produits différés est appliquée sur les éventuels subventions d'investissement et/ou fonds affectés.

4. Révision des états financiers

Les états financiers annuels des entités doivent faire l'objet d'une révision par un organe de contrôle externe. Il effectue son mandat conformément aux prescriptions légales et réglementaires et aux normes d'audit suisses (NAS) établies par la Chambre fiduciaire. Le mandat annuel de l'organe de révision ne peut être renouvelé que 6 fois au maximum.

L'objectif de la révision est de vérifier s'il existe des faits dont il résulte que les états financiers ne sont pas conformes aux dispositions légales et aux statuts. La révision correspond donc au contrôle restreint au sens du nouvel article 729a du CO. Le département peut demander la mise en œuvre d'un contrôle ordinaire, ainsi que la vérification de points particuliers par un mandat complémentaire adressé par l'institution à son organe de révision.

Les exigences en matière de révision sont donc moins importantes dans le cadre du contrôle restreint. Par conséquent, les entités peuvent maintenir le contrôle ordinaire en regard de leurs propres responsabilités et volontés. En effet, la surveillance exercée par les départements ne sera pas accrue pour compenser le passage du contrôle ordinaire au contrôle restreint.

En application du principe de proportionnalité et en accord avec le département, les entités qui reçoivent une subvention inférieure à CHF 50'000.-- (monétaire et/ou non monétaire) peuvent recourir à des vérificateurs aux comptes.

Documentation de référence concernant la LIAF

3.3

Directive

EGE-02-07_v1 Traitement des bénéfiques et des pertes des entités subventionnées



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE

Nom de la direction

DIRECTIVE TRANSVERSALE

TRAITEMENT DES BENEFICES ET DES PERTES DES ENTITES SUBVENTIONNEES	
EGE-02-07_v1	Domaine : Finances
Date : 28.01.2009	Entrée en vigueur : Immédiate
Rédacteur: Groupe interdépartemental LIAF (M. Olivier Fiumelli)	Direction/Service transversal(e): DGFE
Responsable(s) de la mise en œuvre: Collège spécialisé Finances	Approbateur: Le Conseil d'Etat
Date: 28.01.2009	Date: 28.01.2009

1. Objet

Cette directive explicite l'arrêté du Conseil d'Etat du 30 janvier 2008 relatif à la politique de l'Etat en matière de thésaurisation des subventions.

2. Champ d'application

Toute entité, quelle que soit sa nature juridique, qui reçoit de l'Etat de Genève, une subvention monétaire et/ou non monétaire.

3. Exception(s)

N.A.

4. Mots clés

Finances, entités subventionnées, entités paraétatiques, subvention monétaire, subvention non-monétaire, thésaurisation de subvention, fonds affectés

5. Documents de référence

Loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) D 1 11

http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_d1_11.html

Règlement d'application de la loi sur les indemnités et les aides financières D 1 11.01

http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_d1_11p01.html

Arrêté du Conseil d'Etat du 30 janvier 2008

Arrêté du Conseil d'Etat du 28 janvier 2009

6. Directive(s) liée(s)

- EGE-02-03: Subvention non monétaires
- EGE-02-04: Présentation et révision des états financiers des entités subventionnées et des autres entités para-étatiques
- La directive transversale du 21 février 2007 "Restitution d'indemnité et d'aide financière (thésaurisation)" (no Aigle 2274-2007) a été abrogée par l'arrêté du Conseil d'Etat du 30 janvier 2008.

TRAITEMENT DES BENEFICES ET DES PERTES DES ENTITES SUBVENTIONNEES	
EGE-02-07_v1	Domaine: Finances
Page: 2/13	

SOMMAIRE DE LA DIRECTIVE

Principes en matière de thésaurisation des subventions et règles de comptabilisation dans les entités	3
Que dit la loi ?	3
Que dit l'arrêté du Conseil d'Etat ?	4
1 L'article du contrat de prestations relatif au traitement des bénéfices ou des pertes	4
1.1. L'alinéa 1	4
1.2. L'alinéa 2	4
1.3. L'alinéa 3	6
1.4. L'alinéa 4	6
1.5. L'alinéa 5	7
1.6. L'alinéa 6 (nouveau)	7
2 Modulation de la clé de répartition	7
3 La Caisse centralisée	8
4 Absence de contrat	8
5 Principe de proportionnalité	8
6 Délai de mise en œuvre	9
Règle transitoire : problématique des thésaurisations antérieures à l'exercice en cours	10
Annexe 1 : schémas comptables dans les comptes de l'entité	11
Annexe 2 : tableau de suivi des résultats avant et après répartition	13

TRAITEMENT DES BÉNÉFICES ET DES PERTES DES ENTITÉS SUBVENTIONNÉES	
EGE-02-07_v1	Domaine: Finances
Page: 3/13	

Principes en matière de thésaurisation des subventions et règles de comptabilisation dans les entités

Que dit la loi ?

L'article 17, alinéa 1 de la loi sur les indemnités et les aides financières (ci-après LIAF) pose le principe de subsidiarité des subventions de l'Etat, par conséquent celui de l'interdiction générale de thésaurisation¹. Il stipule :

"Les montants non dépensés après détermination du résultat comptable établi selon les dispositions et les normes visées à l'article 12, alinéa 3, lettre a, ne peuvent pas être thésaurisés par l'entité.

L'énoncé de cette phrase peut prêter à confusion puisqu'il mélange une notion de trésorerie et une notion comptable.

→ Il faut interpréter cette phrase de la manière suivante : « *Le bénéfice comptable éventuel établi selon les dispositions et les normes visées à l'article 12, alinéa 3, lettre a, n'appartient pas à l'entité.* »

L'article 17, alinéa 1 de la LIAF poursuit en indiquant que :

Ils sont restituables à l'Etat selon des modalités à définir. Le Conseil d'Etat fixe, en particulier, un délai à l'entité pour la restitution des montants non dépensés".

Le bénéfice est une notion comptable, il ne correspond souvent pas à des liquidités. Ceci est le cas, par exemple, si l'entité a facturé des prestations mais qu'elle n'a pas encore encaissé les paiements qui y sont liés ou si l'entité a reçu des factures qu'elle a comptabilisées mais qu'elle n'a pas encore payées. Il est donc possible que l'entité ne dispose pas des liquidités suffisantes pour « restituer » immédiatement son bénéfice.

→ Le montant à restituer est comptabilisé comme une dette dans les comptes de l'entité. Le département de tutelle détermine les modalités de restitution au cas par cas après analyse de la situation de la trésorerie de l'entité (compensation monétaire avec la subvention de l'exercice suivant, paiement échelonné avec intérêt, etc.)

L'article 17, alinéa 2 de la LIAF pose les exceptions à ce principe général, il stipule :

"Restent réservées des dispositions du droit cantonal ou un accord spécifique (contrat de prestations ou analogue) visant notamment à encourager la recherche de fonds privés, une répartition du résultat entre l'entité et l'Etat, la constitution d'une réserve pour déficits futurs".

Afin de veiller à une application cohérente et harmonisée de ce deuxième alinéa et de coordonner les pratiques, le Conseil d'Etat et la Commission des finances ont décidé de fixer des principes et des règles communs à tous les subventionnés. Ils figurent dans un arrêté (Aigle 1113-2008) préavisé par la commission et adopté par le Conseil d'Etat le 30 janvier 2008.

Cette directive tient compte des principes de l'importance relative et de la proportionnalité.

¹ Même en l'absence d'une disposition légale explicite, l'obligation de restitution se justifie au regard des principes généraux régissant le droit financier (in Pierre Moor, Avis de droit sur le régime des excédents budgétaires de l'UNIGE 2005, p. 9.)

TRAITEMENT DES BÉNÉFICES ET DES PERTES DES ENTITES SUBVENTIONNÉES	
EGE-02-07_v1	Domaine: Finances
Page: 4/13	

Que dit l'arrêté du Conseil d'Etat ?

Tous les points de l'arrêté du Conseil d'Etat sont repris ci-dessous en italique.

1 *L'article du contrat de prestations relatif au traitement des bénéfiques ou des pertes*

1.1.L'ALINEA 1

Au terme de l'exercice comptable, pour autant que les prestations financées aient été fournies conformément au contrat, le résultat annuel établi conformément aux directives d'application des normes IPSAS (DiCo-GE) / aux RPC / à la directive du Conseil d'Etat est réparti entre l'Etat de Genève, [la commune X ou la Confédération] et [nom de l'entité] selon la clé figurant à l'alinéa 4 du présent article.

