

*Date de dépôt : 9 janvier 2017*

## **Rapport**

**de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Roger Deneys, Christian Frey, Salima Moyard, Romain de Sainte Marie, Caroline Marti, Jean Batou, Jean-Charles Rielle, Cyril Mizrahi, Irène Buche modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05) (Pour un véritable contrôle parlementaire de la constitution de provisions)**

### **Rapport de M. Jacques Béné**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des finances a étudié le projet de loi en question lors de ses séances du 22 mars, 26 avril, 3 mai, 14 juin et 27 septembre 2017 sous les présidences respectives de M. Roger Deneys et de M. Edouard Cuendet. La Commission des finances a été assistée par M. Raphaël Audria.

Les procès-verbaux de ces séances ont été rédigés par M. Gérard Riedi.

Que toutes ces personnes soient remerciées du soutien apporté à la commission.

### **Audition de M. Roger Deneys, premier signataire**

Le PL 11928 aborde la question du contrôle parlementaire de la constitution de provisions. Cela fait écho à la constitution de provisions pour la CPEG dans les comptes 2014 et 2015 pour des montants à chaque fois supérieurs à 200 millions de francs. Aujourd'hui, on dit aux commissaires que la constitution de provisions est envisagée uniquement sur une logique comptable et qu'il n'y aurait pas de considérations politiques sous-jacentes au choix de la constitution de provisions et à la détermination du montant de celles-ci. Il est vrai que la question de la constitution de provisions pour la CPEG, pour des montants considérables, est de nature à interpellier les

commissaires. On peut se demander si ce sont uniquement des considérations comptables qui ont prévalu au fait de constituer une provision dans tel exercice plutôt que dans un autre ou s'il n'y a pas des considérations qui conduisent à faire une provision d'un montant total lors de l'année X ou plutôt de la diviser en deux en fonction de l'échéance du risque. Vu que le montant des provisions constituées peut considérablement changer le résultat des états financiers – ils peuvent ainsi passer d'excédentaires à déficitaires – on peut se demander s'il ne devrait pas y avoir un droit de regard du Grand Conseil. Il pourrait se prononcer sur ces provisions comme la commission des finances doit se prononcer sur les crédits extraordinaires. L'idée est de dire que cette question de la constitution de provisions est liée à des aspects comptables, mais qu'elle peut aussi être influencée par des considérations politiques. Le Conseil d'Etat devrait alors déposer un projet de loi lorsque des provisions sont constituées ou augmentées d'un montant supérieur à 10 millions de francs. M. Deneys précise que le seuil a été fixé de façon arbitraire. La question qui se pose de façon sous-jacente est de se dire que, si le Conseil d'Etat augmente 8 provisions de 10 millions de francs chaque fois, il arrive à des montants qui changent la nature des comptes. M. Deneys estime que, si la provision repose uniquement sur des considérations comptables, le Grand Conseil votera le projet de loi sans sourciller, mais au moins il pourrait poser des questions liées à la constitution ou à l'augmentation de la provision concernée. M. Deneys signale que le projet de loi modifie la LGAF qui est une mécanique assez compliquée. Avec les modifications proposées, le Conseil d'Etat ne pourrait pas décider à lui seul de créer des provisions supérieures à 10 millions de francs. Il devrait passer par le dépôt de projets de lois pour qu'elles soient validées par le Grand Conseil.

Une députée MCG fait remarquer que, pour elle, ce n'est pas du tout qu'une décision comptable, mais un respect des lois. C'est en application des lois que ces provisions ont été effectuées. Si on commence à fixer un montant à partir duquel le Conseil d'Etat doit déposer un projet de loi, c'est une ingérence dans la gestion. Si on n'est vraiment pas d'accord avec quelque chose, soit on peut refuser les comptes, soit on peut faire des amendements en plénière ou à la commission des finances.

M. Deneys répond qu'il n'est pas possible de déposer d'amendement sur les états financiers. C'est pour cette raison qu'il a invité les commissaires, lors du dernier exercice des comptes, à refuser les états financiers. En l'occurrence, les députés ne peuvent pas changer les montants. La seule façon de s'opposer à la constitution de la provision de 200 millions de francs est de refuser les états financiers. Les députés ne peuvent pas adapter le montant des provisions. Ils n'ont d'ailleurs aucun pouvoir sur aucun chiffre des états financiers. Même

s'il y a des erreurs dans les chiffres, ce n'est pas le Grand Conseil qui a la compétence de les modifier. Si la constitution de provisions ne fait que respecter des lois et des principes comptables, sans considération politiques, le Grand Conseil donnera vraisemblablement son accord à toutes les provisions supérieures à 10 millions de francs.

La députée MCG estime que c'est de l'ingérence dans la gestion. Ce n'est pas de la compétence du Grand Conseil.

M. Deneys prend le cas de la provision sur la CPEG constituée en vue de la non-atteinte d'un palier en 2030. Elle a été créée, sur deux exercices successifs en 2014 et 2015, alors qu'on n'a pas même pas atteint le premier palier de 2020 où la caisse doit avoir atteint un taux de couverture de 60%. Dès lors, on peut penser que des considérations politiques ont conduit à créer la provision tout de suite. Il précise que la provision sur la CPEG a donné lieu à de longues discussions pour savoir comment le montant de celle-ci avait été déterminé.

La députée MCG fait remarquer que la commission a eu des explications sur ces 200 millions de francs. Ce chiffre n'est pas sorti de nulle part.

M. Deneys confirme que la commission a eu des explications. On peut toutefois ne pas les partager, ne serait-ce que parce qu'il y a une marge d'erreur considérable et que certains paramètres n'ont pas été respectés selon les signataires du projet de loi. Le Conseil d'Etat n'a par exemple par pris en compte l'impact de sa baisse de 5% au niveau des charges de personnel sur le défaut de couverture de la CPEG.

Un député PLR estime normal que le Conseil d'Etat ne prenne pas en compte cette baisse puisqu'il ne l'a pas appliquée.

M. Deneys confirme. En l'occurrence, ils auraient été obligés de reconnaître que c'est parce qu'ils ne l'avaient pas mise en œuvre. Il se trouve que l'on n'avait aucun moyen d'influencer cette question, ni même d'en discuter. Il demande pourquoi le montant est fixé à 216 millions de francs et pas à 195 millions de francs. Il n'est pas possible de voir quelles étaient les marges ou les variantes conduisant à prendre ce chiffre plutôt qu'un autre alors que cela a un impact direct sur le résultat des états financiers qui, du coup, étaient déficitaires. Si on dit que ce n'est que mécanique et qu'il n'y a aucune manière de discuter, il a de la peine à penser cela quand on lui parle d'une échéance en 2030 pour un défaut d'intérêts jusqu'en 2052. Il a de la peine à imaginer qu'il n'y a pas une marge d'erreur de quelques dizaines ou centaines de millions de francs sur une estimation pareille. Il s'agit donc de ne pas être mis devant le fait accompli au moment des comptes et de faire en sorte qu'une

provision d'un tel montant ne puisse pas être constituée sans qu'il y ait un débat politique.

Une députée Ve avait également regretté que cette provision ait été constituée lors des derniers comptes parce qu'il y avait une dimension politique derrière cette décision. Maintenant, elle a l'impression que ce projet de loi va rendre le processus plus politique au lieu de le rendre plus objectif et plus rationnel. Elle se demande s'il n'y aurait pas un autre moyen pour atteindre l'objectif du projet de loi qu'elle partage.

M. Deneys note que ce projet de loi peut être amendé. Il faut relever que c'est au moment de la présentation des comptes que les députés apprennent le résultat qui inclut un montant de provision que le Conseil d'Etat a constitué en fonction de paramètres comptables ou peut-être non comptables. En tout cas, les députés n'ont pas pu dire quoi que ce soit sur ces montants. Il ne voyait donc pas très bien comment faire autrement pour donner un avis. Il faut également relever qu'il y a des provisions et des adaptations de provisions dans le budget dont on ne parle quasiment pas. Il faudrait peut-être mieux les étudier au moment du traitement du budget, même si on sait que c'est déjà assez compliqué. Il ne voyait toutefois pas comment faire autrement pour qu'il n'y ait pas de mécanisme de création spontanée de provisions sans en avertir précédemment le Grand Conseil. S'il y a une meilleure solution qui permet aux députés de ne pas être mis devant le fait accompli, il l'entend volontiers. Cela étant, il trouve paradoxal de voter sur des projets de lois pour des dépenses de 1 million de francs tandis que la constitution d'une provision de 200 millions de francs échappe à tout débat. Il y a quand même quelque chose de curieux par rapport à l'impact que cela a sur les comptes.

La députée Ve demande si cela ne poserait pas un problème par rapport à la révision des comptes de l'Etat et si on ne risquerait pas d'avoir des réserves dans le cas où une provision serait constituée ou annulée par le vote du parlement.

M. Deneys pense que cela serait effectivement un risque. Ensuite, cela dépend des montants. D'ailleurs, on sait qu'il peut y avoir des divergences d'appréciation, au moment de la révision, entre le Conseil d'Etat et l'organe de révision sur la constitution de provisions. Cela ne change toutefois pas la question sur ce point.

Une députée MCG fait remarquer que, si le Grand Conseil fonctionnait de cette manière, il devrait intervenir avant l'audit des comptes qui fige ceux-ci et qui peut donner lieu à des réserves. Elle estime que ce n'est pas en plénière que les députés pourraient dire qu'ils ne sont pas d'accord avec une provision de

10 ou 25 millions de francs. Il faudrait pouvoir intervenir entre les deux, ce qui risque de poser un problème dans le timing.

M. Deneys pense qu'il y a effectivement une question de timing. En même temps, comme pour les états financiers consolidés, on pourrait avoir un train de projets de lois sur les constitutions de provisions qui est annexé à la présentation des comptes. En réalité, on découvre la constitution de la provision au moment de la présentation des comptes. Ce montant pourrait être simplement indiqué et faire l'objet de projets de lois dans le cas où les provisions constituées sont supérieures à 10 millions de francs ou que des provisions existantes sont adaptées pour un montant d'au moins 10 millions de francs.

La députée MCG pense que le fait de passer par des projets de lois va ralentir le processus. On risque alors de voter les comptes en septembre.

M. Deneys entend bien l'argument, mais si ce sont des provisions techniques, elles n'auront pas forcément besoin de longs débats.

Il fait également remarquer que, lors de la constitution de la première provision sur la CPEG, il y avait des recettes fiscales extraordinaires liées à un contribuable particulier pour un montant de l'ordre de 450 millions de francs, sauf erreur. Cette opportunité a alors été utilisée pour créer la première provision pour la CPEG. En plus, le Conseil d'Etat dit qu'il met ce montant et pas davantage. Il a relu le mémorial où, dans le cadre du projet de loi 10847 créant la CPEG, il proposait d'ajouter 300 millions de francs de recapitalisation. Un député UDC (UDC) lui répondait qu'il est inutile de mettre ces 300 millions de francs supplémentaires parce qu'on savait déjà qu'on devrait payer 315 millions de francs de pénalité pour non-respect de l'échéance de 2030. Cela signifie que l'on aurait déjà pu mettre le montant de provision de 315 millions de francs lors de l'année de création de la CPEG, mais comme cela faisait trop, il n'a pas été mis. C'est pour cette raison qu'il y a quand même une considération politique pour la création de la provision. Avec le projet de loi, les députés auraient un droit de regard sur la constitution de provisions, mais cela ne nécessiterait pas forcément de longs débats.

Un député EAG trouve que l'intention du projet de loi lui paraît bonne. Il a la préoccupation que ce n'est pas seulement les très gros montants que l'on découvre qui font répondre à des choix politiques comme l'affaire de la CPEG, mais c'est aussi la dramatisation qui est liée au fait que les comptes soient déficitaires ou excédentaires, même de 1 million de francs, par rapport aux mécanismes du frein au déficit. C'est d'ailleurs pour cette raison que certains font le pronostic que les comptes seront excédentaires cette année. Le Conseil d'Etat n'aime pas avoir une marge de manœuvre réduite par le fait d'avoir des

années en déficit qui se succèdent. Quand il s'agit de très petites sommes, il est vrai qu'une provision peut arranger les affaires.

Le député EAG demande ce qui a présidé au choix, par les auteurs du projet de loi, du seuil de 10 millions de francs pour que les provisions soient soumises au Grand Conseil.

M. Deneys répond que les auteurs du projet de loi ont regardé la liste des provisions figurant au budget afin de déterminer un seuil permettant de ne pas devoir les traiter toutes. On voit également que c'est à partir de quelques millions que cela commence à avoir une influence. Par contre, il n'y a pas de seuil totalement scientifique. Il faut également voir que cela a le même effet de mettre une provision à 50 millions de francs ou 5 provisions à 10 millions de francs. Du coup, cela pose le même problème. Il est également vrai que la question du frein au déficit en utilisant les provisions est un problème. Cela pose également un problème au niveau de la lecture de l'évolution des comptes de l'Etat de Genève puisque les statistiques des charges incluent les provisions. Même quand le Conseil d'Etat met 200 millions de francs de provisions pour la CPEG, on peut ainsi avoir l'impression que les charges de l'Etat ont augmenté par rapport à l'année précédente alors que des coupes de 1% ont été faites partout et que d'autres mesures d'austérité ont été prises. Il peut alors y avoir une utilisation politique de ces chiffres pour dire que les charges augmentent de 200 millions de francs d'une année à l'autre. C'est un vrai problème quand on veut comparer l'évolution des charges de l'Etat de Genève. Il y a une non-lisibilité. Par ailleurs, comme ce n'est pas politique puisqu'il n'y a pas de loi ou quelque chose qui constitue ces montants, cela manque de transparence. En tout cas, cela manque de débat public.

Un député PDC relève tout d'abord que ces provisions ne sont pas de l'argent dépensé. Au niveau de l'approche politique, il comprend le problème de statistiques évoqué par M. Deneys. C'est toutefois quelque chose qui serait relativement facile à régler. Il suffirait de poser la question au moment du bouclage et d'en tenir compte dans nos propres statistiques ou demander au Conseil d'Etat de le faire. Un député PDC ne voit pas le risque politique du moment où l'on connaît la pratique du Conseil d'Etat. Il aimerait donc savoir quels sont les vrais risques politiques par rapport à la prudence que peut avoir le Conseil d'Etat en créant les provisions.

M. Deneys signale que le vrai risque politique est le fait qu'on peut passer ou non à une situation de frein au déficit en fonction du résultat. La constitution de la provision échappant complètement aux députés, les comptes peuvent passer du positif au négatif sans qu'ils aient le moindre regard à ce sujet. Il faut par exemple voir que, si la provision pour la CPEG avait été de 180 millions de francs, les comptes n'auraient pas été négatifs.

Le député PDC comprend que, selon M. Deneys, le Conseil d'Etat, à travers la production des comptes, met en place des provisions qui pourraient permettre d'avoir trois exercices déficitaires successifs. Il n'a pas l'impression qu'il y a véritablement un risque politique à ce niveau. Il aimerait donc savoir quels sont les autres risques politiques.

M. Deneys détaille un autre risque politique. Si les comptes sont déficitaires de l'ordre de 200 millions de francs parce qu'une provision a été créée, même si ce n'est pas de l'argent dépensé, cela permet ensuite à certains de dire que le canton vit au-dessus de ses moyens, qu'il faut prendre des mesures d'économie ou qu'il faut instaurer une politique de coupes. Il pense qu'il n'est pas opportun de permettre des évolutions pareilles sans qu'il y ait ce regard politique qui n'existe aujourd'hui qu'avec l'acceptation ou le refus des états financiers au moment des comptes. Il s'est battu deux années de suite pour les refuser à cause de la constitution de ces provisions. Il rappelle qu'une partie des commissaires qui, à défaut d'avoir voté le refus des états financiers, n'en partageaient pas moins un mécontentement quant au fait que cela ait été créé comme ça et en l'annonçant de cette manière. Il n'y a aucun droit de regard des députés à ce niveau et le Conseil d'Etat peut continuer à présenter ses états financiers de la même manière aussi longtemps qu'il le veut.

Le député PDC n'appellerait pas cela un risque politique. Cela étant, on peut se demander si c'est le rôle du législateur d'intervenir dans ces règles de bouclage quand on a des comptes qui sont unifiés au niveau national.

M. Deneys relève que, si les provisions sont constituées uniquement sur la base de règles de prudence usuelles, le Conseil d'Etat déposera un projet de loi et expliquera aux députés pourquoi la provision est augmentée de 10 millions de francs ou pour quelle raison elle est constituée pour un montant supérieur à 10 millions de francs. Au moins, cela permettra d'avoir une discussion spécifique et il y a des personnes suffisamment expertes en matière de comptabilité pour dire si l'explication est crédible ou non. Cela permettra d'avoir une appréciation politique à ce sujet.

Le député PDC aimerait savoir comment font les autres cantons suisses.

M. Deneys ne s'y est pas intéressé, mais le projet de loi est aussi lié à la manière dont le Conseil d'Etat a créé les provisions pour la CPEG. C'est bien cela qui pose question. Pourquoi mettre une provision de tel montant lors d'une année et remettre une provision d'un montant similaire l'année suivante au lieu de tout mettre sur une année ? Par ailleurs, si cela concerne une échéance en 2030, on pourrait imaginer qu'elle soit davantage étalée dans le temps. Il se trouve qu'aucune discussion n'est possible sur ces aspects. Un montant de provision est présenté aux députés qui ne peuvent pas le contester, ni

s'interroger sur la marge d'erreur. C'est bien ce qui pose problème lorsqu'on a des exercices proches de l'équilibre. Les budgets sont ensuite difficiles à constituer. Quand le budget est juste à l'équilibre et que 200 millions de francs de charges supplémentaires viennent s'ajouter dans les comptes parce qu'une provision a été constituée, cela fait relativiser le débat budgétaire. Les commissaires s'écharpent parfois pour 100 000 F et il y a ensuite des écarts de l'ordre de 200 millions de francs au moment des comptes du fait du simple libre arbitre du Conseil d'Etat.

Un député PLR annonce que le groupe PLR est opposé à ce projet de loi. En effet, M. Deneys souhaite politiser l'application de règles comptables établissant qu'un bilan et les comptes doivent refléter la réalité. Le gros problème est qu'une partie du parlement aimerait bien qu'il y ait des bénéfices pour pouvoir les dépenser ou pour pouvoir justifier qu'il n'y a pas besoin de faire d'économies. Si on avait 500 millions de francs par année de bénéfices comptables, personne ne se poserait la question des provisions. C'est parce que l'Etat de Genève a un déficit qui empêche de pouvoir dépenser un bénéfice que certains sont contre ces provisions. La grosse provision dont on parle, c'est celle pour la CPEG, mais elle découle uniquement d'une loi. Dès lors, il aimerait savoir ce qu'il faut faire du rapport du SAI. Si le Grand Conseil approuve le PL 11928, il n'a plus besoin du rapport du SAI, ni de la Cour des comptes. Celle-ci va réviser les comptes pour dire que le Grand Conseil a pris des décisions politiques contraires au principe de transparence et de sincérité de la comptabilité. Il demande s'il faut supprimer tout cela en considérant que le Grand Conseil se charge de tout le contrôle et que c'est à lui de dire ce qu'il faut mettre dans les comptes pour des raisons purement politiques.