Cet alinéa précise que :

- Le résultat annuel (bénéfice ou perte) est réparti chaque année entre l'Etat et l'entité subventionnée ou, le cas échéant, entre l'ensemble des collectivités qui versent une subvention et l'entité. Il s'agit d'une répartition comptable découlant de la LIAF, il n'y a pas de mouvement de trésorerie.
- En principe, seules les collectivités publiques sont considérées comme des subventionneurs et peuvent à ce titre bénéficier de la répartition du résultat de l'entité. Toutefois, si un donateur verse un montant plus ou moins équivalent à celui d'une collectivité publique, il peut aussi être considéré comme un subventionneur et participer le cas échéant à la répartition du résultat de l'entité, indépendamment du fait qu'il souhaite ou non que l'argent lui soit effectivement retourné.
- Pour rappel, les dons affectés, qui font l'objet d'une restriction d'utilisation claire déterminée par des tiers, n'impactent pas in fine le résultat de l'exercice de l'entité. Autrement dit, les collectivités publiques ne se voient donc pas restituer un bénéfice qui aurait pu être constitué par des dons affectés.
- S'agissant des dons non affectés, ils sont considérés comme des revenus propres de l'entité et impactent le résultat. Toutefois, si le financement d'une entité par des dons non affectés représente une part importante de ses revenus, l'entité peut voir moduler sa clé de répartition conformément au point 2 de la présente directive.

1.2.L'ALINEA 2

Une créance² reflétant la part restituable à l'Etat / aux collectivités publiques est constituée dans les fonds étrangers de [nom de l'entité]. Elle s'intitule « Subventions non dépensées à restituer à l'échéance du contrat ». La part conservée par [nom de l'entité] est comptabilisée dans un compte de réserve spécifique intitulé « Part de subvention non dépensée » figurant dans ses fonds propres.

Cet alinéa précise que :

- La part du bénéfice restituable à l'Etat ou, le cas échéant, aux subventionneurs est comptabilisée dans les fonds étrangers de l'entité, la part qu'elle conserve est comptabilisée dans ses fonds propres. Les libellés de ces comptes doivent être explicites. Les états financiers ou leur annexe détailleront les « Subventions non dépensées à restituer à l'échéance du contrat »³.

² Il s'agit en fait d'une dette.

³ **Subventions non dépensées à restituer à l'échéance du contrat :**

Subventions non dépensées à restituer à l'échéance du contrat à la Confédération	CHF X.-
Subventions non dépensées à restituer à l'échéance du contrat à l'Etat de Genève	CHF X.-
Subventions non dépensées à restituer à l'échéance du contrat à la Commune X	CHF X.-

TRAITEMENT DES BÉNÉFICES ET DES PERTES DES ENTITÉS SUBVENTIONNÉES	
EGE-02-07_v1	Domaine: Finances
Page: 5/13	

- Dans ses états financiers, en annexe, l'entité présente un tableau montrant sur la durée du contrat de prestations (ou de la décision) le cumul et la variation des résultats avant ou après répartition et des deux comptes mentionnés à l'alinéa 2. En annexe de la présente directive figure un modèle de tableau⁴.
- En conséquence, le résultat de l'entité est déterminé en deux étapes (avant répartition et après répartition⁵):

Solde du compte de résultat avant répartition	F 100'000
Répartition de la part du résultat revenant aux subventionneurs	F 75'000
Résultat après répartition	F 25'000

- La répartition de la part du résultat revenant aux subventionneurs impacte donc bien le compte de résultat de l'entité en diminuant du même montant les subventions reçues qui figurent dans ses revenus.
- Concrètement, le *Résultat avant répartition* est un calcul extracomptable effectué (cf. tableau de répartition du résultat sur 4 ans en annexe de la directive des états financiers) afin de définir la répartition du résultat entre les subventionneurs et l'entité. C'est le *Résultat après répartition* qui correspond au *Bénéfice/perte (avant impôts)* mentionné au paragraphe 7 et 8 de la Swiss GAAP RPC 3 Présentation et structure. Dès lors, pour le cas d'une entité subventionnée ayant le statut juridique de société anonyme, l'attribution aux réserves légales prévues à l'article 671 du code des obligations se base bien sur le bénéfice de l'exercice établi après la répartition de la part du résultat revenant aux subventionneurs.

Par ailleurs, pour les entités qui ont des fonds affectés, le *Résultat avant répartition* est déterminé après toutes les opérations relatives aux fonds affectés (« résultat annuel 1 » selon la Swiss GAAP RPC 21)

- La part restituable à l'Etat est une dette.
- En vertu du principe de l'importance relative, la dette inscrite en fonds étrangers ne porte pas intérêt.
- Pour l'Etat de Genève, de la symétrie (ou « effet miroir ») il découle un montant équivalent à cette dette qui est enregistré durant l'exercice concerné dans un compte débiteur à l'actif du bilan de l'Etat intitulé « Part de la subvention non dépensée à recevoir à l'échéance du contrat » avec une contrepartie au crédit de la rubrique budgétaire enregistrant la subvention (diminution des charges de subvention).
- Toutefois, en application du principe de l'importance relative figurant dans la DiCo-GE No 1, en cours de contrat, le principe de symétrie (ou « effet miroir ») ne s'applique que lorsque la part restituable à l'Etat est équivalente ou supérieure à un million de francs. En cas contraire, elle n'est pas enregistrée dans les comptes de l'Etat.
- Dans le cas où l'entité évalue avec un degré de survenance raisonnable qu'elle pourrait se trouver avec une rétrocession cumulée supérieure à un million de francs après application du calcul prévu, elle doit alors déterminer au plus tard le 31 janvier, soit son résultat annuel définitif, soit une estimation la plus fiable possible de ce résultat. Si une rétrocession cumulée supérieure à un million de francs se confirme, une communication doit être faite à cette même date au département de tutelle afin de permettre à l'Etat de Genève de comptabiliser correctement le principe de symétrie dans ses comptes. Si ce cas se produit, l'entité subventionnée se doit de communiquer son résultat (estimé ou non) chaque année pendant la durée restante du contrat ou de la décision.

⁴ Un tableau Excel sera transmis par les départements de tutelles (version identique) aux organismes subventionnés afin d'assurer l'homogénéité de l'information financière et d'automatiser la détermination du résultat.

⁵ Voir les schémas comptables en annexe

TRAITEMENT DES BÉNÉFICES ET DES PERTES DES ENTITÉS SUBVENTIONNÉES	
EGE-02-07_v1	Domaine: Finances
Page: 6/13	

- Si les états financiers de l'entité n'ont pas été clôturés avant ceux de l'Etat, ce dernier enregistre dans les mêmes comptes une estimation la plus fiable possible de la part lui revenant sur la base des informations reçues.

1.3.L'ALINÉA 3

Pendant la durée du contrat, les éventuelles pertes annuelles sont également réparties selon la clé figurant à l'alinéa 4 du présent article et sont déduites de la créance et du compte de réserve spécifique.

Cet alinéa précise que :

- En cas de perte annuelle, une part de celle-ci va en diminution de la créance figurant en fonds étrangers et l'autre part va en diminution de la réserve figurant en fonds propres selon la même clé de répartition que le bénéfice.
- Dans les états financiers de l'Etat, en vertu du principe de symétrie (ou « effet miroir »), le compte débiteur à l'actif du bilan de l'Etat est diminué du même montant que la créance avec une contrepartie au débit du compte de la subvention (soit une augmentation de celle-ci). Bien que cette écriture ait un impact sur les charges de l'Etat, elle ne fait pas l'objet d'une demande de crédit supplémentaire au sens de l'article 49 de la LGAF⁶. Cela ne s'applique toutefois qu'aux entités ayant annoncé lors des exercices précédents une restitution supérieure à un million de francs.
- Toutefois, si la part de la perte "revenant" à l'Etat est plus élevée que le solde de la créance en fonds étrangers ou si une perte se produit lors du premier exercice, l'entité devrait enregistrer une créance contre l'Etat. Afin d'éviter cela, il est précisé dans l'alinéa 3 que « ...sont déduites de la créance, **jusqu'à concurrence du solde disponible, et du compte de...** ». Le montant restant, ou la totalité de la perte s'il s'agit du premier exercice, est viré dans les fonds propres de l'entité en diminution de son bénéfice reporté (qui devient une perte reportée, si le solde est négatif ou s'il s'agit du premier exercice).
- Par ailleurs, en cas d'existence d'une perte reportée, l'éventuel bénéfice de l'exercice suivant est d'abord imputé à la perte reportée jusqu'à concurrence de celle-ci, puis ensuite le solde est réparti entre l'Etat et l'entité selon la clé figurant à l'alinéa 4.

1.4.L'ALINÉA 4

[nom de l'entité] conserve en principe 25 % (pour les aides financières de 25 à 50 %) de son résultat annuel. Le solde est réparti entre les co-subventionneurs au pro rata de leur financement.

Cet alinéa précise que :

- Les entités qui reçoivent une indemnité conservent en principe 25 % de leur bénéfice annuel. Pour les entités qui reçoivent une aide financière, le taux est compris dans une fourchette de 25 à 50 % en fonction de critères fixés par le département de tutelle. Restent réservés des situations particulières.
- Si d'autres subventionneurs le demandent expressément en étant partie prenante au contrat de prestations, ils se voient calculer la part leur revenant au pro rata de leur financement. Par exemple, une entité est subventionnée à 60 % par l'Etat et à 40 % par une commune. Admettons qu'elle conserve 50 % de son bénéfice. Dès lors, 30 % revient à l'Etat et 20 % revient à la commune.
- Si le subventionneur renonce à sa part du résultat, celle-ci est virée dans les fonds propres de l'entité et non pas dans les fonds étrangers.

⁶ Ce point de vue est partagé par la Cour des comptes et par l'Inspection cantonale des finances. Voir à ce sujet le Rapport de la Cour des comptes concernant l'audit de légalité relatif aux clauses de thésaurisation dans les contrats de prestations (http://www.ge.ch/cdc/doc/20071114_rapport_final_thesaurisation.pdf)

TRAITEMENT DES BENEFICES ET DES PERTES DES ENTITES SUBVENTIONNEES	
EGE-02-07_v1	Domaine: Finances
Page: 7/13	

1.5.L'ALINEA 5

A l'échéance du contrat, [nom de l'entité] conserve définitivement l'éventuel solde du compte de réserve spécifique, tandis que l'éventuel solde de la créance est restitué à l'Etat / aux collectivités publiques.

Cet alinéa précise que :

- C'est seulement à l'échéance du contrat que l'entité peut disposer librement du solde de la réserve spécifique relative aux résultats de la période considérée.
- C'est aussi à l'échéance du contrat - soit après l'analyse des comptes révisés par le département - qu'elle doit restituer à l'Etat le solde de la dette. Les modalités de restitution sont déterminées au cas par cas par le département de tutelle (compensation monétaire avec la subvention de l'exercice suivant, paiement échelonné avec intérêt, etc.) après analyse de la situation en matière de trésorerie de l'entité.

1.6.L'ALINEA 6 (NOUVEAU)

A l'échéance du contrat, [nom de l'entité] assume ses éventuelles pertes reportées.

Cet alinéa complète les dispositions prévues par l'arrêté. Il précise que :

- Le montant total des subventions allouées par l'Etat pendant la durée du contrat ne peut en aucun cas excéder ce qui était prévu dans la loi de financement⁷. Dès lors, si le cumul des exercices qui se sont déroulés pendant la durée du contrat s'avère déficitaire, l'entité en assume seule les conséquences. Par ailleurs, conformément à l'article 25, alinéa 4 de la LIAF, une éventuelle demande de crédit complémentaire n'est autorisée que pour les indemnités.

2 Modulation de la clé de répartition

La clé de répartition prévue à l'alinéa 4 peut se moduler en fonction de paramètres dûment identifiés et justifiés dans le contrat de prestations. En particulier, pour les entités subventionnées ayant la possibilité de développer leurs revenus, elle peut être fixée en fonction du taux de couverture des revenus, soit selon la formule suivante :

(total des revenus - subventions) / total des revenus.

La possibilité de modulation de la clé de répartition évoquée dans la deuxième phrase de cet alinéa concerne notamment :

- a) les entités actives dans le domaine de l'économie sociale et solidaire ;
- b) les entités dont la part de financement provient, majoritairement, d'autres sources de financement, par exemple des dons non affectés⁸ ;
- c) les entités qui exercent des activités avec des contraintes économiques fortes, qui ont la nécessité de disposer de fonds propres (entre autre réserve pour mise aux normes), qui doivent dégager un résultat positif (par exemple pour le remboursement de dettes).

En guise d'exemple, selon la formule proposée : l'entité X a des revenus propres de 900, elle reçoit en plus une subvention de 100, son taux de couverture des revenus est donc de 90 %, soit (1000-100)/1000. Si elle réalise un bénéfice de 10, elle peut conserver 9. A

⁷ Y compris les compléments de subvention accordés aux entités au titre de l'indexation et des mécanismes salariaux, selon l'arrêté du Conseil d'Etat du 2 avril 2008.

⁸ Cependant, une entité qui délivre aussi d'autres prestations non financées par l'Etat peut, au lieu de moduler la clé de répartition, présenter en annexe un compte de résultat distinguant les prestations concernées par la subvention de celles qui ne le sont pas (présentation sectorielle). Ainsi, le bénéfice résultant des prestations non financées par l'Etat n'est pas pris en compte dans le calcul de la restitution. Autrement dit, l'alinéa 4 de l'ACE s'applique mais que sur cette partie. Le département peut fixer des règles quant à la ventilation des charges et des produits.

TRAITEMENT DES BÉNÉFICES ET DES PERTES DES ENTITÉS SUBVENTIONNÉES		
EGE-02-07_v1	Domaine: Finances	Page: 8/13

l'alinéa 4, il sera donc indiqué que *la part de son bénéfice que l'entité peut conserver est égale aux taux de couverture de ses revenus.*

- Lorsqu'il y a d'autre(s) subventionneur(s) (ou donateurs d'égale importance) deux cas de figure sont possibles :

→ **Tous les subventionneurs sont partie prenante au contrat de prestations**

Dans ce cas, ils se voient calculer la part leur revenant au prorata de leur financement par rapport au total des revenus de l'institution. Par exemple une entité est subventionnée à 60% par l'Etat et 40% par une Commune; de son côté il est prévu qu'elle puisse conserver 50% de son résultat final. Dès lors sur le 50% restant, 30% reviendra à l'Etat (enregistrement en dette) et 20% à la Commune. Cette dernière aura fixé soit un remboursement effectif soit une renonciation à sa part qui reste alors dans les capitaux propres (dans ce dernier cas 70% seront conservés contre 50% dans le premier).

→ **Seul l'Etat a signé le contrat de prestations**

Par exemple, une entité est subventionnée à 60% par l'Etat et 40% par une Commune qui n'est pas partie prenante au contrat; de son côté il est prévu que l'institution puisse conserver 50% de son résultat dans le cadre du contrat de prestation signé avec l'Etat. Dès lors sur le 50% restant, 30% reviendra à l'Etat (soit 60% appliqué au 50% du résultat qui est l'assiette de calcul avec un enregistrement en dette) et le 20% ("abandon" de facto de la Commune) se rajoutera aux fonds propres de l'entité; autrement dit l'institution gardera 70% du résultat. C'est pourquoi sur la base des principes posés ci-avant, il est plus simple de prévoir d'emblée que l'entité conserve le 70% de son résultat ou tout autre taux inférieur ou supérieur.

3 La Caisse centralisée

Toutes les entités au bénéfice d'une indemnité annuelle supérieure à CHF 8 millions ou celles qui ont obtenu de l'Etat un capital de dotation supérieure à CHF 5 millions lors des 4 dernières années doivent adhérer à la caisse centralisée. Une disposition du contrat de prestations le prévoit explicitement.

4 Absence de contrat

Les entités subventionnées qui n'ont pas conclu de contrat de prestations pluriannuel ou qui ne sont pas au bénéfice d'une décision pluriannuelle ne sont pas autorisées à conserver leur éventuel bénéfice annuel.

Au sens de l'art. 17 al. 2 de la LIAF cependant, une décision ne peut être considérée comme un accord spécifique. Lorsque l'attribution d'une subvention fait l'objet d'une décision, il y a lieu de prévoir, en annexe, un accord signé par les deux parties réglant la question de la répartition du bénéfice. Pour des raisons de mise en œuvre opérationnelle l'arrêté du Conseil d'Etat fixe les dispositions transitoires d'application de la présente directive.

5 Principe de proportionnalité

En vertu du principe de proportionnalité, il n'est demandé aucune restitution à une entité recevant une aide financière égale ou inférieure à 10'000 F par année, pour autant qu'elle ait fourni les prestations prévues.