Le député PLR voit très mal un Conseil d'Etat, qu'il soit de gauche ou de droite, essayer de tout faire pour arriver au frein au déficit qui serait un vrai problème à gérer pour lui. En effet, il devrait alors se mettre d'accord sur l'alternative à présenter entre l'augmentation des impôts ou la diminution des prestations.

M. Deneys répond tout d'abord à la question de savoir s'il faut supprimer un auditeur, que cela soit le SAI ou la Cour des comptes. Evidemment, la réponse est négative. Si le projet de loi est adopté, le Conseil d'Etat devra déposer des projets de lois pour toutes les provisions créées ou adaptées de plus de 10 millions de francs. Ces projets de lois doivent ensuite être étudiés, a priori à la commission des finances, et les commissaires peuvent alors poser des questions sur le pourquoi et le comment. En fonction des réponses obtenues, ils peuvent éventuellement avoir un doute et il faut alors pouvoir auditionner le SAI ou la Cour des comptes pour vérifier la pertinence des hypothèses retenues par l'administration. D'ailleurs, c'est le cas chaque année

quand on étudie le budget ou les comptes où il y a des observations. Déjà aujourd'hui, il peut apparaître qu'une provision est sous-estimée ou qu'elle ne devrait pas exister, sans que le Grand Conseil ne puisse rien y faire. Avec le projet de loi, les députés pourraient se prononcer en ayant fait leur travail et en ayant éventuellement obtenu des réponses dont ils ne disposent pas aujourd'hui. Il pense que cela n'empêcherait pas l'existence du SAI ou de la Cour des comptes. Au contraire, cela fait que la commission des finances peut les solliciter (le cas échéant en dehors de l'étude du budget où l'on n'a pas vraiment le temps de regarder ces questions en détail) pour essayer de comprendre comment certains montants sont fixés. Il lui semble que cela ne poserait aucun problème.

Une députée MCG ne comprend pas le lien fait avec le budget.

M. Deneys explique qu'il y a aussi des provisions dans le budget et elles sont aussi adaptées au moment du budget. Le projet de loi concerne la création de provisions de façon générale. Les montants sont adaptés au moment du budget, mais de toute façon les députés n'étudient pas cela en détail puisqu'ils vont plutôt regarder le salaire des policiers, la subvention aux TPG ou différents autres éléments. Il suffit d'aller lire les rapports de la commission des finances des dernières années et de compter le nombre de fois où il est fait référence à ces provisions pour constater que ce n'est pas arrivé souvent.

Un député PLR comprend que M. Deneys veut que l'on continue à travailler de la même manière, mais en ayant un regard politique sur les provisions, donc sur des règles comptables qui ont été admises par des instances comptables et par le Grand Conseil. Il ne voit pas ce qui empêche de procéder déjà de cette manière. On peut poser toutes les questions qu'on veut au SAI, et on pourra faire de même avec la Cour des comptes, sur l'essence même de la provision ou la manière dont elle a été calculée. On pourrait même commencer la lecture des comptes par les provisions pour permettre de vérifier leur cohérence. Il se souvient que, lors des derniers comptes, et cela va être le cas pour les comptes 2017, on a attiré l'attention de tout le parlement et de toute la République sur les provisions qui ont été passées. Il ne voit pas en quoi cela a apporté une amélioration. En plus, le fait que le Grand Conseil accepte ou refuse les comptes est un signal purement politique, mais au moins on sait que les comptes, tels qu'ils sont établis, sont justes ou non. Le risque est que le Grand Conseil refuse des comptes qu'il aurait lui-même modifiés et qui pourraient être faux par rapport aux normes comptables. Il ne voit pas qu'on puisse se lancer dans ce genre de digression, surtout qu'on a aujourd'hui les moyens de faire ce contrôle et de poser toutes les questions que l'on veut. On ne peut ne pas être d'accord politiquement avec les comptes et le déclarer, mais cela ne doit pas avoir d'incidence sur les comptes eux-mêmes. Sinon, il faut

aussi qu'on puisse modifier tous les postes des comptes. Il ne voit pas pourquoi on pourrait toucher les comptes par le biais des provisions, parce qu'elles ne nous plaisent pas politiquement, mais qu'on ne pourrait pas modifier le reste.

M. Deneys fait remarquer que, lorsqu'un commerce a versé un certain montant de salaire durant l'année précédente, le montant figurant dans les comptes est le montant des salaires versés. Dans le cas des provisions, elles sont basées sur une estimation, par exemple pour une échéance en 2030 dans le cas de la CPEG. Par ailleurs, le choix effectué ignore peut-être un certain nombre d'hypothèses. Il n'est donc pas sûr que cela soit la meilleure méthode et que cela soit uniquement technique.

Un député PLR rappelle que le SAI ou la Cour des comptes, comme n'importe quel réviseur, pourraient très bien dire qu'il aurait fallu passer une provision alors que cela n'a pas été fait. Cela va dans les deux sens. Ce qu'il faut, c'est que la décision de passer une provision soit étayée.

M. Deneys relève que la question de l'adaptation des montants en fonction des hypothèses peut avoir été l'objet de considérations d'ordre politique, notamment quand il y a eu les fameuses recettes fiscales extraordinaires de l'ordre de 500 millions de francs. Le montant fixé pour les provisions n'a certainement pas été pris que pour des questions d'ordre comptable. M. Deneys pense qu'il y a aussi une question d'appréciation. Dans ce sens, on doit pouvoir en débattre. Si ce sont des éléments factuels qui semblent clairs pour tout le monde, il n'y aura aucun débat et cela se passera comme pour les crédits de boucllement. S'il y a des éléments plus discutables selon les uns ou les autres, il y aura peut-être des débats. Le but du projet de loi est justement que cela ne passe pas comme une lettre à la poste pour des montants pareils. Quand vous faites un budget avec un certain montant et qu'il y a dans les comptes un écart de 200 millions de francs avec la création de provisions, c'est problématique.

Un député MCG relève qu'une provision n'est effectivement pas une écriture comme une autre. Pour une provision, il n'y a pas un pouvoir discrétionnaire, mais il y a un pouvoir d'appréciation parfois très élargi. L'instrument peut donc devenir politique. Il croit que ce projet de loi vise à instaurer non pas un contrôle a posteriori, mais un contrôle a priori, notamment lorsqu'il y a le soupçon d'une manipulation. Il prend l'exemple de M<sup>me</sup> Calmy-Rey et des 2,5 milliards de francs de pertes provisionnées pour la Banque Cantonale où l'on était dans des montants énormes et difficiles à évaluer.

M. Deneys croit que le député MCG a bien compris l'enjeu par rapport à cette question. Quant aux cas où les provisions ne sont que techniques et où l'on se dit qu'il n'a pas anguille sous roche, ils ne feront même pas l'objet d'un débat. D'autres cas peuvent susciter des inquiétudes aux commissaires ou

comporter des hypothèses qu'ils ne comprennent pas bien. Ils pourraient alors demander des explications ou que des calculs soient refaits. Comme lorsqu'un député a demandé une expertise pour la valeur d'un bien immobilier lors des débats sur la MRL. Il peut y avoir des raisons de se demander si la provision a été bien évaluée, ce qu'on ne peut pas faire aujourd'hui dans des délais suffisants.

Un député EAG rappelle que le SAI avait signalé deux choses concernant les comptes 2015. La première, c'était qu'un revenu de 17,5 millions de francs n'avait pas été comptabilisé dans les comptes. On en était donc à un déficit de 3,5 millions de francs au lieu d'un déficit de 21 millions de francs. Ensuite, une remarque faite par le SAI dans le rapport général détaillé du 19 avril 2019 arrivant après le bouclage des comptes, il était signalé qu'une provision liée à la rétrocession de la TVA à l'office fédéral des transports avait été surévaluée de 3,8 millions de francs. En fait, les comptes auraient été excédentaires de 300 000 F si on avait suivi les avis du SAI. Comme c'est un avis a posteriori, il n'est pas possible de modifier les comptes, mais le SAI considérait que cette provision était surévaluée d'environ 3,8 millions de francs alors qu'il y avait par ailleurs un revenu sous-estimé de 17,5 millions de francs. Le résultat des comptes était ainsi hautement politique. En effet, même en admettant que la provision de la CPEG était justifiée, ces deux éléments faisaient passer les comptes en positif de 300 000 F. Il estime qu'il était très important politiquement qu'ils soient en négatif parce qu'un accord avec la fonction publique prévoyait que l'annuité serait payée si les comptes étaient positifs. Le Conseil d'Etat était ainsi tranquille pendant l'automne parce qu'il était sûr – en tout cas, il faisait semblait d'être sûr – que les comptes seraient largement déficitaires (on parlait de 200 millions de francs de déficits). Au final, les comptes ont eu 200 millions de francs de boni, dont la provision sur la CPEG en a absorbé une partie. Ensuite, il y a eu ces petites manœuvres qui n'étaient peut-être pas volontaires, mais qui ont fait passer les comptes en déficit. Pour répondre à un député PLR, le même Conseil d'Etat peut avoir intérêt, une année, à ce que les comptes soient excédentaires (le député EAG pense qu'il a intérêt à ce que cela soit le cas en 2016) et avoir intérêt à ce qu'ils soient déficitaires une autre année (c'était le cas en 2015). Etant donné qu'il s'agit du même Conseil d'Etat, ce n'est pas un problème de politique des caisses vides par rapport à la politique où l'on a toujours de l'argent et où l'on peut donc dépenser plus. Pour des raisons purement manœuvrières, parce qu'il ne veut pas respecter un engagement ou parce qu'il ne veut pas rentrer dans un processus de frein au déficit pour se garder une marge de manœuvre, le Conseil d'Etat va manipuler une provision ou sous-estimer un revenu. Pour peu que le SAI le constate après-coup, les comptes resteront de toute façon déficitaires.

La réponse faite en disant que tout cela est très technique fait sourire. Sur des comptes qui portent sur 8 milliards de francs, aller faire croire à n'importe quel professionnel qu'on ne peut pas faire bouger de quelques millions de francs ou quelques dizaines de millions de francs le résultat dans un sens ou l'autre, c'est un peu se moquer du monde. Pour cette raison, il trouve qu'il serait utile d'avoir des débats sur les provisions de plus de 10 millions de francs.

Un député PLR comprend qu'il y ait une marge d'appréciation. Il fait partie de ceux qui pensent non seulement qu'elle existe, mais qu'elle est utilisée (pas forcément pour l'impératif de la CPEG, mais de façon générale) et pas uniquement pour les provisions. Il pense que c'est politique et ce n'est pas parce que le Grand Conseil s'en saisira que cela deviendra moins politique. Déjà aujourd'hui, on voit qu'il y a des géométries variables non seulement pour les comptes, mais aussi pour le budget. Il donne l'exemple de la rentrée supplémentaire mise au budget à la dernière minute d'un montant de 15 millions de francs correspondant à ce que l'Etat espérait encaisser des saisies du Pouvoir judiciaire. En l'occurrence, la gauche s'en est assez rapidement accommodée parce que cela l'arrangeait. En réalité, cela n'avait pas à faire au budget, mais aux comptes. Cela produit d'ailleurs un effet domino. Puisque cela figurait au budget 2017, cela ne pourra évidemment pas figurer aux comptes 2016. Alors que c'était une remarque du SAI, ceux qui criaient au scandale, parce que ce n'était pas mis au bon moment dans les comptes de l'année précédente, se sont alors empressés de le mettre dans l'année suivante parce que cela les arrangeait d'un point de vue budgétaire. Telle est la réalité des discussions et de la pratique du Grand Conseil. Il n'est donc certain que le projet de loi change grand-chose, si ce n'est d'accroître l'aspect politique et il n'est pas sûr que cela soit sain.

M. Deneys pense effectivement que cette question d'appréciation existe déjà aujourd'hui. Ce n'est de loin pas uniquement une question comptable. Cela se voit déjà quand il y a les rapports du SAI, qu'ils font des observations et qu'il y a des divergences. Ensuite, qu'on en fasse un débat plus politique sur certains de ces objets, il pense que c'est légitime à partir du moment où cela influence le résultat des comptes. Quand c'est de l'ordre de 1 ou 2 millions de francs sur 8 milliards de francs, on peut encore se dire que ce n'est pas un problème. Par contre, avec des montants de l'ordre de 200 millions de francs sur lesquels on ne peut pas se prononcer du tout et que cela fixe un résultat alors que le Grand Conseil vote parfois des projets de lois pour 200 000 F, à un moment on se fait danser sur le ventre. Des députés peuvent trouver cette situation confortable, mais lui ne fait pas de la politique pour ça. Il trouve que les sujets politiques doivent mériter un débat et une décision si possible transparente pour la population. Il ne s'agit pas simplement de dire qu'on n'est

pas content et de passer à autre chose. Ce projet de loi va certainement rendre visibles des choses qui ne le sont pas aujourd'hui, mais il faut se demander si on est satisfait de la création de provisions de l'ordre de 200 millions de francs par un tour de passe-passe lorsque cela arrange bien une majorité ou le Conseil d'Etat. Il exagère en parlant de tour de passe-passe, mais dans l'appréciation du montant, il y a une marge d'erreur qui permet de fixer un montant plutôt qu'un autre (surtout quand vous faites une projection sur les rendements des placements de la caisse de pension pour la période 2030 à 2052).

Une députée MCG revient sur les propos d'un député PLR disant que les députés peuvent demander des explications quand ils ne comprennent pas. Ce que veut M. Deneys, c'est influencer le montant de la provision. Les explications, les députés peuvent déjà les demander en tout temps. Quant aux divergences évoquées par un député EAG, il faut se rappeler qu'il y a, dans la révision, un principe de matérialité. Si cette provision avait été matérielle, le SAI aurait mis une réserve au rapport sur les comptes ou aurait renvoyé les comptes. Si on en arrive là (que cela soit le SAI ou la Cour des comptes), elle n'est pas sûre que cela soit excellent pour le canton de Genève au niveau international. Pour en revenir au projet de loi, elle pense que le fait de devoir déposer des projets de loi pour chaque provision, même de plus de 10 millions de francs, sera quelque chose de très lourd et que cela posera un problème de timing pour voter les comptes.

M. Deneys indique que le projet de loi fixe un seuil à 10 millions de francs, mais il pourrait être amendé. Il faudrait toutefois tenir compte du fait que plusieurs provisions pourraient être individuellement inférieures au seuil fixé, mais le dépasser en les additionnant. Il faudrait alors prévoir une double règle, ce que les auteurs du projet de loi n'ont pas voulu faire. Ce n'est de loin pas parfait, mais il s'agit d'avoir un regard sur les provisions allant au-delà d'un certain seuil. D'ailleurs, la commission pourra peut-être demander au DF combien de provisions sont supérieures à ce montant et combien ont été réévaluées pour un montant supérieur dans les derniers comptes et les derniers budgets.

Un député UDC note que ce qui est fait des surplus, lorsqu'il y en a, est essentiellement politique. Il fallait déjà combler un peu le trou de 300 millions de francs pour l'échéance de 2030, mais le Conseil d'Etat aurait aussi pu mettre 50 millions de francs à cet effet et utiliser 150 millions de francs pour diminuer la dette, puisqu'il promet de le faire depuis longtemps. Si c'est essentiellement politique, il ne voit pas pourquoi cela échapperait au Grand Conseil au-delà d'un certain montant.

Un député PLR précise ses propos. La liberté de manœuvre dont dispose le Conseil d'Etat est celle de proposer une provision qui est ensuite validée ou

non par le SAI et par le réviseur. Le problème qu'on a, c'est que le Grand Conseil va pouvoir dire politiquement s'il est d'accord ou non avec les propositions faites par le Conseil d'Etat. Par contre, les députés ne vont pas voir les propositions de provisions qu'il n'a pas faites et qu'il aurait peut-être dû faire. Même le réviseur va avoir énormément de peine à voir cela. Il rappelle que, à part les provisions, il y a un certain nombre de postes qui sont basés sur des estimations. Rien qu'en changeant une toute petite donnée dans le modèle utilisé pour le calcul des revenus fiscaux, cela pourrait avoir des incidences énormes. Il demande à quel point les députés connaissent la manière dont le modèle fonctionne. Pour lui, ce projet de loi revient à mettre le pied dans un engrenage qui serait très négatif, notamment par rapport aux agences de notation. Si le Conseil d'Etat propose des provisions qui sont refusées par la commission des finances ou par le Grand Conseil, les agences de notation vont en tenir compte. Politiquement, il serait dommageable pour le canton de laisser penser que le Grand Conseil peut manipuler les comptes.

Un député MCG estime que dire que cela va peut-être politiser davantage, ou en tout cas pas moins, cela sera peut-être le cas, mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit. Il ne préjuge en rien de la position qui sera adoptée. Il s'agit peut-être de rendre un peu plus légitime, sur le plan démocratique, un pouvoir d'appréciation qui n'est limité que par l'arbitraire dans certains cas. Dans le cas de la Banque Cantonale, on a pu avoir un contrôle a posteriori, mais il ne semble pas absurde d'avoir également un contrôle a priori.

Un député S estime que les normes IRFS sont également politiques. Au niveau des revalorisations d'actifs dans les entités publiques autonomes, on arrive tout de suite à voir que les SIG ont fait, de manière très fictive, 30 millions de francs de pertes. On ne peut pas dire que les normes comptables ne sont pas politiques. Au début, il était opposé à ce projet de loi, mais après avoir entendu tout ce qui a été dit, il pourrait y être favorable.

### **Audition de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat, et de collaborateurs du DF**

M. Dal Busco va donner l'avis du département sur ce projet de loi. Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt de ce projet de loi et de son exposé des motifs. A sa lecture, le Conseil d'Etat a un peu souri, surtout quand on pense au moment particulier que l'on vit actuellement, notamment avec la caisse de pension. M. Dal Busco a été attentif et amusé par l'auteur du projet de loi qui trouve particulièrement cavalière la manière avec laquelle le Conseil d'Etat a procédé à la création de provisions pour des montants conséquents, plus de 200 millions de francs dans les comptes 2014 et à nouveau dans les

comptes 2015. Lorsque l'on a eu le plaisir de lire, puis de débattre du projet de loi 12095 dont M. Deneys est signataire et dont l'auteur est M. Batou, cette façon particulièrement « cavalière » a tout d'un coup revêtu une certaine utilité puisque ce projet dont le Grand Conseil a débattu lundi (séance extraordinaire du 24 avril 2017), comme par enchantement, venait dissoudre une provision. A la lecture de l'exposé des motifs de ce projet de loi 12095, on peut constater qu'il propose de recapitaliser de manière particulièrement cavalière la caisse de pension. Avec le PL 11928, il est proposé de limiter de façon très drastique la possibilité pour le Conseil d'Etat de proposer des provisions. L'exposé des motifs dit qu'« il convient de ne plus laisser cette marge de manœuvre à la seule appréciation du Conseil d'Etat ». M. Dal Busco rappelle que ce n'est pas uniquement le Conseil d'Etat qui dispose de cette marge de manœuvre puisque c'est aussi le SAI qui, jusqu'à maintenant, a très souvent, pour ne pas dire toujours, indiqué qu'il s'agissait de provisionner un certain nombre de risques puisque ce sont les normes comptables qui obligent à traduire la réalité économique vécue. Cette réalité, lorsqu'il y a des risques, elle doit se matérialiser dans les comptes par des provisions.