Restent réservés les cas de thésaurisation répétitive ou lorsqu'une aide découle d'une subvention ponctuelle qui peuvent être traitées de manières différentes.

TRAITEMENT DES BENEFICES ET DES PERTES DES ENTITES SUBVENTIONNEES	
EGE-02-07_v1	Domaine: Finances
Page: 9/13	

6 Délai de mise en œuvre

Tous les contrats de prestations qui n'ont pas encore été formellement adoptés par le Grand Conseil sont modifiés pour tenir compte de la présente décision. Les autres sont adaptés à leur prochaine échéance.

Pour des raisons de mise en œuvre opérationnelle l'arrêté du Conseil d'Etat fixe les dispositions transitoires d'application de la présente directive.

TRAITEMENT DES BÉNÉFICIAIRES ET DES PERTES DES ENTITÉS SUBVENTIONNÉES	
EGE-02-07_v1	Domaine: Finances
Page: 10/13	

Règle transitoire : problématique des thésaurisations antérieures à l'exercice en cours

Principes de base :

1. La problématique des entités qui auraient thésaurisé avant la signature du premier contrat de prestations LIAF doit être réglée au plus tard à l'échéance du premier contrat ou de la décision.
2. Le département peut analyser les comptes de l'entité en remontant aux 5 derniers exercices (ou à concurrence de la date de la 1^{ère} subvention). Restent réservées des situations particulières.
3. L'Etat tient compte de la situation des liquidités de l'entité.
4. L'Etat peut exiger que l'entité retire ses comptes du dernier exercice bouclé, notamment en ce qui concerne les fonds affectés, les provisions à caractère de réserve ou les subventions d'investissement.
5. Une entité subventionnée peut conserver des fonds, hors capital social, dans les cas où elle en a besoin pour développer des prestations non financées ou partiellement par l'Etat, où elle a constitué des réserves dûment justifiées nécessaires à la réalisation des missions de l'entité prévues par le contrat de prestations ou s'il s'agit de fonds clairement affectés par des tiers.

Traitement des cas de restitutions de subventions thésaurisées :

En règle générale

Les modalités de restitutions sont prévues dans un article spécifique du contrat de prestations et dans l'exposé des motifs du projet de loi de financement ou dans la décision.

Règles particulières

Lorsque les modalités de restitution sont réglées en dehors de la période de renouvellement des contrats de prestations, celles-ci sont communiquées par le Conseil d'Etat lors du rapport annuel relatif au bouclage des comptes de l'année concernée. Une lettre-type de décision relative aux modalités de restitution est mise à la disposition des départements.

TRAITEMENT DES BÉNÉFICES ET DES PERTES DES ENTITÉS SUBVENTIONNÉES	
EGE-02-07_v1	Domaine: Finances
Page: 11/13	

Annexe 1 : schémas comptables dans les comptes de l'entité

(tiré du rapport de la Cour des comptes

http://www.ge.ch/cdc/doc/20071114_rapport_final_thesaurisation.pdf)

Données initiales :

L'Etat subventionne la fondation XYZ à hauteur de CHF 1 million par année pendant 4 ans. Selon le contrat de prestations, XYZ peut conserver 25 % de son bénéfice.

Année N

XYZ a enregistré pour CHF 1,333 millions de revenus dont CHF 1 million de subvention.

Elle a enregistré pour CHF 1,233 millions de charges.

Son bénéfice avant répartition (ou avant écriture de clôture) est donc équivalent à CHF 100'000.

→ XYZ passe l'écriture suivante :

Subvention à Part de la subvention non dépensée à restituer à l'échéance du contrat CHF 75'000

Son bénéfice après répartition (ou après écriture de clôture) se monte donc à CHF 25'000. Il est inscrit dans la réserve « Part des subventions non dépensées » dans ses fonds propres.

Année N+1

XYZ a enregistré pour CHF 1,333 millions de revenus dont CHF 1 million de subvention.

Elle a enregistré pour CHF 1,365 millions de charges.

Sa perte avant répartition est donc équivalente à CHF 32'000.

→ XYZ passe l'écriture suivante :

Part de la subvention non dépensée à restituer à l'échéance du contrat à Subvention CHF 24'000

Sa perte après répartition se monte donc à CHF 8'000. Elle est inscrite en diminution de la réserve « Part des subventions non dépensées » dans ses fonds propres. Cette dernière se monte à CHF 17'000.

Année N+2

XYZ a enregistré pour CHF 1,333 millions de revenus dont CHF 1 million de subvention.

Elle a enregistré pour CHF 1,313 millions de charges.

Son bénéfice avant répartition est donc équivalent à CHF 20'000.

→ XYZ passe l'écriture suivante :

Subvention à Part de la subvention non dépensée à restituer à l'échéance du contrat CHF 15'000

Son bénéfice après répartition se monte donc à CHF 5'000. Il est inscrit en augmentation de la réserve « Part des subventions non dépensées » dans ses fonds propres. Cette dernière se monte à CHF 22'000.

TRAITEMENT DES BÉNÉFICES ET DES PERTES DES ENTITES SUBVENTIONNÉES	
EGE-02-07_v1	Domaine: Finances
Page: 12/13	

Année N+3

XYZ a enregistré pour CHF 1,333 millions de revenus dont CHF 1 million de subvention.
Elle a enregistré pour CHF 1,329 millions de charges.

Son bénéfice avant répartition est donc équivalent à CHF 4'000.

→ XYZ passe l'écriture suivante :

Subvention à Part de la subvention non dépensée à restituer à l'échéance du contrat CHF 3'000

Son bénéfice après répartition se monte donc à CHF 1'000. Il est inscrit en augmentation de la réserve « Part des subventions non dépensées » dans ses fonds propres. Cette dernière se monte à CHF 23'000.

A la fin de l'année N+3, la fondation XYZ restitue à l'Etat le solde du compte « Part de la subvention non dépensée à restituer à l'échéance du contrat », soit CHF 69'000, et elle conserve définitivement le solde de la réserve « Part des subventions non dépensées » figurant dans ses fonds propres, soit CHF 23'000.

TRAITEMENT DES BENEFICES ET DES PERTES DES ENTITES SUBVENTIONNEES	
EGE-02-07_v1	Domaine: Finances
Page: 13/13	

Annexe 2 : tableau de suivi des résultats avant et après répartition

Les entités subventionnées au bénéfice d'un contrat de prestations pluriannuel ou d'une décision présentent dans leurs états financiers en annexe le tableau suivant :

	Année N	Année N + 1	Année N + 2	Année N + 3	Cumul
Résultat avant répartition					
Répartition de la part du résultat revenant à : - Subventionneur X - Subventionneur Y - Subventionneur Z Total					XXXX (1)
Résultat après répartition					XXXX (2)

- (1) soit le solde du compte « Part de la subvention non dépensée à restituer à l'échéance du contrat » figurant dans les fonds étrangers
 (2) soit le solde de la réserve « Part des subventions non dépensées » figurant dans les fonds propres



LE RAP – Regroupement d'Associations Privées

www.lerap.ch

Le RAP est une association sans but lucratif, créée en 1995, regroupant aujourd'hui 14 associations privées actives dans le domaine social (accueil, hébergement, accompagnement psycho-social, information et insertion socio-professionnelles des personnes en difficulté et/ou vivant avec un handicap).

NOTRE MISSION

- Défendre la liberté associative à savoir notamment : la créativité et la recherche d'alternatives basées sur la connaissance du terrain, la proximité, l'engagement et l'implication des associations membres en relation avec leur mission ; le RAP favorise les échanges entre les associations membres en particulier sur leur philosophie et leurs modalités d'intervention
- Encourager un fonctionnement favorisant l'expression de la diversité des points de vue et le partage des responsabilités, le développement solidaire, des logiques d'action aussi indépendantes que possible d'impératifs de rentabilité directe.
- Soutenir la création de nouvelles associations en accord avec l'esprit de sa charte
- Faciliter les rapports entre les associations et les instances étatiques.

NOS BUTS

- a) La lutte contre l'exclusion et toute atteinte à l'intégrité physique ou psychique
- b) La détection, prévention et défense des besoins sociaux rencontrés dans les diverses pratiques regroupées au sein de l'association RAP
- c) La reconnaissance et partenariat des associations dans l'élaboration d'une politique sociale
- d) La représentation des associations membres à titre collectif auprès des autorités, en complément des actions individuelles à l'initiative de chacune.
- e) La promotion et défense de la vie associative en tant qu'instrument adéquat de mise en œuvre de la politique sociale, en collaboration avec l'action des pouvoirs publics.

NOS ACTIVITES

- Séminaires d'échanges (sur l'évaluation, sur la satisfaction des usagers, etc...)
- Instauration de relations de partenariat avec les autorités Ville/Canton.
- Groupes de travail sur différents thèmes :
 - Assurances sociales
 - Evaluation qualité (qui a donné lieu à une publication)
 - Elaboration d'une charte



- Relation avec les autorités de subventionnement cantonales (négociation d'un contrat de partenariat avec des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et mise en place de commissions de suivi).

Groupes de travail actuels

- Assises Sociales : chargé d'organiser une journée d'études réunissant les associations sociales et les représentants de la Ville et de l'Etat autour du thème : Relations subventionneurs-subventionnés en automne 2008.
- Visibilité : qui travaille sur une communication auprès des élu-e-s et des cadres de l'administration
- Faïtière : qui mène une réflexion sur la faisabilité et l'utilité d'un organe central.

Les travaux de groupe que le RAP mènent depuis plusieurs années et les échanges inter-associations, ont permis de développer une confiance entre elles et une certaine vision concrète de la solidarité utile et promotrice et donc une meilleure reconnaissance des enjeux communs.

NOS PREOCCUPATIONS

Le RAP continue à faire connaître son action et celles des associations membres, auprès notamment des autorités politiques de notre canton,, à défendre le travail associatif et le professionnalisme des prestations sociales offertes dans les associations.

Le RAP s'investit dans la défense d'une politique sociale cohérente Canton-Communes, (suite à l'acceptation du projet de loi de répartition des subventions des associations sociales entre Ville et Canton) et souhaite que la possibilité d'un organe de coordination tripartite soit étudiée.

ASSOCIATIONS MEMBRES DU R.A.P. 2009

<p>ASSOCIATION PAROLE Carlos Léon (Président) Rue du Mail 4 1205 GENEVE tél. 022 781 43 08 fax : 022 321 43 08 courriel : info@ecarts.ch carleon@bluewin.ch</p>	<p>F-INFORMATION Geneviève Bordry (vice-présidente) Rue de la Servette 67 Case postale 128 1211 GENEVE 7 tél. 022 740 31 00 ou 022 740 31 47 fax : 022 740 31 44 courriel : femmes@f-information.org g.bordry@f-information.org</p>
<p>VIOL SECOURS Amanda Terzidis, (bureau) Place des Charmilles 3 1202 GENEVE tél. 022 345 20 20 fax : 022 345 29 29 courriel : info@viol-secours.ch</p>	<p>S.O.S. FEMMES Anne Goehner, (bureau) Rue de la Madeleine 10 1204 GENEVE tél. 022 311 22 22 fax : 022 311 23 20 courriel : sosfemmes@sosfemmes.ch anne.goehner@sosfemmes.ch</p>
<p>ARCADE 84 Alain Riesen (bureau) Rue Schaub 3 1202 GENEVE tél. et fax 022 734 32 73 courriel : arcade84@bluewin.ch</p>	<p>CCSI - CENTRE DE CONTACT SUISSES-IMMIGRES Laetitia Carreras, (bureau) route des Acacias 25 1227 Acacias tél. 022 304 48 60 courriel : lcarreras@ccsi.ch</p>
<p>APPARTEMENT DE JOUR Jacques Brunner Rue des Asters 4 1202 GENEVE tél. 022 733 07 64 fax : 022 734 32 04 courriel : info@apaj.ch</p>	<p>SOLIDARITE FEMMES Marie-Hélène Pierret Rue Montchoisy 46 1207 GENEVE tél. 022 718 78 24 fax : 022 733 45 43 courriel : info@solidaritefemmes-ge.org info@solidaritefemmes-ge.org</p>

LESTIME Eliane Blanc Rue de l'industrie 5 1201 Genève tél. 022 797 27 14 fax : 022 797 27 18 courriel : info@lestime.ch	CTAS Bd de St-Georges 36 1205 Genève tél. 022 800 08 50 fax : 022 800 08 51 courriel : ctas@bluewin.ch
VOIE F Corinne Leridan Bd de Saint-Georges 72 1205 Genève tél. 022 320 51 15 fax : 022 320 51 16 courriel : formation@voief.ch	ASSOCIATION DES FAMILLES MONOPARENTALES Rue Lamartine 27 1203 GENEVE tél. 022 344 11 11 fax : 022 344 11 56 courriel : info@afm-geneve.ch
ENTREPRISE SOCIALE L'ORANGERIE Pierre-Yves Guyet Rue de l'Orangerie 26 1202 Genève tél. 022 734 22 33 fax : 022 734 26 81 courriel : orangerie@infomaniak.ch	ASPASIE Marie-Jo Glardon Rue de Monthoux 36 1201 Genève tél. 022 732 68 28 fax : 022 731 02 46 courriel : aspasie@aspasie.ch
RIEN NE VA PLUS Yaël LIEBKING Rue de la Boulangerie 5 1204 Genève tél 022 329 11 70 fax : 022 310 71 19 courriel : info@riennevaplus.org	

FARGO
Fédération d'Associations Privées
D'Action Sociale

Elle regroupe des institutions privées actives dans le domaine social.

Ses buts sont :

Tout en respectant l'autonomie des organisations membres, la Fédération s'est fixé les objectifs suivants :

- Etre porte-parole de ses membres vis-à-vis des pouvoirs publics et des organismes privés, afin de les faire connaître, le cas échéant, pas des prises de position.
- Etre un lieu de coordination, de concertation et d'innovation afin que les activités des membres proposent aux utilisateurs une aide efficace aussi étendue que possible, dans un esprit de complémentarité réciproque et en préservant les spécificités de chacun.
- Réfléchir au rôle des organisations privées et analyser les modes de financement respectifs dans un esprit de soutien mutuel et de solidarité



AUDITION DE LA CCIG ET DE L'UAPG
LE 31 MARS 2010
PAR LA COMMISSION DES FINANCES DU GRAND CONSEIL
SUR LA MOTION 1913 RELATIVE A LA LIAF

A TITRE LIMINAIRE

Des députés ont demandé, par le biais de la Motion 1913, du 9 octobre 2009, à ce que l'on évalue les effets de la LIAF et sa révision dans les meilleurs délais.

La LIAF, formellement entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, a pour objectif d'établir un contrôle des aides financières accordées à des bénéficiaires étrangers à l'administration cantonale. On rappellera pour mémoire qu'avant cette date, le versement de subventions ne reposait pas toujours sur une base légale ; il suscitait des sentiments d'injustice, voire d'arbitraire, il était aussi accusé de gaspillage des fonds publics ; il était enfin contesté pour son absence de rigueur et de contrôle. Ces critiques étaient souvent infondées ; elles n'en ont pas moins pu porter atteinte aux subventionnés eux-mêmes qui avaient perdu crédit auprès des contribuables, fournisseurs indirects desdites subventions.

Il s'imposait donc de mettre en place un système susceptible de redonner une légitimité tant au fournisseur de subventions, l'Etat, qu'à ceux qui en bénéficiaient. La LIAF répond à ces objectifs, mais comme toute nouvel instrument, elle présente encore quelques imperfections de jeunesse qui peuvent être corrigées.

En fait, la question qui se pose est de déterminer si cet instrument perfectible répond à nos attentes ou s'il n'a apporté que des réponses insatisfaisantes, comme semblent le juger les motionnaires dans leur troisième considérant et dans leurs références au rapport de minorité opposé à la LIAF.

D'emblée, tant la CCIG que l'UAPG jugent le bilan actuel comme satisfaisant, mais considèrent qu'il est trop tôt pour procéder à une analyse détaillée. En effet, la LIAF est entrée en vigueur il y a 3 ans. Nous nous trouvons toujours dans la phase initiale.

De surcroît, la plupart des contrats de prestations n'ont pas encore été reconduits ; certains n'ont même été signés pour la première fois que durant l'exercice 2009. Il nous paraît dès lors prématuré de procéder d'ors et déjà à une analyse approfondie des effets de ladite loi.