M. Dal Busco note que la mise en œuvre possible d'un tel projet de loi se heurte également à des questions techniques.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey, directrice finances et comptabilité à la DGFE, commence par un rappel des provisions passées ces dernières années dans les comptes de l'Etat (voir annexe). Tout d'abord, on voit qu'il y en a eu peu. M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey précise que ce sont les provisions dépassant le seuil de 10 millions de francs qui ont été prises en compte conformément à la limite proposée dans le projet de loi. Il y a essentiellement des provisions importantes chaque année dans le cadre de l'assurance-maladie. L'Etat prend en charge les primes d'assurance des personnes en difficulté financière et, chaque année, il y a un certain nombre de demandes qui ont été faites et qui ne sont pas encore instruites qui obligent à provisionner des sommes qu'on sait devoir aux personnes au titre du paiement de ces primes. Il y a ainsi une dotation importante. Elle était de 68 millions de francs en 2016, mais on a utilisé en même temps 46 millions de francs de provisions qui avaient été constituées auparavant. En ce qui concerne cette catégorie de provisions, la même chose existe pour les dossiers non traités (cf. p. 3 de la présentation annexée) pour des subventions à des personnes physiques en matière de bourses, de prestations, etc. Ce sont vraiment des provisions qui ont trait à l'activité courante de l'Etat avec des constitutions de dotation chaque année, des reprises, des utilisations, etc. En ce qui concerne les provisions qui ont pu être faites, hors CPEG (cf. p. 5), il y a également l'assainissement de sites. Ces dernières années, les dotations en provisions à ce titre ont été inférieures à

10 millions de francs, mais on peut avoir un cas particulier (par exemple, un site à dépolluer qui apparaît tout d'un coup) et avoir une provision relativement importante. Il y a également la provision pour l'insuffisance du fonds taxis. En 2015, avec la nouvelle loi sur les taxis on s'est aperçu que le fonds constitué pour rembourser les titulaires de licences qui cessent leur activité était insuffisant. On l'avait donc doté en 2015 avec un petit complément de provision en 2016. Là aussi, ce sont des provisions qui paraissent ressortir, même si elles peuvent être ponctuellement supérieures à 10 millions de francs, de l'activité courante de l'Etat et sur lesquelles un contrôle parlementaire pourrait être mis en question. M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey ne pense d'ailleurs pas que cela soit l'objet du projet de loi. Il concerne plutôt la constitution de provisions CPEG avec 203 millions de francs provisionnés en 2014 et 207 millions de francs en 2015, puis 36 millions de francs en 2016. Ces provisions ont été constituées avec le support du SAI, le réviseur des comptes. Puisque le risque a été démontré et qu'il est supposé plus probable qu'il se déroule plutôt qu'il ne se déroule pas, on peut penser que l'opinion d'audit du SAI aurait été différente si on n'avait pas proposé ces provisions dans les comptes 2014, 2015 et 2016. Compte tenu de la matérialité des montants, il aurait pu y avoir une proposition de refus des comptes en considérant que le risque était avéré, mais qu'il n'était pas couvert de façon convenable par une provision.

En matière de rappel du cadre légal et de la réalité économique des provisions, il y avait vraiment une volonté affichée quand les normes IPSAS ont été adoptées à l'Etat de Genève. C'était vraiment la recherche de transparence et, pour reprendre les mots d'un député de l'époque, « une politique d'amortissement et de provision fondée sur le principe économique est essentielle ». Ensuite, la réalité économique peut bien évidemment se discuter. En tout cas, M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey voit qu'un objectif a été atteint, c'est celui de la transparence puisque les commissaires ont ce débat aujourd'hui et qu'ils ont toutes les informations dans les comptes qui leur ont permis de rendre possible cette discussion.

En ce qui concerne le rôle du réviseur lui-même, il a des normes très strictes. Que cela soit le SAI ou la Cour des comptes, ils effectuent leur révision selon des normes professionnelles. On leur demande de vérifier toutes les provisions et d'autant plus celles qui ont un montant élevé et qui ont un impact très important pour le résultat final des comptes. Ces normes d'audit demandent que les critères de comptabilisation et les bases d'évaluation soient appropriés et que, dans les notes annexes, il y ait suffisamment d'informations pour permettre aux lecteurs des comptes de comprendre ce qui est provisionné (il y a la nature, l'échéance et le montant de ces provisions).

Ce projet de loi pose plusieurs questions par rapport à cette notion de réalité économique des provisions. On peut ainsi se poser plusieurs questions :

- Que se passe-t-il si le Grand Conseil refuse ou modifie le montant de provisions qui seraient jugées nécessaires par le réviseur ?
- Que se passe-t-il si le Grand Conseil décide de comptabiliser des provisions qui ne rentrent pas dans le référentiel comptable de l'Etat ? On pourrait par exemple penser à une provision pour un projet futur comme SCORE ou la RIE III. Il faut savoir que certains cantons ont provisionné, dès 2014-2015, des sommes au titre de la RIE III en considérant qu'ils auraient des pertes dans le futur. Les normes comptables appliquées par l'Etat de Genève ne lui permettent pas de provisionner pour une charge future.

Une autre question technique que pose ce projet de loi est relative au calendrier de bouclage des comptes. Dans les normes comptables internationales, IPSAS ou d'autres, il y a le principe de célérité. Il faut ainsi que les comptes sortent suffisamment tôt pour que le lecteur puisse en tirer des informations utiles et puisse en faire quelque chose. On comprend bien que, si les comptes sortent 18 mois après la clôture, cela n'a plus beaucoup d'intérêt parce qu'on est déjà passé à autre chose. La recommandation est donc que la clôture puisse être faite dans les 3 mois de la fin de l'exercice. C'est d'ailleurs le délai repris dans la LGAF. Au 31 mars, le Conseil d'Etat transmet les comptes au Grand Conseil. M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey précise que tous les cantons ainsi que la Confédération bouclent leurs comptes dans ce délai. Dès fin février, les premiers cantons annoncent leurs résultats et le canton de Genève fait partie des tout derniers en tenant sa conférence de presse à fin mars.

Les comptes sont arrêtés à peu près à la mi-février. Ensuite, il y a le travail du réviseur et son opinion. Le Conseil d'Etat approuve ensuite le projet de loi sur les comptes. Enfin, le 31 mars, les comptes sont normalement transmis au Grand Conseil.

Avec ce PL 11928, il y aurait forcément un délai supplémentaire pour l'approbation des comptes parce qu'il faudrait que le Conseil d'Etat dépose des projets de lois sur les provisions qu'il souhaite constituer. Il faudra ensuite que ces provisions soient examinées et ensuite qu'elles soient votées. Une fois qu'elles seraient votées, le réviseur pourrait alors délivrer son opinion sur les comptes. Enfin, les comptes deviendraient définitifs et pourraient être transmis au Grand Conseil. Cela décalerait certainement de quelques mois l'approbation des comptes, ce qui placerait le canton de Genève dans une situation assez unique en Suisse. Cela ne permettrait alors plus de répondre à ce principe de célérité.

D'autres questions se posent par rapport à la formulation du projet de loi :

- Dans le cas où le projet de loi entrerait en vigueur, est-ce que le parlement devrait également intervenir lorsque la dotation doit être modifiée ?
- Est-ce qu'il devrait intervenir si la provision devient sans objet et qu'elle doit être reprise en revenus ?

Il se pose également un certain nombre de questions techniques puisque ce projet de loi parle à la fois d'une demande de crédit supplémentaire et d'une nouvelle catégorie de lois qui seraient des lois de constitution ou d'augmentation de provisions. Dans tous les cas, des aménagements techniques devraient être prévus dans ce projet de loi au niveau de la formulation.

En conclusion, la très grande majorité des provisions constituées ces dernières années concernaient le fonctionnement courant de l'Etat et les risques auxquels il doit faire face. Il paraît donc peu approprié que le Grand Conseil ait à se prononcer sur des provisions techniques comme un litige, un assainissement, le montant des dossiers en attente de traitement, etc. La notion d'un seuil à 10 millions de francs ne paraît pas forcément la plus pertinente. On peut se demander si, plutôt qu'un seuil, ce n'est pas la nature de certaines provisions dont il faudrait discuter, par exemple, les provisions couvrant un risque dont l'échéance est très lointaine ou une provision relative aux engagements du personnel. Cela serait des catégories plus spécifiques qui seraient plus faciles à traiter.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey ajoute qu'il faut bien penser aux conséquences pratiques. Il y aurait ainsi un allongement de la durée de clôture des comptes puisqu'il y aurait une intervention du Grand Conseil avant que les comptes soient clôturés définitivement. Du coup, les comptes seraient peut-être transmis à la commission des finances fin juin ou début septembre au moment où elle commence à analyser le budget. Il faut également voir que le résultat des comptes resterait incertain jusqu'au vote des projets de lois de provisions puisque certains pourraient être acceptés et d'autres refusés. On peut également se demander ce qu'il se passerait si des provisions votées par les députés ou des provisions refusées par les députés n'étaient pas en accord avec l'approbation du réviseur et que celui-ci délivre ensuite une opinion avec réserve ou même une recommandation de refuser les comptes.

M. Dal Busco note qu'il y a non seulement des questions politiques, mais aussi des questions techniques d'importance que vient de relever M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey. Finalement, il y a une question de cohérence générale et même de gouvernance. Si on prend l'analogie de l'organe de gouvernance qui serait un conseil d'administration et une assemblée générale d'actionnaires, cela

reviendrait à dire que les rôles seraient inversés. Le Grand Conseil jouerait le rôle du conseil d'administration alors que c'est le Conseil d'Etat qui devrait normalement le faire. On peut se demander qui devrait jouer le rôle de l'assemblée générale dans ce cas. En termes de gouvernance, ce projet de loi ne paraît pas justifié du point de vue du Conseil d'Etat.

Un député S avait effectivement une interrogation sur le calendrier en tant qu'auteur du projet de loi. Il pense que c'est une remarque pertinente. Il se disait toutefois que ces projets de lois pourraient être déposés en même que les comptes et être traités en même temps par la commission des finances. L'idée serait d'avoir un vote simultané au moment des comptes, même si cela laisse l'incertitude et le problème de l'organe de révision.

Il revient à l'intervention initiale de M. Dal Busco qui fait référence à la séance plénière du Grand Conseil de ce lundi en faisant une analogie avec le fait que le projet de loi propose d'utiliser la provision. La grande différence – cela a été évoqué lundi sous forme d'amendement – c'est la question de la possibilité de déposer un référendum. Quand il y a un projet de loi voté par le Grand Conseil, si des gens ne sont pas d'accord, on peut faire un amendement pour qu'il y ait un referendum obligatoire ou non et que des citoyennes et citoyens puissent s'exprimer le cas échéant sur le montant en question. Qu'il y ait une dissolution de provision ou non, quand il y a un projet de loi et une loi, cela veut dire qu'il peut y avoir un référendum. Ce qui l'interpellait le plus, c'est le fait que le Grand Conseil ne peut actuellement que prendre acte de la constitution de provisions. Ce n'est pas pour rien qu'il a fait des rapports de minorité sur les états financiers lorsqu'il y a eu les constitutions de provisions parce que cela lui posait problème. Là où il voit la principale différence, c'est que pour le Grand Conseil c'est à prendre ou à laisser. Ses collègues de la commission des finances se sont plaints toute l'année de la constitution de ces provisions, mais ils les ont votés quand même dans les états financiers. C'est un peu là qu'il y a un petit paradoxe. Vu les montants, il est vrai que l'impact n'est pas le même quand c'est 10 millions de francs ou 200 millions de francs. Pour lui, le volet politique était le fait que le passage par une loi implique la possibilité qu'il y ait un référendum.

M. Dal Busco précise qu'il s'attachait à l'épithète « cavalière ». Ces différentes allusions faites, pas uniquement par M. Deneys, sur le caractère cavalier étaient encore gentilles, mais il avait eu quasiment des accusations de maquillage de compte qui avaient été proférées. M. Dal Busco a affirmé à de nombreuses reprises qu'il n'en était rien et le SAI l'a confirmé. Ce que M. Dal Busco relevait aujourd'hui, c'est que ce projet de loi continue à utiliser des épithètes de cet acabit alors que tout le monde devrait se rendre compte que ce n'était ni cavalier, ni du maquillage de compte et que, au contraire, c'était

quelque chose de parfaitement justifié. De surcroît, M. Dal Busco a le plaisir de constater, a posteriori, que pour financer la proposition discutée lundi, les auteurs de ce projet de loi sont allés piocher dans des provisions qui pourtant avaient été constituées de manière très cavalière. C'était la remarque que M. Dal Busco voulait faire.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey indique, concernant la question des délais, si les projets de lois étaient déposés en même temps que les comptes, cela permettrait d'accélérer le processus sachant que le réviseur déposerait son rapport qu'une fois qu'il aurait les comptes définitifs.

Un député PLR revient sur le débat de lundi. Il a l'impression qu'il y a une confusion de la part de certains « actuaires » autour de la table sur cette notion de provision. Dans certains discours qu'on a entendus, il a été expliqué que la provision était comme un porte-monnaie où l'on peut aller prendre plein de liquidités et que cela permettait, sans autre considération, de recapitaliser la CPEG. Il pense qu'il ne serait pas inutile d'expliquer aux députés qu'une provision est quelque chose de comptable et qui ne correspond pas forcément à un compte à la BCGe avec le montant correspondant.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey explique qu'une provision, comme une charge constatée d'avance, ce sont des écritures que l'on passe en comptabilité pour prévenir un décaissement futur. Cela ne veut pas dire qu'on met de l'argent de côté. C'est une écriture purement comptable. C'est un peu comme la réserve conjoncturelle qui est aussi une écriture comptable et non pas un matelas de cash qu'on pourrait garder. Il a déjà été expliqué aux commissaires que, l'Etat de Genève étant endetté, cela ne sert à rien d'avoir des placements d'un côté pour emprunter davantage de l'autre côté. Il n'y a donc pas de réserve de cash liée à ces provisions.

Le député PLR remercie M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey pour son explication, car cette vérité qui semble première n'a pas l'air d'avoir atteint tous les députés.

Un député EAG signale que le projet de loi discuté lundi prévoit une recapitalisation de la part de l'Etat à hauteur de 800 millions de francs. On n'a pas parlé d'une recapitalisation à hauteur de 480 millions de francs qui serait complétée par une provision qui est là sous notre matelas et dont on peut disposer. On a parlé d'une recapitalisation à hauteur de 800 millions de francs. Ensuite, il faut s'interroger sur la démarche que l'on propose. On se rend compte qu'en recapitalisant à hauteur de 800 millions de francs, voire 1 milliard de francs si on tient compte à l'horizon 2030 de la cotisation demandée au personnel, que l'on passe au-dessus du chemin de croissance. Comme on a expliqué que la provision était quasiment automatiquement constituée par cette petite figure géométrique qui permet de comprendre quelle

va être la hauteur de l'amende que l'Etat va devoir payer en 2030 et même maintenant en 2020, qu'on additionne ces petites figures géométriques, on arrivait à une dissolution de provision à hauteur estimée de 380 millions de francs. La différence est toute petite, mais elle est compréhensible. Du point de vue de la dette de l'Etat, la dissolution d'une provision ne fait pas croître l'endettement de l'Etat. Avec un frein à l'endettement situé à 13,3 milliards de francs, on ne monte pas... Si cette provision existe dans les comptes et qu'elle est dissoute, il n'y a pas d'impact sur la dette. Il demande si les 800 millions de francs vont accroître la dette de l'Etat ou si la provision réduira l'augmentation de la dette de l'Etat en dissolvant la provision.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey note qu'il y a un aspect liquidité et un aspect comptabilité. Sur l'aspect liquidité, il n'y a pas de réserve en liquidité liée à une provision. Recapitaliser la caisse de 800 millions de francs, cela veut dire que l'Etat s'endette de 800 millions de francs supplémentaires. En revanche, si vous recapitalisez de 800 millions de francs, vous êtes normalement censé passer une charge sur l'exercice de 800 millions de francs. Si vous dissolvez une partie de la provision, cela va venir minorer la perte comptable. Si vous dissolvez 300 millions de francs de provisions, au lieu d'avoir 800 millions de francs de charges, vous aurez un impact de 800 millions de francs moins 300 millions de francs sur le résultat. La dissolution de la provision va permettre de minorer la perte comptable de l'année où la provision va être dissoute. Le problème que l'on a c'est qu'on ne peut pas actuellement articuler un montant par rapport à cette dissolution de provision puisque c'est au 31 décembre 2017 que l'actuaire fait tous les calculs – ce n'est pas l'Etat de Genève qui fait les calculs, il en serait bien incapable – et va regarder l'évolution du taux technique, la performance de la caisse et la variation par rapport au chemin de croissance au 31 décembre 2017. Si la recapitalisation a lieu, il va repositionner le chemin de croissance et c'est là qu'il va pouvoir dire si on pourra dissoudre ou non une partie de la provision. En revanche, si le taux technique devait passer à 2% dans l'intervalle, on ne pourrait pas dissoudre la provision. On ne peut pas articuler un montant d'ores et déjà, même si, ce qui est le plus probable en cas de recapitalisation en 2017, la provision passée dans les comptes 2016 pour l'horizon 2020 ne serait certainement plus nécessaire. Pour la partie du palier à 80%, on ne peut pas encore articuler de chiffre.

Le député EAG comprend bien, mais M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey ne répond pas tout à fait à la question. La tentative des auteurs du projet de loi est de montrer qu'on peut dissoudre une provision à hauteur de 300 millions de francs. Un député EAG demande si la dissolution de la provision fait que l'emprunt sur le marché des capitaux de 800 millions de francs accroît la dette de 800 millions de francs, moins la dissolution de la provision ou non.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey répond que cela va accroître la dette de 800 millions de francs. C'est la perte comptable qui va être limitée à 500 millions de francs sur l'exercice.

Le député EAG note que le changement, du point de vue de l'Etat, c'est que les 800 millions de francs le mettent plus proche du frein à l'endettement que si on avait 500 millions de francs, mais on est très en dessous du frein à l'endettement.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey indique que, si l'on augmente la dette de 800 millions de francs, ce n'est pas facile de trouver 800 millions de francs à très long terme. En dehors de cela, il y a aussi le fait que le refinancement de la dette courante de l'Etat pourrait être légèrement plus cher. En effet, plus l'Etat s'endette, plus son coût de refinancement augmente.

Un député PLR trouve que la question qui vient d'être posée est très instructive. En effet, après le nombre d'heures consacrées à parler de ces provisions et des mécanismes comptables, il est effaré qu'un député EAG puisse déposer un projet de loi et demander une convocation en urgence du Grand Conseil avec une méconnaissance totale des mécanismes comptables qui sont liés. Cela mériterait que la commission des finances ait une explication sur les mécanismes comptables, surtout sur les écritures de boucllement des comptes. Ce projet de loi est soit totalement inutile – c'est ce que pense que le groupe PLR – soit il ne va pas assez loin. Dans un boucllement de comptabilité, au-delà de l'enregistrement de factures, d'encaissements et de décaissement, il y a toute une série d'écritures de boucllement qui ont aussi une incidence sur le résultat comptable. Il pense par exemple aux amortissements qui ont une très grosse influence. Si on dit, pour les comptes 2016, que les investissements de l'Etat de Genève ont été autofinancés, c'est justement parce que le cashflow était plus élevé que ce montant d'investissements et parce qu'on n'a pas investi tout ce qui était prévu au budget, sinon on n'y serait pas arrivé. Il faut bien comprendre cela. Une provision n'est que peu différente d'un passif transitoire, c'est uniquement qu'on ne sait pas exactement quel est le montant. Un passif transitoire, on l'enregistre quand on sait qu'on va avoir la facture l'année suivante. On ne l'a pas encore reçue, mais on sait exactement quel est le montant et on peut alors passer un passif transitoire. Si on n'a pas le montant exact, on a effectivement une provision. Pour aller dans le sens du projet de loi, il faudrait que le Grand Conseil vote sur les passifs transitoires, sur les actifs transitoires, sur le montant des amortissements (il y a également des amortissements extraordinaires qui ont une incidence sur les comptes de l'Etat) et sur les provisions. Ces provisions sont justement l'élément où il faut l'avis des spécialistes. Une provision n'est pas un choix politique. Le risque n'est pas tellement le montant de la provision puisque des calculs permettent de dire s'il

faut passer ou non une provision. Si le risque n'était pas avéré pour la CPEG, il n'y aurait pas de provision à passer. C'est très clair. On a en plus une matrice des risques qui est annexée. Les choses sont donc assez claires. Il note que le SAI valide ces provisions. Il aimerait toutefois avoir la confirmation que le SAI discute avec le Conseil d'Etat avant que ce dernier dépose les comptes. C'est avec lui que le Conseil d'Etat regarde si cela se justifie ou pas. Le fait que cela soit la Cour des comptes qui s'occupera de la révision des comptes de l'Etat, cela devrait donner encore plus de garanties que ces provisions sont bien calculées. Le souci ce n'est pas qu'on passe ou non la provision, mais qu'elle soit calculée correctement et qu'elle soit identifiée. C'est là où il y a un véritable problème. Il pourrait très bien y avoir des provisions que ni l'Etat, ni le SAI n'identifient. C'est toutefois moins le cas aujourd'hui qu'il y a une vingtaine d'années. A cette époque la manière avec laquelle on enfumait les députés sur les comptes et les budgets, c'était autre chose qu'aujourd'hui. Maintenant, tout est vraiment documenté. Il aimerait donc avoir la confirmation qu'il y a une discussion avec le SAI avant que tout cela soit définitivement dans les comptes. Par ailleurs, il aimerait savoir si l'approbation d'un tel projet de loi n'aurait pas aussi une incidence sur la notation de l'Etat de Genève. Les agences de notation sont aussi très attentives au système de gouvernance et à ce qui est mis en place pour assumer les risques et les diminuer au fil du temps, et s'assurer que le processus politique n'entrave pas des décisions qui devraient être prises par le gouvernement.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey signale, concernant Standard & Poor's, que dès que les comptes sont bouclés, on a une conférence téléphonique avec eux de plusieurs heures pour leur expliquer les comptes qu'ils étudient très attentivement. Il est clair que tout décalage dans la production des comptes serait forcément un élément défavorable. Dans leurs critères de notation, ils ont effectivement un des éléments pondérés qui est la gouvernance. Ils notent également les rapports entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. Si une prérogative appartenant normalement au Conseil d'Etat passait au Grand Conseil, cela pourrait être interprété négativement par Standard & Poor's parce que cela montrerait une certaine défiance de la part du Grand Conseil vis-à-vis de l'exécutif. On peut donc penser que cela jouerait négativement, mais on ne peut pas dire à quel point.

M. Dal Busco ajoute que l'idée que Standard & Poor's pourrait acquérir avec un passage des provisions par le biais du Grand Conseil, c'est le fait qu'une dimension politique serait introduite dans l'appréciation de la constitution des dites provisions. Cela serait un élément très négatif d'appréciation. C'est une évidence.

Un député UDC signale que, sur la forme, le groupe UDC n'entrera pas en matière sur ce type de projet de loi. Néanmoins, on peut y trouver quelque chose de bien. Quand on a des projets de lois tels que celui-ci, c'est qu'une forme de confiance est rompue. Malgré les belles assertions de certains, on s'aperçoit quand même qu'une provision fait l'objet d'une discussion et d'une estimation et peut éventuellement servir politiquement à arranger les comptes et leur présentation. Il se demande comment faire pour rétablir une bonne crédibilité et ne pas arriver à de tels projets de lois.

M. Dal Busco note que la constitution de ces provisions fait aujourd'hui l'objet de discussion avec le SAI, demain avec la Cour des comptes, avant le bouclage des comptes. Cela n'a aucun sens d'imaginer qu'on place une confiance, à juste titre, dans la Cour des comptes pour la révision des comptes et qu'on laisse planer le doute en imaginant qu'il faut impérativement passer par le filtre du Grand Conseil pour juger du bien-fondé de cette constitution. Cela n'a pas de sens. M. Dal Busco a cru comprendre qu'on pouvait avoir l'impression que ces constitutions de provisions étaient finalement destinées au but d'orienter les comptes. Il faut comprendre qu'une provision est là pour évaluer un risque et cela se fait selon des règles comptables et des normes clairement établies. S'il s'avère en fin de compte – cela a été le cas en 2015 – que la constitution de la provision a la conséquence que les comptes soient négatifs, l'objectif n'est pas du tout d'atteindre des comptes négatifs. Comment imaginer que le Conseil d'Etat puisse délibérément orienter quelque chose pour avoir des comptes négatifs en 2015 ne sachant pas comment cela va se passer en 2016 et avoir potentiellement à nouveau des comptes négatifs – fort heureusement cela ne fut pas le cas – et brûler deux jokers permettant d'avoir des comptes négatifs avant l'enclenchement du frein à l'endettement. Il est juste impensable que le Conseil d'Etat puisse prendre ce genre de risque dans une telle situation. M. Dal Busco se souvient que M. Pict du SAI a expliqué aux commissaires comment la provision a été calculée. Le fait est que cela a malheureusement fait passer les comptes dans le négatif. Tant que M. Dal Busco aura la responsabilité de ce département, il peut garantir une démarche dans ce sens. Il comprend qu'on puisse avoir des doutes, mais si cela tombe malheureusement du mauvais côté de la barrière, cela n'arrange pas le Conseil d'Etat, mais c'est la réalité.

Un député MCG note qu'il est vrai qu'une provision constituée pour faire face à une facture à venir est quelque chose d'assez simple dans le concept. Cependant, le bon sens de ce projet de loi c'est de dire que pour une provision, lorsqu'elle va au-delà de la facture à venir dont on connaît le montant (par exemple le risque de faire face à des insolubles pour une entreprise), le Conseil d'Etat jouit d'un pouvoir d'appréciation. Cela peut amener au fait

qu'inscrire 10 millions de francs est correct, mais qu'inscrire 20 millions de francs est également correct. On pourrait alors se demander si c'est vraiment de leur ressort. Là où il rejoint les propos de M. Dal Busco c'est que, en réalité, la gouvernance doit l'emporter, sinon on décrédibilise tout le système. Le groupe MCG peut très bien comprendre le souci avec la possibilité de mettre un montant de 10 millions de francs ou de 20 millions de francs, tous deux étant corrects, tandis que mettre 30 millions de francs n'est peut-être plus correct. Cela devient alors un instrument de politique budgétaire dont on aurait peut-être voulu garder le contrôle. Il pense néanmoins que la gouvernance et la crédibilité doivent l'emporter sur ces considérations. A un moment donné, il y a un problème de confiance, mais également de responsabilité.

Un député S indique qu'il est député depuis bientôt 15 ans et ce n'est pas par hasard qu'il a déposé ce projet de loi que fort récemment. Il n'avait pas été frappé par les cas qu'il y a eu lors d'exercices précédents, mais ces deux provisions pour la CPEG l'ont frappé parce qu'elles sont pour une échéance en 2030 et 2052 tandis que le conseiller d'Etat dit qu'il y a déjà des difficultés pour chiffrer certains éléments sur les trois prochaines années dans le cadre du PFQ. Du coup, cela laisse cette question de la marge d'appréciation. Un député PLR a également raison quand il dit qu'il y a d'autres éléments dans les comptes qui sont de même nature. C'est pour cette raison que les auteurs du projet de loi ne l'ont pas mis puisque l'idée est aussi de prévoir un seuil de matérialité et éviter d'avoir 150 éléments à discuter en plus de l'adoption des comptes.

Une députée S aimerait revenir sur la notion de provision. Tout d'un coup, on a l'impression d'entendre que les provisions sont purement comptables et ne correspondent pas à des liquidités. C'est évident. Cela peut être inscrit parce qu'on a un potentiel de disponible au niveau du budget (c'était le cas de la première et de la deuxième provision). Cela veut dire que, même si on n'a pas l'argent en caisse, on est susceptible d'aller le chercher assez rapidement quand c'est nécessaire. Il y a eu 200 millions de francs de provisions en 2015 puis en 2016. Ce n'est pas la même chose de dire que, avec le projet de loi, la dette va augmenter d'office. Bien sûr qu'elle va augmenter pratiquement. A un moment donné, il y a une juste mesure de pouvoir poser une provision qui est éligible ou non. En l'occurrence, dans une des provisions, elle trouve important de montrer que ce n'est pas juste comptable, puisqu'on était près, de par le calcul, à aller au déficit sur trois années consécutives. Ce n'est pas juste une écriture comptable. C'est plus que cela une provision. Elle pense que, en termes de liquidités, c'est effectivement encore un autre domaine. Par contre, le fait de dire que, parce qu'on a un projet, on utilise ce qu'on avait provisionné (c'est-à-dire ce qu'on pensait assumer jusqu'au bout, même à aller jusqu'au

déficit des comptes), c'est différent que de dire qu'on fait un emprunt pour le projet de loi de 1 milliard de francs. Elle croit qu'il y a une juste mesure à avoir. On ne parle pas uniquement de liquidité. Effectivement, des provisions ont été inscrites. De ce fait, c'est quand même différent que de dissoudre une provision parce qu'on en a besoin. On peut aussi dissoudre une provision parce qu'on n'en a pas besoin et, tant mieux, parce que cela améliore le résultat.

M. Dal Busco fait remarquer qu'on ne constitue ni ne dissout des provisions pour améliorer un résultat. On constitue une provision, respectivement on dissout partiellement ou totalement une provision, lorsqu'un risque est constitué, disparaît ou varie. On doit montrer, surtout pour une entité comme l'Etat de Genève qui est active sur le marché des capitaux – on est bien content de trouver des gens qui lui prêtent de l'argent – des comptes qui traduisent la réalité économique vécue par l'Etat de Genève. S'il encourt un risque de décaissement (c'est le cas avec la provision sur la CPEG), dès le moment où ce risque est avéré, on doit l'inscrire dans les comptes individuels. Devant cette réalité implacable, M. Dal Busco ne voit pas très bien en quoi le passage par un projet de loi est utile, à moins de considérer que les réalités implacables suscitent un vote automatique de ces projets de lois.

Un député PLR note qu'une problématique qui se pose avec cette provision pour la CPEG d'un point de vue politique c'est qu'elle ne figure pas dans le budget, mais dans les comptes. Du coup, par rapport à la compétence de la commission des finances, c'est d'accepter ou de refuser les comptes tandis qu'elle va discuter et voter des amendements éventuels sur le budget. Pour revenir à ce que disait un député EAG, en réalité au moment où la provision liée à un risque est constituée, on ne va pas chercher l'argent pour le mettre sur le compte. Dès lors, au moment où l'on réduit la provision parce que le risque se réduit, on ne remet pas de l'argent. Ce qui est valable dans un sens est valable dans l'autre. Ce qui aussi juste – ce n'est pas toujours facile pour les commissaires qui ne sont pas des comptables – c'est que la provision de 400 millions de francs constituée progressivement devra, le jour où il faudra payer les montants provisionnés en 2030, faire éventuellement l'objet d'un emprunt. Toutefois, cela n'a alors pas d'impact sur le résultat puisque la charge aura été passée sur un exercice précédent. Pour autant, on n'a pas résolu le problème en termes d'endettement. Au moment où l'on va dissoudre la provision parce que le risque est réalisé, il y a un endettement qui se crée pour un montant équivalent (pour autant que le paiement corresponde à la provision constituée lors des années précédentes), si les liquidités dans les comptes ne sont pas suffisantes.

Un deuxième aspect qui conduit à avoir une interrogation par rapport à ce projet de loi, c'est que cela a une influence sur l'exercice comptable et sur le

compte de fonctionnement. Ce qui est problématique, c'est que le résultat des comptes peut, dans certains cas, avoir une influence sur les différents freins, en particulier les freins aux dépenses. Du coup, ces freins aux dépenses ont un impact. Là, il y a un aspect politique au moins indirect parce que si le frein aux dépenses s'enclenche, il y a des mesures qui doivent être prises via les impôts ou les charges.

Le député PLR constate que le projet de loi pose deux problèmes qui sont des obstacles majeurs qui devraient empêcher raisonnablement de le voter. Le premier obstacle c'est qu'on va se trouver dans une situation où une écriture comptable n'ayant pas d'impact sur une dépense serait liée à un projet de loi avec un référendum possible. Deuxièmement, le jour où l'on fait la dépense, il n'y aurait pas de référendum du tout. Il y a quand même quelque chose d'un peu absurde. Il a de la peine à aller dans ce sens. D'ailleurs, la provision peut varier dans le temps et d'année en année parce que le risque varie.

Un député PLR note qu'il y a une marge d'appréciation dans ces provisions. Personne ne le nie. D'ailleurs on l'a vécu, parce que parfois, sur certains sujets, il y avait une appréciation de la norme qui était différente entre le SAI et le Pouvoir judiciaire, mais également avec le Conseil d'Etat, mais ces divergences portent sur des points mineurs. Sur les points essentiels qui ont paru choquants à l'auteur du projet de loi, il y a toujours une adéquation entre le SAI et le Conseil d'Etat, ce qui garantit l'aspect non politique des dites provisions ou en tout cas une concordance de l'appréciation entre un service non politique, le SAI, et le Conseil d'Etat. Ce qui motive les auteurs du projet de loi, à part le fait de pouvoir faire un référendum sur une provision plutôt que sur la dépense, c'est de dire qu'il n'est pas normal d'avoir une appréciation politique de la situation par le Conseil d'Etat. Mais si on dit cela, il faut expliquer en quoi la commission des finances serait plus neutre et objective que le Conseil d'Etat. On ne va pas résoudre l'aspect politique de la provision en transférant la compétence du Conseil d'Etat au parlement et encore moins au peuple. C'est un non-sens. Si, dans ce projet de loi, on pouvait dire concrètement que, quand il y a une différence d'appréciation entre le Conseil d'Etat ou le Pouvoir judiciaire et le réviseur, on prend l'avis du réviseur, il pourrait comprendre la démarche. Si le but est de dire que c'est politique au Conseil d'Etat et qu'on transfère la compétence au parlement pour que cela soit cohérent, il n'est pas prêt à suivre les auteurs du projet de loi.

Un député S pense si c'est un choix politique, cela doit être justement une décision politique et il faut l'assumer en tant que tel.

Un député EAG est d'accord avec le député PLR. Il y a une marge de manœuvre politique du Conseil d'Etat. Avec le projet de loi, on la déplacerait au niveau du parlement, mais on est tous d'accord qu'il y a une marge de

manœuvre politique. Sauf erreur, à propos de la provision concernant la CPEG en 2015, le SAI avait dit qu'il est recommandé de la faire, mais qu'on pourrait ne pas la faire et peut-être qu'il aurait mis une annotation. Elle n'était pas obligatoire. Elle aurait pu être légèrement inférieure ou supérieure, mais c'était de la compétence du Conseil d'Etat de l'arbitrer. Il y a une marge de manœuvre par rapport à la constitution de la provision. De ce point de vue, les conséquences politiques étaient doubles. Il y avait effectivement la question du frein à l'endettement qui est un mécanisme légal, mais il y avait un engagement contractuel avec les partenaires sociaux à verser l'annuité si les comptes étaient positifs. Il y avait donc deux phénomènes politiques. Le Conseil d'Etat a choisi d'aller au déficit. D'ailleurs, un député EAG avait montré, en regardant d'assez près, qu'il y avait une autre provision qui était contestée par le SAI, mais qui portait sur une petite somme et qu'il y avait une charge qui avait été sous-évaluée. Si on totalisait tout, on aurait eu 200 millions de francs d'excédents. C'est parce qu'il y a eu un arbitrage politique du Conseil d'Etat pour aller au déficit et en assumer les conséquences. Sur le plan du frein à l'endettement, il n'y en avait pas puisqu'on était au 1<sup>er</sup> joker. Sur le plan contractuel, le Conseil d'Etat évitait le versement d'une trentaine de millions de francs pour les annuités.