COMMENTAIRES

- ♦ Force est d'admettre que sa mise en œuvre a été quelque peu brutale et précipitée, alors que la situation était particulièrement complexe. Dans le domaine des EMS, il a ainsi fallu prendre en compte les différents statuts des bénéficiaires : fondation de droit public, fondation de droit privé, société anonyme, association « étatique » (par ex. loi concernant l'EMS de Vessy), association religieuse, etc.... Certains disposaient de réserves abondantes ; chez d'autres, elles étaient plus modestes. De façon plus générale, de grandes institutions (UNI, les HUG, etc..) étaient traitées de la même manière que de petites associations. Il n'en demeure pas moins que la LIAF **répond globalement à nos attentes, notamment par l'établissement d'indicateurs dont la pertinence sera d'autant plus reconnue qu'ils feront l'objet de raffinements dans leur conception.**
- ♦ Une loi, dont l'objectif est de respecter le principe d'égalité, néglige parfois celui de proportionnalité. Et c'est sans doute celui-ci sur lequel nous souhaitons mettre l'accent. Précisément parce que nous avons affaire à des établissements disposant de caractéristiques dissemblables, de moyens spécifiques et d'objectifs variés.

Ce qui signifie, notamment au niveau des comptes, que l'on devrait pouvoir procéder à un contrôle adapté à la taille de l'association ou au montant de la subvention. Ainsi, les expertises pourraient être réalisées de façon plus souple selon qu'il s'agit de petites associations ou même de grandes associations, pour autant qu'elles soient peu subventionnées, alors qu'elles devront être beaucoup plus rigides lorsque le montant de la subvention représentera une partie importante du budget. En fait, **les modalités du contrôle devraient tenir compte non seulement du montant de la subvention, mais également de la proportion de la subvention par rapport au total des recettes de l'association.**

- ♦ Si nous apportons notre appui aux contrats de prestations, nous partons du principe que ces prestations doivent être fournies de la manière la plus optimale. Pour y parvenir, il faut évidemment que le bénéficiaire de la subvention dispose d'une certaine marge de manœuvre. Le contrat de prestation est un contrat sui generis, du moins dans sa pratique, tant il est vrai qu'il y a un certain déséquilibre entre les parties en présence. Le subventionné, en tout ou partie, ne pourrait en général vivre sans le « subventionneur », alors que l'inverse n'existe pas.

Il n'en demeure pas moins que celui qui paie ne peut se limiter à commander et à contrôler ; **l'autre partie - le subventionné - doit pouvoir agir avec souplesse et disposer d'une certaine marge de manœuvre.** On obtiendra ainsi plus d'efficacité et aussi plus d'efficience. L'Etat a le droit et doit s'immiscer, proposer, contrôler ; mais il ne doit pas tout gérer, de la même manière qu'il doit prendre en compte les réalités concrètes du terrain.

- Nous souhaiterions que dans l'analyse et les propositions qui pourraient découler, le moment venu, de ce premier bilan de la LIAF, **on envisage de réfléchir au partage des bénéfices réalisés** ; il nous paraît en effet que l'on devrait **appliquer, le cas échéant, une clé de répartition non seulement pour les bénéfices mais également pour les pertes à concurrence du montant fourni.** Là aussi en tenant compte du principe de proportionnalité. Il faudrait envisager une répartition équilibrée et adaptée à chaque situation. Il en va de l'incitation à une bonne gestion de la part des subventionnés qui se trouvent de facto intéressés à une recherche d'efficience.
- L'art. 4 de la loi dispose d'un nombre important des prestations qui échappent au champ d'application de la loi. **Ne serait-il pas souhaitable d'établir quelques principes concernant la redistribution des subventions ?** S'il nous paraît tout à fait légitime que le CIPRET participe financièrement à la course de l'Escalade dans une optique de promotion de la santé qui fait partie de son but associatif, peut-on apprécier de la même manière le fait qu'une association, devenue éminemment politique, bénéficie d'une subvention de la ville de Genève ? Que certains partis politiques puissent disposer de locaux dont les loyers sont tout à fait insignifiants ? Les buts directs d'une association sont une chose, ses buts indirects en sont une autre
- On pourrait également se poser la question de l'importance tentaculaire de certains organismes étatiques ou fondations de droit public qui ont « étranglé » de petites associations privées. Nous pensons notamment à la FSASD dont l'emprise tentaculaire a évincé du marché des soins auxiliaires la fondation **Pro Senectute Genève**. Il convient d'y prendre garde pour éviter de décourager les milieux et personnes privées soutenant les activités de ces associations privées

CONCLUSION

La CCIG et l'UAPG considèrent que tout instrument législatif est perfectible ; on ne saurait ainsi remettre en cause la LIAF au motif qu'elle présenterait certaines erreurs de jeunesse. La Motion 1913 offre l'occasion de l'analyser et d'émettre des propositions de correction. En aucun cas de rejeter cet instrument qui rassure les citoyens, permet à l'Etat de remplir son rôle et aux associations de disposer des moyens pour remplir leur mission.

Cependant, il appert que le recul manque pour procéder à cette analyse dès lors que la grande majorité des contrats de prestations conclus n'ont pas encore connu leur phase de renouvellement. Pour ces motifs, tant la CCIG que l'UAPG souhaitent le maintien de la LIAF et ne peuvent souscrire aux termes de la motion.

Genève, le 31 mars 2010

POUR L'UAPGP

POUR LA CCIG

Sabine von der Weid

Charles Lassauce

Proposition de motion (1913)

Bientôt trois ans de mise en vigueur de la LIAF, il est temps d'évaluer ses effets et d'envisager une réforme

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- l'entrée en vigueur de la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) le 1^{er} janvier 2006 ;
- les changements conséquents que cette loi a entraînés dans les rapports que l'Etat entretient avec les institutions subventionnées ;
- les difficultés rencontrées par l'ensemble des partenaires concernés (institutions subventionnées, Conseil d'Etat, Grand Conseil et administration),

invite le Conseil d'Etat

- à établir un bilan détaillé de la mise en œuvre de la LIAF et de ses conséquences à tous les niveaux et pour l'ensemble des partenaires, en particulier les institutions subventionnées, ainsi que les services de l'administration concernés ;
- à proposer, en étroite concertation avec les institutions subventionnées et dans les meilleurs délais, une révision de la LIAF prenant en compte les conclusions de ce bilan.

Date de dépôt : 19 avril 2010

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Anne Emery-Torracinta

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le 15 décembre 2005, le Grand Conseil adoptait par 82 oui, soit à l'unanimité des personnes présentes, la « Loi sur les indemnités et aides financières (LIAF)⁷ ».

Les indemnités sont des prestations accordées à des tiers étrangers à l'administration cantonale pour des tâches prescrites ou déléguées par le droit cantonal, alors que les aides financières permettent de promouvoir la réalisation de tâches d'intérêt public que l'allocataire s'est librement décidé d'assumer (article 2 de la LIAF). Les aides financières concernent donc ce qu'on appelle communément « le monde associatif » et c'est principalement sur cet aspect de la LIAF que portera ce rapport.

1. De l'importance du monde associatif

En guise de préambule, il nous semble important de rappeler l'importance du monde associatif. Le texte ci-dessous, rédigé par APRES, la chambre genevoise de l'économie sociale et solidaire, nous semble rappeler de manière claire son importance pour la communauté :

« Les tâches de service public, celles qui assurent la cohésion sociale, sont nombreuses, variées, changeantes. Depuis longtemps, théoriciens et praticiens s'accordent à dire que l'Etat a avantage à déléguer certaines tâches par des subventions. Les raisons sont diverses :

- **Spécificité.** *Les besoins de certains groupes sociaux sont trop « pointus » pour les services de l'Etat et demandent des savoir-faire spécifiques que l'Etat, attaché au plus grand nombre, ne peut développer en interne ou à un cout trop élevé;*

⁷ Voir la loi D 1 11 sous : <http://www.ge.ch/legislation/>

- **Adaptabilité.** *La société évolue en permanence, résolvant les problèmes posés à certains groupes mais en faisant apparaître d'autres. Entreprises et associations à but social ont, de par leur taille restreinte et leur fonctionnement décentralisé, une capacité de réaction plus rapide et plus souple que les services de l'Etat. Elles sont aussi capables de faire des expérimentations, de chercher des solutions et de tirer rapidement des conclusions de leurs essais;*
- **Proximité.** *Si les entreprises de l'ESS sont capables de répondre à des besoins pointus, et de le faire rapidement, c'est qu'elles sont constituées de personnes vivant au quotidien près des gens ayant ces besoins. Elles jouent donc un rôle majeur d'intégration sociale.*
- **Gratuité.** *Elles peuvent mobiliser des ressources importantes auxquelles l'Etat ne peut que rarement accéder, comme le bénévolat par exemple, ou les dons du public ou des mécènes.*
- **Etendue.** *Cette capacité d'action « pointue », largement complémentaire à celle de la structure étatique, permet au secteur associatif de contribuer à une couverture aussi complète que possible des besoins de la population dans sa diversité. »⁸*

2. Quels sont les objectifs de la LIAF ?

L'alinéa 1 de l'article 1 de la LIAF en précise clairement les buts:

¹ *La présente loi vise à garantir que les indemnités et les aides financières cantonales soient :*

a) propres à atteindre leurs objectifs de manière économique et efficace;

b) allouées selon des principes uniformes;

c) adaptées aux possibilités financières du canton.

d) conformes à la répartition des tâches et des charges établie entre les collectivités publiques;

e) conformes au principe de la transparence de leur octroi, leur utilisation et leur contrôle.