Sur le dernier point, un député EAG a bien compris, par rapport à la CPEG, la nuance que constitue la dissolution de la provision et sa constitution. Il n'en est pas moins vrai que, au moment où une provision est dissoute, il faut trouver l'argent. De ce point de vue, quand on l'a inscrite, on prend le risque de la dissoudre, sinon on ne l'inscrirait pas. Et même, on pense que le risque de la dissoudre est tellement important qu'on la constitue. Dans l'explication concernant la CPEG, on propose une recapitalisation à hauteur de 800 millions de francs. On dit qu'il existe une provision. Nulle part dans l'exposé des motifs, prudemment, on a parlé des effets sur la dette, mais on a parlé des effets sur les comptes. A telle enseigne que le Conseil d'Etat a dit que les auteurs du projet de loi critiquaient cette provision et qu'ils veulent maintenant en tirer profit. Il sait que ce n'est pas de l'argent liquide, mais il prend note que cela sera une augmentation de la dette. Cela étant, celle-ci aurait été exactement la même en 2020 (en tout cas pour les premiers 46 millions de francs) et en 2030 pour la suite, s'il fallait honorer cette amende prévue par le droit fédéral. Quelque part, l'existence de cette provision fait une différence. Il ajoute que, en ce qui concerne les 800 millions de francs, les auteurs du projet de loi n'ont pas dit comment l'Etat devait les obtenir et si cela devait être sur le marché des capitaux, par des transferts d'actifs, par des prêts croisés ou par d'autres moyens. C'est l'autorisation de dépense qui a été prévue par ce projet de loi. En ce qui concerne le projet de loi, il faut peut-être discuter du montant. Les

10 millions de francs sont peut-être trop bas. Il faut peut-être aussi discuter de la durée sur laquelle est prévue la provision. Il lui semble que donner une responsabilité pas seulement à l'exécutif, mais aussi au parlement sur des provisions importantes et à long terme où la marge d'appréciation politique devient de plus en plus importante, lui paraît justifié.

Un député PLR revient sur les propos du député EAG qui essaye de vendre son projet de loi 12095 dont le Grand Conseil a discuté lundi. Il ne sait pas qui a rédigé celui-ci, mais si c'est bien lui, ce dernier ne sait plus ce qu'il a écrit. Il est en effet dit que : « L'Etat, de son côté, fait un nouvel apport de l'ordre de 480 millions de francs sur son compte de fonctionnement, dont il peut s'acquitter à un coût très faible, notamment par un emprunt à long terme (20-30 ans) au taux de 0,5-0,6% sur les marchés financiers. Cela l'autorise en même temps à dissoudre des provisions déjà constituées, devenues par là sans fondement, à hauteur d'environ 320 millions, contribuant ainsi à augmenter d'autant la fortune de la Caisse ».

Le député EAG note qu'il n'est pas question de la dette.

Le député PLR cite un autre passage de l'exposé des motifs : « Une recapitalisation immédiate d'un montant de 800 millions de francs, qui aurait un impact de l'ordre de 480 millions sur le compte de fonctionnement de l'Etat, 310 à 330 millions pouvant être réalisés par la dissolution d'une grande partie des provisions de 446 millions déjà constituées pour non-atteinte des paliers fédéraux obligatoires pour 2020 (60%) et 2030 (75%) ; ce montant de quelque 480 millions peut faire l'objet d'un transfert d'actifs immobiliers et/ou d'un emprunt à long terme (sur 20 ou 30 ans) aux taux actuels de 0,5-0,6% ». On a l'impression que ces 320 millions de francs sortent comme ça et qu'on n'a qu'à les donner à la CPEG. Les auteurs doivent arrêter de faire croire qu'ils ont réfléchi et qu'ils ont compris alors qu'ils n'ont rien compris à cette problématique d'endettement quand on dissout une provision et qu'on recapitalise à hauteur de 800 millions de francs la caisse de pension.

Pour un député PLR le pouvoir d'appréciation existe, mais celui-ci doit être dans la main de spécialistes. C'est bien ce que le SAI fait. Si on prend le rapport sur les comptes individuels pour les comptes 2016, dont la commission des finances va discuter quand elle recevra le SAI, il y a des recommandations du SAI qui ne sont pas suivies par le Conseil d'Etat. C'est effectivement une question d'appréciation, celle du SAI n'étant pas forcément la même que celle du Conseil d'Etat. C'est notamment le cas pour une dépréciation d'une créance des HUG non conforme, selon le SAI, aux principes comptables. C'est exactement le même cas pour une comptabilisation en revenus de confiscations du Pouvoir judiciaire de 14,5 millions de francs. Ce qui est important c'est qu'on sache qu'il y a une différence d'appréciation entre le SAI et le Conseil

d'Etat, mais si ce dernier décide de ne pas apporter de modifications parce qu'il est convaincu de ses arguments, on ne va quand même pas faire un procès. Il faut constater qu'il y a obligatoirement des différences d'appréciation. Ce qui compte c'est que par rapport à tous ces risques liés à des provisions comme celui de la CPEG, qui ne sont pas quantifiables au franc près, il y ait un responsable du risque qui doit prendre la décision de passer ou non la provision et d'estimer si c'est un risque majeur ou non. Dans tous les systèmes de contrôle interne, dans toutes les entreprises soumises à la tenue d'une comptabilité, c'est de cette manière que cela se passe. Ce qui compte c'est qu'on sache, ensuite on assume ou non le risque. En l'occurrence, le Conseil d'Etat a pris la décision d'introduire ce risque dans les comptes. Il n'a jamais entendu que le SAI ait dit qu'il était possible de le faire ou non. Le risque étant avéré, il fallait de toute façon passer une provision. Ce qui compte, à partir du moment où le risque est avéré et que l'on sait que c'est pour du long terme, c'est qu'on calcule ce risque de la même manière d'année en année. Sinon, il faudrait aller encore beaucoup plus loin. Il faudrait aussi que le Grand Conseil se prononce sur des estimations encore plus difficiles à évaluer que la CPEG, ce sont les estimations fiscales. Celles-ci sont effectuées par l'AFC, mais il peut y avoir des différences énormes. On peut jouer là-dessus en faisant varier des petites hypothèses qui sont utilisées pour faire ces estimations fiscales et qui peuvent avoir des conséquences énormes sur les comptes et le budget de l'Etat. Il demande s'il faut également que le Grand Conseil se prononce sur la méthode qui vise à estimer les revenus fiscaux de l'Etat.

Une députée MCG peut comprendre qu'au niveau du Conseil d'Etat on peut se demander s'il y a une marge politique au niveau du calcul d'une provision, d'une estimation, d'un amortissement ou de décisions de gestion. Il ne faut toutefois pas oublier qu'il existe un garde-fou qui est le réviseur. Celui-ci ne fait pas de politique. Que cela soit le SAI, la Cour des comptes ou un réviseur dans le privé, il applique les lois et il donne ses indications qui sont au plus près de la loi. En cas de désaccord, la seule chose qu'il est possible de faire, c'est de refuser ou d'accepter les comptes, au même titre que dans le privé une assemblée des actionnaires va refuser ou accepter les comptes. La responsabilité du réviseur quand il signe son rapport, elle est pleine et entière.

Un député S prend le cas où les comptes auraient été déficitaires. Il demande si le Conseil d'Etat aurait quand même constitué cette provision.

M. Dal Busco confirme qu'il aurait quand même fait cette provision.

Une députée MCG fait remarquer que si le Conseil d'Etat ne provisionne pas le réviseur refusera les comptes.

Un député S souligne qu'il a bien compris le cours ex cathedra qui a été donné. Dans le cadre de ce qui est un débat politique et non un débat de comptables, la gauche a estimé que le Conseil d'Etat a fait une provision en opportunité parce qu'il y avait un excédent. Il y avait quand même un débat politique très important dans le canton au sujet des mécanismes salariaux, on ne peut pas le nier. Or il est légitime de penser que l'opportunité était là et que le Conseil d'Etat a profité de cela pour présenter des comptes déficitaires. Il comprend que, l'année prochaine, si les comptes sont déficitaires de 380 millions de francs et que le SAI dit qu'il faut provisionner 500 millions de francs, le Conseil d'Etat va emprunter 500 millions de francs.

M. Dal Busco indique que dans un tel le cas le Conseil d'Etat va provisionner 500 millions de francs. Il ajoute qu'il a déjà dû répondre trois ou quatre fois à cette question. Lorsqu'on inscrit une provision, c'est lorsqu'un risque est avéré. S'il s'avère que cela a pour conséquence de changer le signe qu'il y a devant le résultat des comptes, peu importe. Le risque ne diminue pas ou ne s'aggrave pas en fonction du résultat des comptes. Le risque est estimé par des méthodes adéquates et il est corroboré par le vérificateur des comptes, en l'occurrence le SAI et, bientôt, la Cour des comptes. S'il s'avère que cette provision ou cette dissolution de provision doit être inscrite parce que le risque varie, on l'inscrit et on observe le résultat auquel cela aboutit. Il se trouve que, en 2014, l'inscription de cette provision n'avait pas changé et que, en 2015, cela aurait changé le résultat. M. Dal Busco sait bien que cela a eu pour conséquence de faire penser aux syndicats, avec qui le Conseil d'Etat avait signé un accord, que c'était pour ne pas avoir à verser l'annuité. Il se trouve qu'il y avait en réalité la nécessité de provisionner la totalité de ce risque, ce qui a été corroboré par le SAI. Ce n'était pas une volonté politique.

Un député S note que, en matière de religion, chacun a la sienne et certains prétendent qu'il n'y a qu'une religion, c'est la religion comptable. Il est plutôt favorable à s'adapter aux intérêts et aux nécessités de la population. Il est quand même paradoxal que, quand il y a un accord prévoyant que, s'il y a un excédent aux comptes, les mécanismes salariaux seront appliqués, comme par hasard il y a un excédent aux comptes qui disparaît en raison de la constitution d'une provision. Il avoue qu'il n'était pas tellement d'accord avec le projet de loi, mais les doutes qu'il a émis ont politiquement un fondement. Il trouve que ses collègues ne devraient pas le railler de cette manière. Politiquement, cela a un sens. Il y a tellement d'éléments convergents qu'il comprend que l'on puisse avoir des doutes pour savoir s'il y a une connivence entre le SAI et le Conseil d'Etat. Le doute est permis. Il estime que le doute n'est en revanche pas permis sur le fait que cette provision était bien utile aux auteurs du PL 12095 pour déposer celui-ci.

Le député S relève que le Conseil d'Etat dit que les nécessités financières de la CPEG sont de l'ordre de 7 milliards de francs. Logiquement, il faudrait donc provisionner ces 7 milliards de francs. Il comprend également que le Conseil d'Etat ne le fasse pas parce que, dans toute religion, il y a la manière dont on applique la religion. Par ailleurs, il indique que ce n'est pas une inaptitude à la compréhension de la part de la gauche, mais ils sont dans un plan qui est différent de celui d'autres commissaires. Ils font de la politique.

Un député S constate qu'il y a un hiatus entre le budget et les comptes et l'ampleur de l'écart que les provisions créent. Au moment du budget, on est au franc près entre un équilibre, un déficit et un excédent. On se bat au moment du budget pour savoir si on est dans le positif ou dans le négatif. Encore pire, la LGAF introduit quelque chose de problématique, c'est que le Grand Conseil doit compenser toutes dépenses nouvelles par une économie correspondante. Même pour corriger des erreurs, les députés doivent trouver des compensations. On l'a vécu lors de la législature précédente où il y avait chaque année des erreurs d'estimation sur l'Hospice général de l'ordre de 10 millions de francs. On savait que c'était faux, mais si on voulait ajouter 10 millions de francs pour l'Hospice général en disant que le montant de subvention prévu n'est pas le bon, il fallait alors trouver 10 millions de francs d'économies ailleurs. Cela pose un vrai problème au moment du budget parce qu'il n'est pas simple de trouver 10 millions de francs d'économies. Du coup, on se bat parfois pour 1 million de francs au moment du budget pour que, six mois plus tard, on vienne dire aux commissaires qu'il y a 200 millions de francs d'écart qui sont quasiment tombés du ciel.

Le député S revient à la question des normes comptables. Il attire l'attention des commissaires sur le fait que d'autres cantons ont créé des provisions pour la RIE III, comme cela a été évoqué par M<sup>me</sup> Appfel-Mampaey. En effet, tous les cantons n'appliquent pas les normes IPSAS. Le canton de Genève est peut-être parfois plus royaliste que le roi. On veut absolument respecter toutes ces normes jusqu'au bout, mais en même temps on est le seul canton à le faire. On peut se demander si le jeu en vaut vraiment la chandelle. Il pose la question concernant les provisions, mais cela peut rejoindre celle des amortissements ou des estimations fiscales. C'est pour cela que la question mérite d'être posée à un moment donné quand on a des écarts pareils.

M. Dal Busco fait remarquer que les normes comptables, en particulier les normes IPSAS appliquées par le canton de Genève, empêchent de procéder à des opérations auxquelles un certain nombre d'autres cantons se livrent en matière d'amortissements, de dépréciations d'actifs ou d'autres instruments de ce type. M. Dal Busco observe que le canton de Vaud n'applique pas les normes IPSAS et que, en une dizaine d'exercices, il a réussi à réduire son

endettement de 7 à 8 milliards de francs. Quand on regarde le résultat opérationnel de chaque exercice, en cumulant les excédents aux comptes après la passation d'un certain nombre d'écritures de bouclage, avec toutes les dépréciations, les provisions, etc. on constate que les excédents cumulés sont de l'ordre de 1,5 milliard de francs, sauf erreur. L'année dernière ou l'année précédente, il y a eu 500 millions de francs de résultat opérationnel et des centaines millions de francs de provisions et de corrections de valeurs ont été passées pour arriver à des excédents aux comptes extrêmement faibles. Au final, le canton de Vaud qui n'applique pas les normes IPSAS a, en l'espace d'une dizaine d'années, fait baisser son endettement de 8 milliards de francs, tout en dégagant aux comptes des montants qui sont très largement inférieurs à la diminution de l'endettement. Tout cela est passé par des écritures que la non-application des normes IPSAS permettait parfaitement de faire.

Une députée MCG est étonnée. Elle aimerait savoir si la commission des finances n'a pas demandé à l'époque comment la provision de 207 millions de francs a été constituée dans les comptes 2015.

Un député S indique que le problème est que, quand le chiffre est dans les comptes, aucune discussion n'est possible pour dire si cela devait être 207 millions de francs ou 180 millions de francs. On peut demander des explications, mais le chiffre ne pourra pas être corrigé puisque le Grand Conseil ne peut qu'accepter ou refuser les comptes. D'ailleurs, on peut se dire qu'avec des taux techniques qui ne sont pas les mêmes entre la CPEG, la CP et la CAP, certaines sont provisionnées et d'autres pas. On peut se demander si c'est utilisé de façon transparente et identique. Il fait confiance au réviseur et il pense que c'est le cas. Il se dit toutefois que s'il avait eu un regard plus spécifique, il se serait peut-être posé d'autres questions.

### **Audition de la Cour des comptes (M. Stanislas Zuin, président, M. François Paychère et M<sup>me</sup> Isabelle Terrier, magistrats)**

M. Zuin indique que la Cour des comptes a essentiellement regardé le PL sous l'angle de la gouvernance pour savoir les rôles et les responsabilités des différentes instances qui seraient amenées à se prononcer en cas d'approbation de ce projet de loi. La Cour des comptes y est plutôt défavorable, voire franchement défavorable. Selon elle, il est nécessaire que les rôles soient clairs dans l'établissement des comptes. C'est le Conseil d'Etat qui est chargé d'établir les comptes. La Cour des comptes ne voit pas d'éléments dans ce projet de loi qui amènerait à clarifier les rôles et les responsabilités si le Grand Conseil venait s'immiscer dans le processus d'établissement des comptes de

manière générale ou de manière spécifique pour l'approbation de provisions. C'est un mélange des genres qui ne paraît pas souhaitable.

M. Zuin signale qu'il y a également des aspects techniques qu'il conviendrait d'amender si une majorité de la commission devait décider d'aller de l'avant. Le point principal est le fait qu'il n'est pas fait mention de la dissolution des provisions.

M. Zuin indique que, du moment où le Grand Conseil a la responsabilité de l'approbation de la constitution et des augmentations de provisions, il serait cohérent de lui confier également la responsabilité de leur dissolution.

Un député S note que la Cour des comptes est opposée à ce projet de loi, mais que dans un souci de cohérence globale du texte, il faudrait également que le Grand Conseil se prononce sur les dissolutions pour aller au bout du raisonnement.

Un député S comprend qu'il y a un mélange des genres si le Grand Conseil interfère dans les comptes de l'Etat de manière opérationnelle.

M. Zuin explique que l'on pourrait assimiler cette problématique à la fixation des règles du jeu. En tant que Grand Conseil, il est légitime que celui-ci fixe les règles du jeu. Aujourd'hui, il a décidé de laisser une bonne partie de la fixation des règles du jeu au Conseil d'Etat. En effet, c'est par le règlement sur les états financiers que le Grand Conseil autorise le Conseil d'Etat à déroger aux normes IPSAS, celui-ci ayant listé un certain nombre de dérogations. Quelque part, le Grand Conseil a fixé un très grand cadre, mais les règles précises du jeu ont été confiées au Conseil d'Etat. Si le Grand Conseil voulait remettre en cause le cadre dans lequel les comptes doivent être établis, il serait possible de le faire, mais il faudrait tout remonter au niveau de la loi en fixant clairement que la compétence de dérogation revient au Grand Conseil et en listant même les dérogations acceptées ou non. Le Grand Conseil pourrait même émettre des points pour lesquels une approbation du Grand Conseil serait nécessaire ou même fixer dans la loi le type de provisions qui seraient considérées comme légitimes dans les comptes. Il pourrait être prévu que, dans les comptes IPSAS, selon l'appréciation du Grand Conseil, il ne soit pas possible de faire tel ou tel type de provisions à moins d'un certain nombre d'années d'échéance avant la survenance de l'événement. Sur le fond, M. Zuin n'est pas sûr que tout cela amène davantage de transparence, davantage de lisibilité des états financiers et une meilleure reconnaissance et prise en compte par les organismes de notation qui permettent ensuite à l'Etat de se financer auprès de tiers. Il faudrait articuler la réflexion en fonction de ces paramètres et garder en tête quel est l'objectif final de ces états financiers pour ensuite arbitrer selon la taille du référentiel dans lequel le Grand Conseil autorise le

Conseil d'Etat à jouer avec les règles que le Grand Conseil lui fixe. Il faut toutefois qu'il y ait de la souplesse. Il y a toujours des questions d'appréciation sur ces événements qui nécessitent des provisions que cela soit lors de leur constitution ou de leur annulation. On ne peut pas tout figer d'avance de manière précise.

Un député S note que le projet de loi prévoit un seuil de matérialité à 20 millions de francs. Le département a fait remarquer qu'il fallait peut-être plutôt jouer avec la question du délai. De façon sous-jacente, c'est bien la question de la constitution des provisions pour la CPEG à l'échéance de 2030 pour les intérêts jusqu'en 2052 qui conduit à se demander si c'était totalement pertinent et totalement en respect des règles du jeu. Dans son souvenir, le fameux règlement qui donne des dérogations sur les normes IPSAS a été modifié juste avant la fin de l'année par le Conseil d'Etat pour pouvoir créer la provision. Il demande si la Cour des comptes a réfléchi à l'idée d'un seuil, notamment temporel, pour que le Grand Conseil n'ait pas à se prononcer sur toutes les provisions.