A la lecture de cet alinéa, on constate donc que, pour l'essentiel, l'objectif de la LIAF est double :

- d'une part, s'assurer que l'argent public soit utilisé de manière efficace et efficiente (meilleur contrôle) ;
- d'autre part, éviter « le fait du prince » dans l'attribution des subventions accordées.

⁸ APRÈS, Mémoire sur la gestion des subventions de l'État, version du 12/3/08, pages 2 et 3

3. Quels sont les moyens prévus pour atteindre ces objectifs ?

Par la LIAF et son règlement d'application⁹

A ce propos, il faut noter principalement les points suivants :

- une base légale formelle (loi votée par le Grand Conseil) est nécessaire pour les aides financières supérieures à 200 000 F;
- un arrêté du Conseil d'Etat peut suffire pour « *les aides financières uniques, égales ou inférieures à 200 000 F ou annuelles, du même montant, et dont la durée d'octroi ne dépasse pas 4 ans* » (article 6 de la LIAF);
- un contrat de droit public (« contrat de prestations ») adopté par le Conseil d'Etat est nécessaire pour les aides financières supérieures à 200 000 F; celles qui sont égales ou inférieures à 200 000 F font l'objet soit d'un contrat de droit public, soit d'une décision;
- lorsqu'un projet de loi est nécessaire, le contrat est annexé à ce dernier et ratifié par le Grand Conseil (article 11 de la LIAF);
- un contrôle périodique (au moins tous les 4 ans) est effectué par les départements concernés (puis soumis au Conseil d'Etat et au Grand Conseil) afin de s'assurer que les indemnités et aides financières soient toujours nécessaires, utiles, efficaces et efficientes (article 22 de la LIAF);
- des directives préciseront la manière dont devra s'opérer le contrôle interne à mettre en place dans chaque entité subventionnée.

Par des directives transversales aux différents départements¹⁰

En matière de contrôle interne (EGE-02-04_v2, entrée en vigueur le 28/1/09)

- les entités recevant une subvention supérieure à 200 000 F sont soumises au « contrôle ordinaire » tel qu'il est prévu au nouvel article 728a du CO pour les sociétés anonymes¹¹;
- les entités recevant une subvention égale ou inférieure à 200 000 F sont soumises au « contrôle restreint » tel qu'il est prévu au nouvel article 729a du CO;

⁹ Voir note 1, ainsi que le règlement d'application D 1 11.01 sous :

<http://www.ge.ch/legislation/>

¹⁰ Documents distribués lors de la séance de la Commission des finances du 31/3/10

¹¹ Cet article fait partie du nouveau droit de la révision entré en vigueur le 1/1/08

- les entités recevant une subvention inférieure à 50 000 F peuvent recourir à des vérificateurs de comptes non professionnels;

En matière de thésaurisation (EGE-02-07_v1, entrée en vigueur le 28/1/09)

La question de « la thésaurisation des subventions » a soulevé des questions dès la mise en application de la LIAF. En effet, s'il paraît évident sur le principe qu'une entité qui n'a pas utilisé l'entier de sa subvention doit restituer le non-dépensé, des questions pratiques ont très vite surgi, notamment liées au fait que bien des entités bénéficient d'autres sources de financement (des dons, voire des revenus propres, par exemple).

La mise en œuvre de cette directive a permis de clarifier la situation. Ainsi :

- l'entité peut conserver en principe entre 25% et 50% de son bénéfice annuel (25% pour les indemnités, entre 25 et 50% pour les aides financières);
- une modulation de cette clé de répartition peut être prévue par le contrat de prestations, notamment pour les entités dont la part de financement provient majoritairement de sources de financement non étatiques.

4. Ce qu'a montré la mise en œuvre de la LIAF

La minorité ne remet nullement en question les objectifs de la LIAF mentionnés au point 2 de ce rapport et admet volontiers que sa mise en vigueur est à même de garantir tout à la fois plus de transparence dans l'attribution des subventions et un meilleur contrôle de l'utilisation des deniers publics.

Néanmoins, outre la question de la thésaurisation mentionnée plus haut, la mise en œuvre de la LIAF a mis en évidence certains points qu'il est nécessaire de discuter afin de procéder aux améliorations nécessaires. Il s'agit, notamment, des aspects suivants :

- la soumission au contrôle ordinaire dès 200 000 F de subvention paraît bien souvent disproportionnée ; dans l'économie privée ce contrôle très lourd (il n'a d'ordinaire que le nom !) est destiné à des sociétés ayant au moins (pour les 3 critères) un bilan total de 10 millions de francs, un chiffre d'affaire annuel de 20 millions de francs et 50 employés ; à titre d'exemple, s'il paraît sans doute judicieux de soumettre les HUG à un tel contrôle (plus de 647 millions de francs d'indemnité de fonctionnement au budget 2010), cela semble aberrant pour une association qui touche une subvention de quelques centaines de milliers de francs;

- pour bien des entités, et cela a été reconnu par le département dans la séance de commission du 31 mars, la mise en place du contrôle interne a nécessité la première année de gros moyens proportionnellement à la subvention touchée, particulièrement lorsque cette dernière est peu élevée ; pour la minorité de la commission, ce fait explique sans doute aussi la réaction de certaines associations par rapport à la mise en œuvre de la LIAF, notamment lorsqu'une partie non-négligeable de la subvention est utilisée non pour la prestation, mais pour du « back office »;
- si l'on peut bien imaginer que la mise en place du contrôle interne voulu par l'Etat soit assez lourde, il faudrait tout de même admettre la nécessité de respecter le principe de proportionnalité;
- cette question, avec celle de la thésaurisation, avait d'ailleurs déjà été soulevée lors du débat parlementaire sur l'adoption de la LIAF, notamment par Mme Mariane Grobet-Wellner : le parti socialiste « *relève le problème qui consiste à traiter de la même manière des petites et des grandes entités, notamment en ce qui concerne les exigences sur le plan des rapports d'activités et de comptabilité. Il souhaite que le Conseil d'Etat fasse preuve de discernement quant aux exigences sur ce point et les moyens dont disposent les petites associations, afin que l'aide obtenue ne pas soit engloutie par des tâches purement administratives. (...) Un deuxième aspect n'a pas non plus été résolu durant nos travaux: la notion de thésaurisation d'un résultat positif de l'entité. Formellement, le caractère supplétif de l'aide, appliqué à la lettre, pourrait avoir pour effet de pénaliser ou décourager celles qui, par ailleurs, font l'effort d'obtenir des fonds supplémentaires par d'autres sources hors communes et canton. En partie, cela pourrait être résolu si l'association indique clairement que ces apports supplémentaires sont des dons attribués, mais la question n'est pas tout à fait claire. Il s'agit, là aussi, d'appliquer les règles avec discernement, tout en veillant à éviter toute thésaurisation de la contribution de l'Etat. Avec ces réserves, les socialistes font un accueil favorable à ce projet de loi et vous invitent à en faire autant.* »¹²
- la question de l'indexation de la subvention a souvent été mise en évidence ; en effet la subvention étant bloquée sur 4 ans, cela peut poser problème si l'indexation au coût de la vie n'est pas prévue;
- tant pour les entités subventionnées que pour l'administration, la négociation, puis la rédaction des contrats de prestations prennent

¹² Voir :

http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560103/10/560103_10_partie11.asp

beaucoup de temps ; il serait d'ailleurs intéressant d'avoir des chiffres à ce propos concernant l'administration : quel est réellement le coût pour l'Etat de la mise en œuvre de la LIAF ?