M. Zuin pense que cela pourrait être mis en ces termes dans la loi. On est dans des exceptions à un référentiel IPSAS qui a d'autant plus de force qu'il est pleinement respecté. Il faut voir que les comptes actuels ne sont pas IPSAS. La Cour des comptes va donner une opinion d'audit en fonction du cadre légal qui prévoit des dérogations. On est déjà en mode de dérogation. Tout ce qui va être amené en plus va donc brouiller l'image des normes. La question que M. Zuin invite les commissaires à se poser, le cas échéant en auditionnant les représentants des agences de notations, c'est de savoir jusqu'à quel point celles-ci estiment que ce « brouillard » est de nature à porter préjudice aux intérêts de l'Etat dans ses possibilités d'endettement.

M. Zuin n'a pas mentionné un élément un peu secondaire et surtout formel. En effet, il y aurait un problème logistique lié à la chronologie des événements liés au projet de loi. En cas d'adoption du PL 11928, si le moment de l'approbation par le Grand Conseil d'un projet de loi d'approbation d'une provision devait dépasser les délais fixés pour la révision des comptes, l'organe de révision serait quasiment contraint de mettre une réserve parce qu'il ne peut pas préjuger de la décision du Grand Conseil qui aurait lieu un certain nombre de semaines après le travail de révision.

Un député PLR note que certaines personnes, au sein du parlement et au sein de la population, estiment que les agences de notation n'ont pas à nous dicter ce qu'on peut faire. Ensuite, il faut savoir quelles sont les incidences. Beaucoup pensent que cela n'a aucune incidence, ce qui est un tort selon lui.

Le député PLR aimerait savoir, concernant le référentiel IPSAS avec dérogation utilisé par l'Etat de Genève, si la Cour des comptes pense que, par rapport aux systèmes mis en place dans d'autres cantons suisses, le canton de Genève est plutôt bon au niveau de la transparence et de la sincérité des comptes. Il note qu'une partie de la commission et du parlement voudraient que le Conseil d'Etat ne puisse pas travestir la réalité. Une grosse discussion a ainsi porté sur l'annuité puisque celle-ci n'était pas versée au cas où les comptes étaient négatifs.

Le député PLR se demande, au cas où le Grand Conseil devrait aller aussi loin au niveau opérationnel par rapport aux comptes, s'il ne faudrait pas y aller vraiment de manière plus exhaustive en demandant clairement que le Grand Conseil se prononce aussi sur ce qui paraît beaucoup plus important que les provisions prises individuellement, c'est-à-dire le système d'estimation des rentrées fiscales. Cela fait aussi l'objet d'un modèle qui peut être critiquable et d'hypothèses qui peuvent avoir des impacts plus importants que le montant des provisions pour la CPEG ou pour d'autres.

M. Zuin répond que, en comparaison aux autres cantons, celui de Genève est plutôt avancé. Il faut aussi voir que c'est le canton le plus regardé parce qu'il est le plus endetté. C'est donc celui qui a le plus d'intérêt à être bien perçu de la part des agences de notation. En termes de transparence de l'information et de qualité des états financiers, le canton de Genève est plutôt en avance sur le reste de la Suisse. En termes de sincérité des comptes, la Cour des comptes donnera sa réponse dans un an. Il serait abusif de sa part de porter un jugement avant d'avoir fait ce travail de révision. Concernant la possibilité de « travestir » les comptes par des ajustements de provisions au coup par coup, vu de l'extérieur (la Cour des comptes a uniquement participé à quelques comités d'audit à ce stade) il semble un peu illusoire de croire cela. Tout d'abord – c'est ce qu'a fait le réviseur jusqu'à présent – c'est la constance d'une pratique qu'il convient d'examiner. Vous pouvez ainsi faire un choix en direction d'une certaine pratique, comme les commissaires ont entendu parler de la pratique du Pouvoir judiciaire par rapport à la reconnaissance d'un revenu dans le cas de confiscations. Il peut y avoir plusieurs écoles et à un moment donné on tranche. Il peut y avoir des arguments positifs et négatifs dans les deux cas. Une fois que l'on a tranché, ce qui est important en termes d'établissement des comptes c'est de maintenir la constance et la comparabilité dans les états financiers successifs. Si cette pratique de constitution de provision a été expliquée à l'aide de certaines variables et d'hypothèses en disant que, si la situation est ainsi, il faut alors prendre une provision pour combler tel manque et que cela a été fait non seulement en 2015, mais aussi en 2016 avec la même méthode, il n'y a pas de possibilité de « travestir » les

comptes selon la Cour des comptes. C'est pareil pour les estimations fiscales. Ce sont effectivement des domaines dans lesquels les hypothèses jouent des rôles clés et où des changements d'hypothèses sur des petits pourcentages (que l'on parle de taux actuariels pour la CPEG ou de prévision de croissance en termes de PIB ou d'autres pour les estimations fiscales) peuvent provoquer des variations de plusieurs de dizaines voire de centaines de millions de francs dans les comptes. L'important est de maintenir une permanence de la méthode pour éviter des mouvements de comptes qui seraient uniquement justifiés par des changements d'hypothèses d'une année à l'autre. Cela ne veut pas dire que les hypothèses doivent être valables pendant 15 ans. Il peut y avoir des évolutions de la situation qui font qu'on doit réviser ces hypothèses, mais cela doit être transmis aux parties prenantes de manière tout à fait transparente et il faut ensuite s'y tenir quand même pendant quelques années. Concernant les estimations fiscales, les commissaires recevront davantage d'informations avant la fin de l'année puisque la Cour des comptes a lancé un audit sur ce volet il y a plusieurs mois.

Un député S note que le SAI évoque, dans son rapport sur les comptes, la permanence et la validité du modèle sur les estimations fiscales de façon spécifique. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas avoir un regard supplémentaire ou différent.

Un député PLR aimerait que la Cour des comptes confirme que, quand une provision est inscrite, il n'y a pas forcément à l'actif le montant correspondant identifiable et transférable à une entité ou une autre. Il pense en particulier au projet de loi sur la recapitalisation de la CPEG qui se basait sur l'idée que les millions de francs de provisions pour la caisse de pension permettaient de financer partiellement ces 800 millions de francs sans avoir besoin de recourir à l'emprunt.

M. Zuin indique que la Cour des comptes se réfère vraiment à la définition comptable de provisions dans cette discussion. Il s'agit ainsi d'un passif dont l'échéance ou le montant est incertain. Elle est constituée lorsqu'il existe un risque probable de décaissement. La création de provisions ayant un caractère de réserve étant interdite, une provision doit être constituée si, et seulement si, l'entité a une obligation actuelle résultant d'un événement passé. L'extinction de l'obligation nécessitera probablement une sortie de ressources représentative d'avantages économiques. Le montant de l'obligation peut être estimé de manière fiable. M. Zuin relève que cela reste toutefois une estimation.

Une députée MCG demande si la Cour des comptes pense que le fait de donner au Grand Conseil la possibilité de créer ou de dissoudre des provisions est une ingérence dans la gestion de l'Etat. Pour autant que ce projet de loi soit

adopté, et mis à part le problème de temps que cela poserait pour faire la révision et déposer les comptes, la question concerne avant tout les deux provisions de plus de 200 millions de francs pour la CPEG, mais celles-ci ont été constituées en respect avec la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle. Elle aimerait savoir quelle serait la position de la Cour des comptes si le Grand Conseil décidait en 2017 de dissoudre cette provision.

M. Zuin répond à la première question que cela serait une ingérence. Selon la Cour des comptes, cela serait mal venu en termes de gouvernance. Quant à la position de la Cour des comptes, elle n'a pas pris ce sujet de manière approfondie en lien spécialement avec la CPEG. Elle n'aimerait pas donner une réponse à chaud sans connaître le fond de l'histoire et avoir analysé pendant quelques heures ce point spécifique.

Un député MCG a compris la position de la Cour des comptes consistant à dire que cela ne serait pas au Grand Conseil d'intervenir sur la constitution de provisions. En revanche, sur les grands principes et sur la méthode, le Grand Conseil a son mot à dire. Il faut surtout que le Conseil d'Etat et l'administration appliquent la même pratique de manière constante. Pour les provisions, on se retrouve toutefois face à une inconstance. Lors de l'affaire de la BCG, une provision de 2,5 milliards de francs a été faite en une année dans les comptes de l'Etat. Même sans remonter aussi loin, ce n'est que la moitié de la somme qui a été versée en 2014 pour la première provision concernant la CPEG. On n'a donc pas mis l'entier du risque. En revanche, l'année suivante, c'est la totalité du risque qui a été mise. La première fois, on avait dit que c'était par le fait d'avoir un peu d'argent en trop pour que les comptes montrent peut-être une meilleure vision de cette réalité. Il constate que l'on a quand même appliqué deux méthodes. En effet, en 2015, il y a le principe de l'épaisseur du trait. Objectivement, on pouvait tout autant se retrouver en dessus ou en dessous, la provision étant malgré tout aléatoire. Que l'on soit dans quelque chose qui ne soit pas de la rigueur totale au niveau de la gestion et qu'on fasse des évaluations, il le veut bien. Il faut toutefois que l'évaluation soit faite sur le même principe, à savoir de couvrir entièrement le risque. Il aurait fallu que, en 2014, la provision couvre entièrement le risque. Par ailleurs, si on se disait qu'on dispose de plusieurs années pour couvrir ce risque, cela ne devait pas nécessairement se limiter à 2014 et 2015. Un choix a été fait et c'est ce qui a poussé des députés à demander cette vision rigoureuse. Il faudrait sans doute mieux déterminer en amont quelle est la méthode de provision que l'on choisit et s'y tenir. Il ne faut pas se retrouver à utiliser une méthode quand les comptes sont bénéficiaires et à utiliser une autre méthode quand il y a un intérêt à ce que les comptes soient déficitaires, sinon cela va demander une intrusion du

Grand Conseil dans l'opérationnel ce qui a effectivement des inconvénients comme l'a indiqué M. Zuin.

M. Zuin répond tout d'abord à la dernière question et pense que la commission devrait auditionner le réviseur aux comptes 2014, 2015 et 2016, c'est-à-dire le SAI, pour lui demander s'il y a eu un changement d'hypothèses ou un changement de pratique dans la vérification de la constitution de cette provision. S'il y a eu une permanence de la méthode, voire une permanence des hypothèses, tout a été fait de manière parfaitement correcte. Par contre, s'il n'y a pas eu l'un ou l'autre, il faudra que l'on explique aux commissaires les raisons de ces éventuels changements. Sur cette base, les commissaires en tireront éventuellement des conséquences politiques. Par rapport à la première question, le cadre doit être clair pour éviter ces soupçons d'ajustement des comptes en fonction de finalités politiques. Les commissaires pourraient se demander à quel niveau ces questions de dérogations spécifiques au cadre de référence doivent être traitées et si cela doit être fait au niveau réglementaire ou non. Ils pourraient également voir si cela a été fait volontairement de cette manière en 2013 avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LGAF et des règlements y relatifs et si le Conseil d'Etat a plaidé le fait que la maîtrise des dérogations est importante parce qu'il pouvait y avoir des éléments surgissant en cours d'année et qui ne pouvaient pas donner lieu à des débats au Grand Conseil ou si le Grand Conseil a souhaité, à un moment donné, laisser cette responsabilité plus opérationnelle à l'exécutif, auquel cas ils seront rassurés sur cette façon de faire. S'ils ne sont pas rassurés, ils pourraient remonter tout cela dans la loi. Cela éviterait des soupçons, fondés ou non, d'ajustement des comptes par l'administration.

Un député MCG demande s'il serait juste de dire qu'il y a un principe général de gestion des provisions auquel on ne pourrait déroger qu'avec l'accord du Grand Conseil ou s'il aurait une objection à faire ce genre de choses.

M. Zuin fait remarquer que l'on pourrait dire cela de tous les principes comptables. Si on entre là-dedans, on met le doigt dans un engrenage. Pour la reconnaissance des revenus, il y a aussi des principes généraux visant à dire à quel moment on estime que c'est un revenu ou non. Il y a parfois des questions d'interprétation et il pourrait y avoir toute une série de principes comptables qui seraient mis à mal en procédant de cette manière.

Un député EAG trouve que le projet de loi a le grand intérêt de lancer une discussion tous azimuts sur la question des provisions. Un député PLR a évoqué le projet de loi sur la CPEG. Le député EAG a bien compris qu'il y a une logique comptable et une logique économique. Le fait de passer de l'une à l'autre implique de regarder les choses avec un point de vue différent. Par

rapport à la recapitalisation de la CPEG à hauteur de 1 milliard de francs, on voit grâce au graphique fait par GiTeC Prévoyance SA que, si celle-ci avait lieu dans les comptes 2017 et que cette courbe restait la même au 31 décembre 2017, on aurait une provision qui serait très inférieure. On voit, à vue de nez, que la surface de la provision est réduite des deux tiers ou de 70%. Cela ne signifie pas qu'on va avoir de l'argent qui va tomber dans les caisses de l'Etat. Le député EAG aimerait ainsi être sûr d'avoir bien compris que cela veut dire que le décaissement probable lié à la CPEG à l'horizon 2030 a diminué. Sur le plan économique du point de vue de la gestion des finances publiques, le fait qu'un décaissement très probable ait diminué des deux tiers, cela a une incidence sur les comptes de l'année prochaine puisque cela libère des possibilités de dépenses. Par rapport au raisonnement qu'il avait fait un peu imprudemment en termes d'effets sur la dette, il n'y a en fait pas d'effet sur la dette. Cet argent n'ayant pas été dépensé, il n'a pas été emprunté. On part toutefois de l'hypothèse, toutes choses étant égales par ailleurs, qu'il faudra l'emprunter en 2030. En effet, il n'y aura probablement pas dans les caisses de l'Etat 300 millions de francs que l'on pourra prendre et il faudra donc les emprunter. On a ainsi annulé ou réduit un engagement probable fixé à 2030. Passer de la logique économique à la logique comptable implique de regarder l'objet de deux manières différentes. D'ailleurs, il était frappé par le fait que le Conseil d'Etat disait que ceux qui étaient contre la provision sont maintenant bien contents qu'elle ait été faite puisque cela les aide à faire leur projet de loi. D'un autre côté, les commissaires PLR disaient que cette provision n'a aucune importance. C'était deux réalités qu'il faut regarder. En matière comptable, il est vrai que cela ne provoque pas une amélioration au niveau de la dette. Ces deux réalités ont donc aidé à mieux comprendre comment on jonglait avec les provisions. Il a bien compris qu'une règle a été fixée et qu'elle conduit à provisionner en fonction d'un calcul actuariel. C'est assez difficile à admettre parce que l'on sait que ces calculs actuariels vont bouger d'année en année. Cela étant, si c'est une règle que l'on s'est donnée au niveau comptable, cela paraît tout à fait logique.

M. Zuin apporte une précision par souci de ne pas être mal compris. De plus en plus, les normes comptables essayent de faire converger la vision économique avec la vision comptable. M. Zuin ne ferait donc pas une opposition entre une logique comptable et une logique économique telle que le député EAG l'a fait.

Un député MCG constate qu'il y a quand même une vision que la comptabilité ne transmet pas. Si on a une possibilité de réendettement, ce n'est pas une possibilité de dépense. On n'est pas obligé, parce qu'on peut s'endetter, de le faire pour dépenser. Pour rebondir sur les propos d'un député

EAG, la problématique n'est pas celle de prendre une méthode plutôt qu'une autre pour arriver à une espèce de résultat qui nous arrangerait. Le problème c'est qu'avec la même méthode, les mêmes règles et les mêmes normes, on peut tout aussi bien dire qu'il faut provisionner 50 millions de francs ou 100 millions de francs et respecter scrupuleusement ces règles. Selon la manière dont on estime un risque d'insolvabilité ou un risque d'un événement futur (aléatoire et incertain par définition), suivant l'éclairage qu'on lui donne de manière justifiée dans le cas A ou dans le cas B, tout en gardant la même méthode, on arrive à des provisions très différentes. C'est un peu le souci exprimé par ce projet de loi, même si on ne s'en sortirait plus si on allait vers un vote des dissolutions de provisions par le Grand Conseil. Il y a également un problème de responsabilité, de gouvernance et de crédibilité. Pour toutes ces raisons, il pense qu'il ne faut pas entrer dans un tel mécanisme.

Un député S trouve qu'il y a quand même un paradoxe dans le système actuel. Au moment du budget, le parlement s'écharpe sur un budget qui est au franc près. Six mois plus tard, dans les comptes, sur la base des normes comptables, le Conseil d'Etat peut décider qu'il y a 200 millions de francs d'écart avec le budget qui a été fixé avant. On peut dès lors se demander si la constitution de provision, qui dépasserait un certain montant, ne peut pas être faite au moment du budget. On aurait un décalage de six mois, mais le Grand Conseil assumerait au moins cela avec un vote. Le paradoxe actuel c'est que la provision constituée apparaît dans les comptes, mais les députés ne se prononcent pas du tout sur cet aspect. On peut se demander s'il y a une réelle impossibilité de dire que la provision CPEG pour 2030 ne devait pas figurer au projet de budget 2017 ou sur le projet de budget 2016, plutôt que dans les comptes 2015. En réalité, si on sait qu'il y a un risque, on constitue la provision, mais on en fait aussi un élément que l'on connaît et qui fait l'objet d'une décision.

M. Zuin invite le député S à reprendre la chronologie avec le réviseur pour qu'il dise quelle était l'information que l'on avait à tel moment et que c'est à cause de cette information qu'ils ont accepté ou émis une réserve en lien avec la constitution de telle provision. Les commissaires auront la réponse à ces questions, notamment pour savoir s'il aurait été possible d'anticiper cela 6 mois avant.

Le député S note qu'on pourrait aussi imaginer que la provision soit décalée de six mois, d'autant plus pour une échéance en 2030. Cela étant, si c'est un risque pour 2020, c'est encore différent.

Un député MCG indique que, lorsque l'on fait un budget, on sait très bien qu'on aura une provision dans les deux ou trois ans qui suivent. Cela pose un problème dans l'établissement d'un budget. Si on en reste véritablement à une

sincérité budgétaire, cela veut dire qu'on devrait baisser le budget de 100 millions de francs.

M. Zuin signale que, si l'information est suffisamment mûre au moment où le budget est préparé, cela doit être mis au budget. On postule donc tous que cela ne devait pas être le cas. La recommandation de M. Zuin, c'est que la commission se mette en rapport avec les personnes qui sont intervenues sur le dossier, ce qui n'est pas le cas de la Cour des comptes. Elle ne commence qu'à le faire maintenant et, pour toutes les années de 2013 à 2016, elle ne sait pas quelles informations étaient disponibles, à quels moments et par qui.

### **Audition de M. Charles Pict, directeur/SAI**

M. Pict fait remarquer qu'une provision a toujours un peu d'incertitude. En comptabilité, une provision est quelque chose qui n'est pas à 100% sûr, alors qu'une créance est sûre. C'est ce côté estimatif qui peut susciter des questions. Cela étant, les normes comptables précisent clairement les conditions pour comptabiliser une provision. Il y a, en tout cas, trois ou quatre conditions importantes. Il faut que le fait générateur ait lieu durant l'année. Il faut pouvoir estimer le montant de manière fiable (on ne peut pas juste dire n'importe quel chiffre), ce qui nécessite souvent d'avoir ou de créer une méthode, de faire des analyses et avoir des experts pour s'assurer que le montant est correct. Il faut pouvoir s'assurer qu'on devra bien payer le montant un jour. Il faut également qu'il y ait plus de 50% de probabilité que la dépense soit faite. Le fait de mettre en place un certain nombre de cautèles au niveau de la comptabilité permet de s'assurer de manière relativement bonne que la provision devant être comptabilisée est correcte. La possibilité laissée au Conseil d'Etat de dire qu'il comptabilise une provision est relative puisqu'il doit se référer aux normes comptables qui lui disent comment il faut faire pour comptabiliser une provision. Par ailleurs, si le Conseil d'Etat et la DGFE, qui établit les comptes, devaient se tromper, il y a aussi l'organe de révision, le SAI, qui permet de s'assurer que la comptabilisation de cette provision est correcte. La réponse de M. Pict consiste à dire que la situation qui est actuellement mise en place pour dire que les comptes sont justes et que les provisions établies sont correctes semble relativement bonne pour assurer la commission des finances que les choses sont bien présentées et que leurs outils de pilotage sont de bonne facture. Effectivement, il y a un aspect d'incertitude dans une provision étant donné qu'il y a une estimation, mais le contrôle qui est mis en place évite de partir dans tous les sens et de pouvoir inventer des provisions. Il est clair que c'est gênant puisqu'on n'a pas cela en terme budgétaire. En effet, l'information sur une provision arrive souvent plus tard. Il est vrai que c'est difficile parce que, d'un côté, on a des comptes et on n'a souvent pas le montant budgété pour

cette provision. Il est en effet impossible de mettre au budget une provision alors que l'on aura la provision que l'année d'après. Il faudrait avoir une boule de cristal pour arriver à estimer une provision une année auparavant. La probabilité d'arriver à estimer une provision dans un budget est vraiment très faible. C'est pour cette raison que cela pose des problèmes parce qu'on arrive souvent avec des dépassements de crédits en disant qu'on ne pouvait pas le prévoir. La LGAF prévoit que, pour ces provisions, cela ne sert à rien d'entrer dans un système de réflexion budgétaire très complexe. Finalement, on ne pouvait pas le faire et on vous le dit maintenant que c'est un montant qui doit être comptabilisé. Là, effectivement, l'organe de révision est aussi un appui pour dire à la commission des finances que le montant est correct.

Un député S rappelle qu'il y a eu parfois des divergences, notamment entre le SAI et le Pouvoir judiciaire, sur les constitutions de provisions lors des précédents comptes. Cette incertitude fait qu'on peut apprécier différemment le risque et la façon de le traiter.

M. Pict a de la peine à parler, de mémoire, d'une provision sur laquelle le SAI n'aurait pas été d'accord. Cela étant, le SAI a fait beaucoup de contrôles et beaucoup de réserves dans les comptes pour dire que les comptabilités n'étaient pas toujours justes. Concernant les provisions, il faut reconnaître que le SAI s'est assuré que cela jouait bien ces dernières années. Il n'a pas souvent l'habitude de dire que le Conseil d'Etat fait tout juste, mais en l'occurrence c'est le cas. Par le passé, il a pu arriver que des choses soient erronées. Par exemple, le SAI a mis des réserves par rapport au Pouvoir judiciaire dernièrement, ce qui n'était pas vraiment une question de provisions, mais plutôt de non-comptabilisation de revenus. Cela étant, il a pu arriver que, dans les comptes de l'Etat, il y ait des provisions qui ne soient pas comptabilisées correctement. C'était le cas de la réserve de carrière des enseignants. Il y avait une volonté de ne pas comptabiliser ce montant de peur de devoir le payer. Il y avait un côté légal derrière cette situation. Le Tribunal fédéral est intervenu et a dit que ce n'est pas un montant qui est dû et que, si l'enseignant part, l'Etat ne doit pas payer quelque chose en lien avec la réserve de carrière. Cela a un peu rassuré à l'époque M<sup>me</sup> Calmy-Rey et M<sup>me</sup> Brunschwig Graf et confirmé qu'on pouvait comptabiliser cette provision. Il y a également eu la question de provisions pour l'AFC, mais ce ne sont pas de vraies provisions. Il s'agissait des provisions pour débiteurs douteux, dont la précision n'était pas tout à fait bonne. Le SAI a donc fait des observations sur le modèle d'estimation des débiteurs douteux. M. Pict indique que le SAI a toujours été assez strict par rapport au Conseil d'Etat et aux écritures qu'il passait. Le SAI a fait un contrôle sur les provisions, en particulier sur les provisions importantes effectuées ces dernières années, et elles ont été comptabilisées correctement selon lui.

Un député S note que les provisions sont constituées de façon appropriée selon le SAI. Il s'interroge toutefois par rapport au fait qu'on a aujourd'hui des projets de lois de bouclement de crédit. Ils portent sur des objets qui ont été réalisés avec un décalage en positif ou en négatif par rapport à ce qui était le crédit initial. Souvent, ce sont des projets de lois qui ne sont que la validation d'un constat de chiffres. En dehors des aspects pratiques par rapport au vote des comptes et au passage par un projet de loi relatif à la constitution de provision qui est quelque chose de compliqué, si on considère que les provisions sont avérées et pertinentes, il s'agirait d'avoir un projet de loi constatant les provisions de plus de 20 millions de francs. A partir du moment où le SAI viendrait affirmer qu'elle est constituée de façon correcte et pertinente, cela ne devrait donc pas poser de problèmes particuliers. Cela s'apparenterait à un mécanisme de validation formelle par le Grand Conseil qui pourrait ne pas être d'accord dans certains cas.

M. Pict estime qu'il y a un souci par rapport au timing. Si cela passe par un projet de loi, celui-ci sera voté après que l'organe de révision se soit prononcé. M. Pict demande ce qu'il se passera si le projet de loi adopté ne respecte pas forcément les normes comptables. L'organe de révision serait très emprunté dans ce cas. Il va se retrouver dans une situation ambiguë. Il a validé un rapport et, après cela, il y a une comptabilisation qui s'est faite différemment. Il devrait donc revenir pour dire qu'il n'est pas d'accord avec cette comptabilisation. C'est ce timing de fonctionnement qui va poser problème. La logique est que le Conseil d'Etat boucle les comptes, qu'il y ait une position et ensuite qu'il y ait une validation des comptes par le Grand Conseil, sinon cela va poser un problème.

Le député S se demande si le Conseil d'Etat ne devrait pas déposer son PL 12091 sur les états financiers 2016 et, en même temps, des projets de lois de constitution de provisions.

M. Pict note que, une fois votés, ces projets de lois deviennent des lois. C'est alors l'effectivité de la loi qui va poser problème à l'organe de révision. S'il y a par exemple 20 millions de francs de plus de provisions, il faut savoir si elle est pertinente et si elle respecte la LGAF et les normes comptables. C'est là que cela deviendra problématique.

Un député S comprend que l'on provisionne quand il y a un risque avéré. Un risque avéré était celui des 4 milliards de francs pour la CPEG et le Conseil d'Etat aurait donc dû provisionner cette somme d'après les normes comptables. Ce qu'il a fait, c'est de provisionner un peu en utilisant une partie des bénéfices réalisés. C'est là où l'argument devient politique. Si le Conseil d'Etat estimait que les risques de devoir recapitaliser la CPEG de 4 milliards de francs étaient avérés et qu'il fallait donc provisionner ce montant, il l'aurait compris. Ce n'est

toutefois pas ce que le Conseil d'Etat a fait. Il a constitué quelques petites provisions lorsqu'il y a eu des bénéfiques. C'est là que le doute intervient pour les députés sur l'aspect politique de ces provisions.

M. Pict estime que c'est une chose qu'un doute puisse s'immiscer. Pour la question des 4 milliards de francs, il faut déjà voir quelle était la situation au 31 décembre 2016. A cette date, il pouvait y avoir des mesures prises par la caisse de pension, mais il fallait en plus qu'il y a une décision formelle, c'est-à-dire au moins un projet de loi, voire une loi, disant que l'Etat va sortir 4 milliards de francs pour aider la caisse de pension. Pour qu'une provision soit comptabilisée, il ne faut plus qu'il y ait d'autres choix que de payer. Là, ce n'est pas le cas puisqu'on a des mesures qui peuvent être prises pour limiter ce risque, c'est-à-dire les mesures d'assainissement de la caisse de pension. Il ne faut donc pas provisionner ces 4 milliards de francs. Le seul problème par rapport à cela, c'est qu'au niveau des 200 millions de francs et des 410 millions de francs pour la caisse de pension, il y a un risque qui est légal. Dans ce cas, même avec des mesures d'assainissement, bien que toutes n'étaient pas encore prises, le canton se trouve dans la situation où il va devoir ces montants d'intérêt. Une autre décision qui pourrait être prise cette année c'est de verser 4 milliards de francs. A ce moment, le taux de couverture de la caisse augmenterait et on n'aurait alors plus ce risque. Pour l'instant, au 31 décembre 2016, avec les informations et la situation économique de la caisse de pension, c'était le choix le plus juste selon M. Pict. L'Etat provisionne le montant qu'il doit provisionner et il provisionnera, s'il le faut, en fonction des décisions, le reste ou les 4 milliards de francs. Pour M. Pict, cela n'aurait pas été juste et il aurait dû faire une réserve si 4 milliards de francs avaient été comptabilisés dans les comptes de l'Etat. Il aurait alors demandé sur quelle base ce choix a été fait et pourquoi ce n'est pas un montant de 2 ou 6 milliards de francs qui a été choisi. Personne ne peut le dire. Le jour où une loi est votée, on peut dire qu'il faut mettre 4 milliards de francs dans les comptes.

Un député S indique que ce n'est pas la constitution de provision qui le gêne, mais que cela soit fait de manière opportuniste. Soit on applique une règle comptable et on y va, quel que soit le régime, mais on ne peut pas le faire selon la direction du vent. Cela là où il est gêné et où il suit ce projet de loi. Si le Conseil d'Etat peut décider de manière opportune quand il fait la provision, les députés peuvent aussi décider de manière opportune quand il faut la faire. Pour lui, l'auditeur est neutre et il dicte une règle. Maintenant, il a un doute.

M. Pict explique que les normes comptables fixent clairement les choses. Si par hasard le Conseil d'Etat n'avait pas comptabilisé ces montants, le SAI, en tant qu'organe de révision, aurait fait une remarque sur le fait que le Conseil d'Etat aurait dû comptabiliser ces montants. Ce n'est pas qu'il avait

l'opportunité de le faire. Peut-être que cela l'arrangerait politiquement, mais comptablement M. Pict affirme qu'il devait le faire par rapport aux normes comptables. Le Conseil d'Etat devait comptabiliser le montant de 200 millions de francs en 2014 et il devait comptabiliser à peu près la même somme en 2015. Ce n'est pas le Conseil d'Etat qui a choisi le chiffre. Ce sont des experts dans le domaine qui sont allés faire le calcul qui a ensuite été vérifié par le SAI. Bien sûr, on est dans une marge de manœuvre parce qu'on est peut-être dans une marge de 20 millions de francs autour de 200 millions de francs. Cela étant, par rapport à la situation et au calcul de l'actuaire qui est spécialiste dans le domaine, on peut dire que ce montant doit être comptabilisé. Ce n'est pas une opportunité. Cela doit être fait. L'organe de révision indépendant regarde, analyse et il a dit que c'était juste dans ce cas. Ce qui porte peut-être aussi à confusion, c'est que ce sont quasiment les mêmes montants qui ont été provisionnés en 2014 et en 2015. Il a fallu faire une provision en 2014 et, comme la situation était moins bonne à la fin 2015, il a fallu augmenter la provision. Malheureusement, même en prenant des mesures, on se retrouve dans une situation où l'on va être sous la courbe du chemin de croissance. Il va donc falloir prendre la comptabilisation de tout le montant. En 2016, le taux de couverture a quand même baissé en raison de la baisse du taux technique. On se retrouve ainsi dans une situation où l'on est toujours sous la courbe. On reste donc à ce montant et on y ajoute même un montant supplémentaire parce qu'il y a un risque supplémentaire qu'on ne soit même pas au seuil de 60% en 2020, ce qui est encore plus grave qu'avant. Il y a encore la FPTPG qui s'ajoute, mais c'est un montant de 1,6 million de francs qui est un détail par rapport au montant global. En 2017, on peut imaginer que, en fonction des décisions prises, il y a peut-être plus à comptabiliser. A ce moment, si, par hasard, des mesures d'assainissement sont prises et qu'un versement de 4 milliards de francs est effectué, cela permettra d'utiliser ces 400 millions de francs. On ne pourra que dire au Conseil d'Etat qu'il a fait les choses correctement, voire prudemment, et ce montant pourra alors être utilisé parce qu'on va remonter le taux et qu'on aura moins d'intérêts à payer à ce moment. Cela a peut-être arrangé le Conseil d'Etat ce jour-là, mais M. Pict peut affirmer que le montant devait être comptabilisé.

Un député S comprend que le Conseil d'Etat devait effectuer une provision en raison de l'écart par rapport au chemin de croissance. A son avis, on aurait dû provisionner le total parce qu'on ne savait pas si le Conseil d'Etat serait capable de satisfaire la totalité de son engagement.

M. Pict fait remarquer que des mesures ont quand même été prises en 2014, au moment de la fusion. Elles devaient permettre de redresser le taux de couverture jusqu'à 80% en 2052. A partir du moment où la loi fédérale prévoit

qu'il faut atteindre ce taux de couverture en 2052 et que le dispositif voté permettrait d'arriver à ce taux en 2052, il n'y avait pas de raison de provisionner. A partir du moment où il y a des diminutions parce que la situation est moins bonne que prévu, il faut alors commencer à provisionner.

Un député S estime qu'on pouvait déjà provisionner parce qu'on n'atteignait pas le palier de 75% en 2030. On le savait d'ailleurs déjà au moment des débats sur la création de la CPEG. A cette occasion, un député UDC était même intervenu pour dire que cela ne servait à rien d'ajouter 300 millions de francs, comme le proposait il le proposait lui, parce qu'on savait qu'on devrait de toute façon les payer en 2030 faute d'atteindre le palier prévu à cette échéance.

M. Pict confirme que c'est ce qui a été dit. Cela étant, le SAI a analysé ce point et il peut dire que, en termes de fiabilité, vu que le modèle était tout neuf, on n'était pas du tout sûr de pouvoir donner un chiffre. C'était probable que l'Etat doive payer, mais on était alors incapable de donner un chiffre. Ce n'est que l'année suivante qu'on a pu avoir un chiffre fiable. C'est pour cette raison que cela a été comptabilisé à ce moment.

Une députée MCG fait la comparaison avec une société anonyme. L'assemblée des actionnaires ne prend jamais de décision sur la création ou la dissolution de provisions. Soit elle accepte, soit elle refuse les comptes. C'est la responsabilité du conseil d'administration de boucler les comptes selon les risques avérés, etc. Elle considère que ce n'est pas de la compétence du Grand Conseil de se préoccuper de ces provisions. C'est de la compétence du Conseil d'Etat. Elle aimerait avoir l'avis de M. Pict à ce sujet.

M. Pict estime que c'est une question qui devient politique. Pour lui, si on fait un parallèle, l'assemblée générale vote les comptes, mais elle ne décide pas ce qu'il y a dans les comptes. Elle accepte ou elle refuse les comptes.

La députée MCG revient sur le fait que, si la provision n'avait pas été mise dans les comptes par le Conseil d'Etat, le SAI aurait dû faire une remarque dans le rapport. Elle aimerait savoir si, au niveau international, les sociétés de cotation tiennent compte des éventuelles remarques du SAI dans son rapport.

M. Pict indique qu'ils vont en tenir compte dans le calcul de la situation. Il faut comprendre que le fait d'avoir un organe de révision est une amélioration pour la transparence de l'entité qui va être cotée par Standard & Poor's. Quant au fait d'avoir l'état global, cela lui donne la certitude d'un chiffre. Ce que n'aime pas Standard & Poor's, c'est l'incertitude. Ils préfèrent savoir que le montant qui doit être comptabilisé est de 200 millions de francs plutôt que de se dire que ce n'est pas contrôlé et de se demander le nombre de millions de francs ou de milliards de francs qu'il faudrait avoir en plus dans les comptes.

Le fait d'avoir ce contrôle d'un organe de révision indépendant lui permet de se dire qu'ils peuvent vraiment se baser sur les comptes. S'il y a 200 millions de francs de plus à mettre en provision, elle en tiendra compte dans l'évaluation de la situation financière de cette entité.

La députée MCG comprend que toutes les remarques et réserves d'un audit qui seraient faites dans un rapport pour l'Etat de Genève auraient un impact au niveau de la cotation.

M. Pict explique qu'ils vont calculer la situation financière. Maintenant, la part de la richesse actuelle de l'Etat ou de la collectivité n'est pas la seule chose qui importe dans la cotation. Il y a aussi toute la perspective, notamment toute l'importance économique, la capacité à prélever les impôts, qui va entrer en ligne de compte.

La députée MCG voulait savoir si cela peut avoir un impact.

M. Pict pense que cela peut avoir un impact. S'il manquait par exemple 4 milliards de francs et que le SAI faisait une réserve à ce sujet, il proposerait plutôt le refus des comptes.

Un député EAG aimerait connaître la sensibilité d'une provision surévaluée ou sous-évaluée quand on est très proche de comptes déficitaires ou excédentaires. Dans les comptes 2015, le SAI a fait deux réserves. Si on en avait tenu compte, elles auraient transformé les comptes déficitaires de 21 millions de francs en comptes excédentaires de 300 000 F. C'était le fait qu'on n'ait pas tenu compte d'un revenu qui était le séquestre d'avoirs criminels pour 17,5 millions de francs et d'une surévaluation de 3,8 millions de francs de la rétrocession TVA due à l'office fédéral des transports. Le SAI avait indiqué ces deux réserves dans ses remarques. Le député EAG a fait le calcul et il est vrai que la réserve concernant l'office des transports était faite dans le rapport détaillé ultérieur. Il s'interroge par rapport au mécanisme de frein au déficit. En plus, il y avait un accord avec la fonction publique qui se serait traduit, en cas d'excédent, par le versement des annuités, mais on peut laisser cela de côté parce que c'était un peu exceptionnel à l'année 2015. Par rapport au mécanisme plus général du frein au déficit, il est vrai que, quand on est très proche de l'équilibre, une provision peut faire basculer les comptes vers l'excédent ou le déficit. De ce point de vue, c'est très chargé. Le SAI intervient, mais selon lui il y a une marge de manœuvre et d'appréciation sur l'ensemble des provisions. Les provisions ne sont pas une science exacte. La preuve est que M. Pict dit qu'une erreur avait été faite sur l'estimation de la rétrocession de la TVA à la Confédération. Le SAI indique ces erreurs, mais si elles ont comme conséquence de modifier la couleur des comptes, le Conseil d'Etat reste responsable de son premier projet, même s'il est légèrement faux. De ce

point de vue, légalement, le mécanisme du frein au déficit se met en marche après trois comptes déficitaires successifs indépendamment d'une erreur marginale qui aurait été commise.