- la « lourdeur de la machine » n'est pas toujours à même de permettre une adaptabilité rapide des entités subventionnées à un environnement qui change;
- la question des indicateurs a souvent été soulevée : comment s'assurer de leur pertinence, notamment lorsqu'il s'agit d'indicateurs qualitatifs, par exemple dans le domaine social ?
- on peut s'interroger également sur l'ampleur et la pertinence du contrôle opéré réellement par les députés : même lorsque plusieurs heures sont consacrées à étudier une demande de subvention, il n'est pas certain que les parlementaires aient véritablement les moyens d'évaluer l'efficacité avec laquelle une entité donnée utilise ladite subvention ; cet aspect, relevé par la rapporteure de minorité, a suscité la discussion et amené un député (Ve) à affirmer que : « *les mesures de contrôle prises par les commissaires ne permettent sûrement pas de tout voir et donnent une illusion de sécurité* », point de vue que le rapporteur de majorité a déclaré partager¹³;
- au niveau parlementaire (notamment dans le cadre du travail en commission), il existe bien souvent une relation inversement proportionnelle entre le temps consacré à l'examen du bien fondé d'une subvention et le montant de cette dernière ; en effet, la majorité parlementaire semble fréquemment préférer s'acharner à examiner dans le plus petit des détails des subventions aux montants peu élevés, plutôt que de « creuser » celles qui représentent des sommes très importantes ; la minorité ne peut s'empêcher de se demander si cette attitude ne reflète pas une grande méfiance « à priori » face au monde associatif qui serait perçu comme prompt à gaspiller les deniers publics (le ton pour le moins suspicieux utilisé par certains membres de la majorité pour s'adresser aux représentants d'APRÈS en était sans doute, d'ailleurs, l'illustration); à moins que cela ne soit que l'illustration d'une non-reconnaissance du bien-fondé même de ce que le monde associatif met en œuvre pour palier certains manques dans notre société...

¹³ Voir le PV du 31 mars, pages 2 et 3

5. Le débat en commission autour de la motion 1913

Les auditions

La commission a auditionné tant APRÈS, la Chambre de l'économie sociale et solidaire, que l'UAPG (Union des associations patronales genevoises), cette dernière conjointement avec la Chambre de commerce et d'industrie.

Le rapport de majorité présentant en détails ces auditions, nous nous contenterons de relever ici certains points :

- les deux auditions ont montré une unité de vue certaine sur l'analyse à tirer de l'application de la LIAF;
- l'importance d'une relation de partenariat entre les entités subventionnées et l'Etat a été souhaitée;
- il a, notamment, été rappelé qu'il faudrait appliquer la LIAF selon le principe de proportionnalité et « tenir compte du terrain »;
- le « contrôle ordinaire » apparaissant comme beaucoup trop lourd pour certaines entités, il serait judicieux de prévoir des contrôles différenciés selon l'importance de la subvention;
- la répartition des bénéficiaires entre l'Etat et l'entité subventionnée devrait pouvoir être discutée;
- une certaine souplesse est nécessaire, comme l'ont d'ailleurs fait remarquer la CCIG et l'UAPG lors de leur audition : *« il n'en demeure pas moins que celui qui paie ne peut se limiter à commander et à contrôler ; l'autre partie - le subventionné - doit pouvoir agir avec souplesse et disposer d'une certaine marge de manœuvre. On obtiendra ainsi plus d'efficacité et aussi plus d'efficience. L'Etat a le droit et doit s'immiscer, proposer, contrôler ; mais il ne doit pas tout gérer, de la même manière qu'il doit prendre en compte les réalités concrètes du terrain »*¹⁴.

Les propositions du département

Le chef du département des finances, M. David Hiler, a formulé plusieurs propositions :

- il a tout d'abord proposé une modification de la directive concernant le contrôle interne ; pour l'essentiel, cela consisterait à prévoir un « contrôle ordinaire » uniquement pour les entités recevant une subvention annuelle (monétaire ou non-monétaire) supérieure à 1 millions de francs, le

¹⁴ Extrait du texte (p. 3) remis à la commission par l'UAPG et la CCIG (annexe au PV du 31 mars)

« contrôle restreint » étant de mise pour celles recevant moins d'un million annuellement (les entités recevant une subvention inférieure à 50 000 F pouvant recourir à des vérificateurs de compte);

- il s'est dit prêt, également, à proposer une modification de la LIAF si la majorité de la commission le souhaitait, à savoir relever à 500 000 F, au lieu de 200 000 F actuellement, la somme au-delà de laquelle un projet de loi est nécessaire.

La discussion en commission

Tout en rappelant la nécessité d'un contrôle des entités subventionnées tel que la philosophie même de la LIAF le prévoit, les commissaires ont adhéré aux points relevés précédemment lors des auditions.

Par conséquent, la commission a salué la proposition du département de modifier la directive concernant le contrôle interne.

Elle s'est par contre divisée sur la question du plafond des 500 000 F nécessitant un projet de loi, seuls les Verts et les Socialistes approuvant cette manière de voir, le MCG proposant même de fixer ... à 50 000 F la limite !

En effet, pour la minorité, une certaine lourdeur inhérente à la procédure parlementaire, ainsi que le coût de cette dernière, paraissent en contradiction avec la nécessité de l'application du principe de proportionnalité, de la souplesse et de l'adaptabilité, relevés précédemment.

Quel sort réserver à la motion 1913 ?

Nombre de points de convergence sont apparus tant dans les auditions que lors des discussions de la commission.

Ainsi, les représentants d'APRÈS ont rappelé que « *le principe du contrôle était accepté ; il n'est pas remis en cause par le monde associatif, qui n'est interpellé que par la proportionnalité desdits contrôles* » et que « *le monde associatif ne dit pas que cette loi a engendré plus de problèmes qu'elle n'a apporté de bénéfices ; il pense simplement qu'après 4 ans, il est utile que les députés et les départements se penchent sur les effets de cette loi et sur ce qui pourrait être amélioré. Ils viennent donc ici donner le point de vue de nombre d'associations sur ce qui pourrait et devrait être modifié ou amélioré dans cette loi ou dans le règlement.* »¹⁵.

De surcroît, comme l'ont d'ailleurs relevé la CCIG et l'UAPG, sans remettre en question la LIAF en elle-même, « *la motion 1913 offre l'occasion de l'analyser et d'émettre des propositions de correction* »¹⁶.

¹⁵ Voir PV du 24 mars, pages 5 et 9

¹⁶ Voir note 8, page 3

Ainsi, même si l'exposé des motifs ne faisait qu'évoquer les problèmes sans les développer, les auditions ont montré que cette motion soulevait de vraies questions. Les commissaires socialistes pensaient donc qu'un accord pourrait être trouvé. Ainsi, il aurait été possible d'en modifier les invites pour tenir compte des travaux de la commission ou de « geler » quelque temps les travaux sur cette motion. L'entrée en vigueur de la LIAF étant assez récente, les députées socialistes ont proposé de suspendre les travaux sur cette motion, jusqu'à ce que l'on ait un peu plus de recul, notamment avec la mise en œuvre de la nouvelle directive sur le contrôle. La majorité de la commission (Entente + MCG) n'a malheureusement pas voulu de cette solution...

6. Conclusion

La minorité tient à rappeler, encore une fois, l'importance du monde associatif et de l'économie sociale et solidaire pour notre canton. N'oublions pas que si certaines des tâches effectuées dans ce cadre devaient être assumées totalement par l'Etat, les coûts pour la collectivité seraient énormes. Pour ne prendre qu'un seul exemple à ce propos, pensons à la prise en charge des personnes en situation de handicap mental: ainsi, n'oublions pas qu'une institution comme la Fondation Aigues-Vertes s'est passée de subvention cantonale de fonctionnement pendant une trentaine d'années ! Et qu'une vingtaine de millions de francs (soit un tiers du total) ont été trouvés ces dernières années par la fondation pour la rénovation et l'agrandissement du village, devenus indispensables et demandés par l'Etat...

La LIAF a été voulue par le parlement notamment afin de s'assurer que *« les indemnités et les aides financières (...) soient propres à atteindre leurs objectifs de manière économique et efficace »* (article 1 de la LIAF).

Si la majorité de la Commission des finances avait été animée du même souci, elle n'aurait pu qu'accepter la proposition socialiste visant à suspendre les travaux sur cette motion... et économiser ainsi les coûts engendrés par les deux rapports, leur impression et le débat en séance plénière du Grand Conseil ! Mais, il faut croire que l'Entente et le MCG n'en sont pas à une contradiction près...

En conséquence, Mesdames et Messieurs les députés, nous vous proposons d'accepter le renvoi de cette motion au Conseil d'Etat.