M. Pict signale que, en 2015, il n'y a qu'une réserve dans le rapport du SAI, celle sur les 17,5 millions de francs du Pouvoir judiciaire. Il est vrai que cette réserve ramène les comptes assez proches de l'équilibre à -3 millions de francs environ. Par ailleurs, il y avait cette provision mentionnée dans le rapport détaillé, mais il y a d'autres cas. Comme on l'a dit cette année, cela tombait vraiment par hasard que l'on soit à même pas 1 million de francs de différence près. Le SAI fait donc un tableau de corrections pour voir si cela a un impact. Il est clair que si cela avait affecté les comptes et que cela les amenait en positif, le SAI aurait dit à la Commission des finances qu'il y avait un souci. Quand on parle du seuil de matérialité, c'est là qu'on est embêté quand le résultat devient très proche de zéro. On ne peut alors plus se permettre un seuil de matérialité de 40 ou 60 millions de francs. On est obligé de revenir à des choses beaucoup plus précises pour s'assurer que les comptes sont justes vu l'impact. Là où le frein à l'endettement pose un problème, c'est que, à plus ou moins 1 ou 2 millions de francs près, il se déclenche ou non. Cette ligne, qui est très stricte, pose parfois des problèmes en termes de contrôle des comptes pour assurer la Commission des finances qu'on est bien de l'autre côté de la ligne. Malgré tout, M. Pict peut dire qu'on était bien en négatif. Le SAI s'en est assuré. Si cela avait été de l'autre côté, il aurait fait un commentaire en disant que, vu les corrections qu'il propose, on est en positif et cela a des impacts très importants sur le frein à l'endettement, etc., mais ce n'était pas le cas.

Le député EAG prend le cas où le SAI aurait constaté que les comptes étaient excédentaires de 200 000 F en avril.

M. Pict répond que le SAI aurait fait la remarque à la DGFE et il aurait dit au Conseil d'Etat et au comité d'audit qu'il y a un problème. Le Conseil d'Etat aurait donc pu intervenir à ce moment. De toute façon, s'ils n'avaient pas voulu intervenir, le SAI serait venu vers la Commission des finances en disant qu'il y a un souci. Cela étant, M. Pict est d'accord avec le député EAG. Quand on arrive avec des comptes très proches de l'équilibre, cela pose des problèmes en termes de contrôles parce qu'il faut être beaucoup plus précis.

Un député S reste sur le cas de la constitution de la provision pour la CPEG. C'est sauf erreur la Cour des comptes qui a évoqué le fait que, plutôt que la question de la matérialité en termes de francs, c'était peut-être aussi la question de l'échéance qui pouvait poser problème. Le projet de loi ne résout pas forcément la question, mais le fait de créer une provision pour 2030 peut créer un problème supplémentaire par rapport à une provision qui serait créée pour 2018 ou 2019. Du coup, il se dit que, si c'est une provision pour 2030, même

si on sait à la création de la CPEG qu'un manque va apparaître parce qu'on n'atteindra pas le palier de 75% prévu par le droit fédéral, en réalité, plutôt que de prévoir une provision de 200 millions de francs dans les comptes 2014, on pourrait le faire dans le budget 2015 parce que cela devient alors une décision transparente du Grand Conseil qui, en votant le budget, crée une provision. La différence est énorme au niveau politique puisqu'une éventuelle provision de 200 millions de francs faisant passer le budget en négatif impliquerait les discussions habituelles sur la nécessité d'être à l'équilibre et de faire des économies pour y parvenir. Evidemment, quand ce sont 200 millions de francs dans les comptes, qu'on soit pour ou contre, c'est comme ça. Il se demande comment M. Pict évalue l'hypothèse de créer les provisions au moment du budget. On pourrait dire qu'on ne fait pas de projet de loi, mais la provision étant constituée au moment du budget, l'échéance est suffisamment lointaine pour que cela n'ait pas d'impact réel sur le fait qu'il faut constituer la provision pour pouvoir l'utiliser un jour.

M. Pict indique qu'il faut à nouveau se référer aux normes comptables. Elles disent que, lorsqu'on a l'information que l'on va devoir payer un montant en 2020 ou en 2030, il faut comptabiliser une provision à ce moment. On ne peut pas le faire après. La seule chose qui aurait pu être reportée c'est quand on n'est pas capable d'estimer ce montant. Comme le disent les normes, on doit faire tout ce qui est en notre pouvoir pour pouvoir trouver un modèle qui nous permet d'estimer. Là les actuaires sont effectivement capables de dire, avec des estimations, que le modèle est fiable et qu'il permet de donner le montant qu'il va falloir payer. Il était donc logique de le faire à ce moment d'après la norme comptable.

Le député S note que ce n'est pas une norme politique. Par ailleurs, il n'est pas possible de faire la constitution d'une provision par des tranches annuelles.

M. Pict répond que ce n'est normalement pas possible. Ensuite, il est dit dans le REEF qu'il est possible de comptabiliser en fonction de la capacité, ce qui va à l'encontre des normes comptables IPSAS. M. Pict a déjà eu l'occasion de dire que l'article 18 de la LGAF dit que les états financiers doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats, mais on peut y déroger en mettant cela dans le règlement. Celui-ci prévoit ainsi deux ou trois dérogations qui peuvent amener des choses qui ne sont pas respectueuses des normes comptables IPSAS pures. Cependant, jusqu'à maintenant le Conseil d'Etat s'est offert la possibilité, mais il ne l'a pas utilisée.

## Présentation des amendements socialistes

Un député S présente des amendements (voir annexe).

Le projet de loi souhaitait introduire le fait que le Grand Conseil se prononce par des projets de lois, comme il le fait pour les contrats LIAF parfois pour des montants de 250 000 F, sur les constitutions de provisions supérieures à 10 millions de francs. Le député S rappelle que cet exercice a tout son sens quand on pense aux constitutions de provisions pour la CPEG, constituées soi-disant pour une échéance en 2030 dans les comptes des deux dernières années et pour des montants supérieurs à 200 millions de francs chaque année. Il faut voir à quel point cela constitue une danse sur le ventre du Grand Conseil puisque ce dernier ne peut pas se prononcer sur la constitution de ces provisions qui peuvent porter sur des centaines de millions de francs. Il est vrai que le projet de loi 11928 a été déposé pour essayer de mettre un frein à cette technique du Conseil d'Etat pour utiliser d'éventuels excédents pour «arranger» les comptes. On sait très bien que, quand on fait une provision de 250 millions de francs pour une échéance en 2030, il y a une certaine marge d'erreur. On ne peut pas exclure que le montant puisse être ajusté à la hausse ou à la baisse en fonction de divers paramètres que l'on ne connaît pas. Tant le SAI que la Cour des comptes ont relevé, lors de leur audition, le caractère problématique de ce projet de loi en expliquant qu'il était délicat de faire intervenir le Grand Conseil dans la constitution de provisions parce qu'il y avait la question de la sincérité comptable et que, si on respectait les normes pour dire qu'on constituait les provisions au moment de l'apparition du risque, il fallait le faire tout de suite pour respecter ces fameuses normes comptables. Il a aussi été relevé le fait que ce qui pouvait constituer un élément supplémentaire ce n'était pas seulement la question du montant, mais également celle de l'échéance de la provision. Si je constitue une provision pour un risque l'an prochain, ce n'est pas la même chose que si je constitue une provision pour un risque en 2030 ou en 2050. C'est pour cette raison qu'il propose cet amendement qui ne modifie rien au niveau de la constitution de provisions pour des échéances inférieures à 5 ans. Le Conseil d'Etat peut ainsi fonctionner comme maintenant pour toute constitution de provisions pour un risque dont l'échéance est inférieure à 5 ans. Par contre, pour toutes les constitutions de provisions dont l'échéance est supérieure à 5 ans et dont le montant dépasse 10 millions de francs, cela doit passer sous forme de projet de loi devant le Grand Conseil. Si c'est pour une constitution de provision pour un risque estimé à plus de 5 ans et qu'on la constitue l'année X ou l'année X+1, on ne peut pas dire qu'on n'a pas anticipé le risque. Franchement, si une remarque doit figurer dans les comptes d'un exercice au prétexte que la décision n'a pas encore été prise, à partir du moment où la proposition est faite

au Grand Conseil et qu'il peut la valider pour l'année suivante, cela ferait simplement un décalage d'une année. Le risque sera validé par le Grand Conseil et on ne pourra pas dire qu'on ne sait pas qu'il y a une volonté de constituer une provision pour un montant conséquent pour une échéance lointaine. Il propose donc de voter cet amendement pour que les constitutions ou les augmentations de provisions de plus de 10 millions de francs pour des échéances supérieures à 5 ans soient soumises au Grand Conseil sous forme de projet de loi. Par contre, cela ne change rien pour les autres provisions.

Une députée Ve comprend que, si le Conseil d'Etat souhaite faire une provision de 1 milliard de francs à une échéance de 4 ans, il peut le faire sans passer par un projet de loi.

Le député S confirme qu'un tel cas demeurerait inchangé par rapport à la situation actuelle. Il est évident que cela affaiblit un peu la portée du projet de loi. Il entend la remarque sur le fait que la constitution de prévisions répond à des normes comptables et que c'est embarrassant de devoir reporter la constitution de provision dont le risque est avéré et dont l'échéance est immédiate. Il ne dit pas que le chiffre de 5 ans est la solution parfaite. On aurait aussi pu imaginer mettre 10 ans. Pour lui, c'est plutôt une façon de dire que n'importe quelle provision ne peut pas être constituée n'importe comment pour des échéances lointaines. Il rappelle que ce sont des façons de procéder qui reviennent à danser sur le ventre du Grand Conseil quand le Conseil d'Etat propose des budgets, comme il le fait maintenant, et qu'au moment des comptes, il vient constituer des provisions pour des montants supérieurs à 200 millions de francs. Le Grand Conseil ne peut pas accepter des choses pareilles pour des échéances en 2030 quand on est en 2015-2016.

Un député PLR n'est pas sûr que la constitution de provisions soit un problème politique. Cela reste un problème comptable. Il se demande comment le député S imagine la situation où le Conseil d'Etat propose une provision, laquelle est validée par la Cour des comptes, et que le Grand Conseil prend une décision différente. A l'inverse, s'il n'imagine pas ce cas de figure, le député PLR aimerait savoir à quoi sert ce projet de loi.

Le député S imagine clairement ce cas. Il prend l'exemple de la CPEG. Ce projet de loi permet au moins au Grand Conseil de se prononcer sur des provisions alors qu'il se prononce déjà sur des projets LIAF de 200 000 F ou 300 000 F. Il en va de même lorsque la Commission des finances est mise devant le fait accompli et qu'elle vote des dépassements de crédit. La question de ce projet de loi est bien de savoir s'il faut valider des constitutions de provisions pour des échéances lointaines à un moment donné et être sûr que le Conseil d'Etat ne travaille pas seulement par principe d'opportunité. En effet, cela n'a pas qu'une conséquence comptable puisque cela peut enclencher le

mécanisme de frein au déficit. Il ne conteste pas que la constitution de provision puisse être utile. Il trouve toutefois problématique que le Conseil d'Etat, quand il fixe une provision pour une échéance en 2030, peut fixer le montant comme il veut. Evidemment, celui-ci va dire que cela repose sur une formule mathématique et pas qu'il a mis cela avec le sens du vent. Il va dire qu'il a consulté de nombreux experts. Le député S assure toutefois que, si le montant de la provision est trop élevé de 30 millions de francs, ce n'est pas la Cour des comptes ou le SAI qui vont dire qu'il y a un problème. Il défie les commissaires de savoir quelle est la marge d'erreur pour une provision pour une échéance en 2030. La commission n'a d'ailleurs pas reçu de réponse sur la marge d'erreur sur le montant estimé des provisions. Quand on parle d'une provision de 250 millions de francs, cela pourrait aussi être 200 millions de francs ou 300 millions de francs. Par contre, en étant dans la marge supérieure, l'organe de contrôle ne va pas dire que cela pose un problème. Il y voit ainsi un problème par rapport au mécanisme de frein au déficit. A partir du moment où le Conseil d'Etat fixe des provisions pour des échéances lointaines, le fait que le Grand Conseil se prononce n'est pas complètement inintéressant. Soit il estime que c'est pertinent, soit il estime que c'est une technique pour présenter des comptes autrement. D'ailleurs, le député S était très content d'avoir entendu certains propos dans le cadre de la discussion sur l'entrée en matière sur le projet de budget 2018. Quand on parle des exercices précédents, le PLR dit que les charges augmentent plus vite à Genève que l'augmentation de la population. C'est peut-être vrai, mais ce n'est pas aussi vrai que cela. Le chiffre que le PLR utilise est le total des charges qui figure aux comptes. Or celui-ci comprend respectivement 200 et 250 millions de francs de provisions pour 2015 et 2016. En l'occurrence, il faudrait encore les déduire pour être sûr qu'on prend bien un chiffre hors provisions chaque année. On ne peut en effet pas considérer un tel montant comme marginal. En l'occurrence, cela donne aussi une impression assez curieuse d'augmentation des charges pas forcément réelle. Il trouve que le minimum, si le Grand Conseil se prononce pour 200 000 F ou 300 000 F sur des contrats de prestations, serait qu'il se prononce également sur la constitution de provisions supérieures à 10 millions de francs pour des échéances suffisamment lointaines pour lesquelles cela ne pose pas de problème que le Grand Conseil se prononce lors de l'année X+1. Le cas échéant, il décidera s'il faut les refuser parce qu'il estime que les choix ne sont pas les bons. L'exemple de la CPEG montre qu'il était complètement absurde de vouloir créer cette provision comme ça puisque le Conseil d'Etat veut revenir cette année avec un projet de loi pour faire complètement autrement. C'est la démonstration que c'était une décision précipitée prise par opportunité et sans réflexion plus lointaine. Cette décision de constitution de provision aurait très bien pu être reportée d'une ou deux années pour avoir une réponse

plus structurée sur la CPEG avant de décider s'il fallait créer une provision ou non pour l'échéance de 2030. En gros, si on ne change rien et que les marchés ne vont pas mieux, il faut peut-être créer cette provision. En revanche, si on change complètement de modèle parce qu'on veut passer en primauté de cotisations ou faire encore autrement, la provision n'a peut-être plus de raison d'être. Dans ce sens, il pense que le Grand Conseil serait bien avisé de refuser des provisions dans certaines circonstances. Pour cette raison, il pense que ce projet de loi a toute sa raison d'être.

Un député PLR demande si le député S imagine que le Grand Conseil aurait la compétence de déposer des projets de lois relatifs à des provisions ou si seul le Conseil d'Etat pourrait le faire.

Le député S répond que c'est uniquement le Conseil d'Etat qui aurait la compétence de déposer un tel projet de loi.

Le député PLR note que le député S admet en réalité que la constitution de provisions doit revêtir un formalisme spécifique alors que si on suit son raisonnement le fait de ne pas constituer de provision n'est plus un acte politique soumis à l'approbation du Grand Conseil. En tant que tel, cela pose un problème. Le fait de constituer une provision, qui serait le cas échéant injustifiée, est tout aussi grave que de ne pas en constituer une alors qu'il faudrait le faire. Sur un plan comptable, cela pose problème. Et sur un plan politique également.

Un député PLR ne partage pas du tout l'analyse du député S sur la problématique de l'opportunité. Il se demande s'il ne serait pas plus juste de dire, le cas échéant, que le Grand Conseil tranche la question de la provision dans la seule hypothèse où l'organe de révision et le Conseil d'Etat auraient une opinion divergente.

Le député PLR revient sur l'augmentation des charges évoquée par le député S. En l'occurrence, il s'agit d'une comparaison de budget à budget dans lesquels il n'y a pas de provisions. Quant à l'augmentation moyenne de 1,9%, elle découle également d'une comparaison budget à budget effectuée par le Conseil d'Etat dans le cadre du PFQ.

Le député PLR fait remarquer que le budget est un acte politique par essence. Il incarne des choix politiques. Ce n'est pas le cas des comptes avec lesquels il s'agit de prendre acte de ce qu'il s'est passé et qui doivent être faits au plus juste. C'est le bouclage de quelque chose qui a été exécuté. Le Grand Conseil fait un acte politique double, fruit d'une réforme effectuée il y a quelques années, c'est d'avoir l'approbation de la gestion du Conseil d'Etat et l'approbation de la comptabilité. Il pense que cet acte politique en tant que tel est suffisant par rapport à ce que veut le PL. Il entend la remarque du député S

sur le mécanisme du frein au déficit. Ce dernier dit que le Conseil d'Etat est susceptible de réagir sur des arguments politiques et en opportunité. Il ne partage pas cet avis, mais si c'était le cas, il aimerait savoir si le fait de transférer cette compétence au Grand Conseil fait que cela sera moins politique et que cela sera moins en opportunité. En réalité, le député S veut simplement s'attribuer ce qu'il prétend être un acte politique. Finalement, il veut s'attribuer cette possibilité d'agir en opportunité. Le député PLR demande pourquoi le Grand Conseil serait moins opportuniste que le Conseil d'Etat.

Le député S ne pense pas que le Grand Conseil serait moins opportuniste que le Conseil d'Etat. Cela étant, aujourd'hui, les députés sont clairement mis devant le fait accompli de la constitution d'une provision de 200 millions de francs. De plus, comme cela figure dans les comptes, c'est un élément qui vient dans l'addition et qui va diminuer le résultat, voire faire basculer les comptes dans les chiffres négatifs. Les députés ne peuvent absolument pas se prononcer sur cet élément. Il estime que le principe d'opportunité mérite un peu plus de transparence. Aujourd'hui, le fait de constituer une provision de 500 000 F parce qu'il y a un risque quelconque sur un chantier ne pose aucun problème. Dans le cas d'une provision comme celle de 200 millions de francs pour la CPEG, cela échappe totalement au Grand Conseil. Il pense que c'est un vrai problème. Comme député, on doit aussi pouvoir dire qu'on doit au minimum se prononcer sur les arguments avancés par le Conseil d'Etat pour constituer la provision ainsi que les arguments du SAI, de la Cour des comptes ou de ceux qui ont évalué le risque pour simplement vérifier la pertinence de ce risque, l'évaluation de son montant et le fait que cela nécessite, au moment envisagé, la constitution de la provision. Aujourd'hui, on ne peut rien dire du tout, ni sur le montant, ni sur la date, ni la façon de calculer. Franchement, quand on est député, il est important de pouvoir se prononcer sur des montants de cette ampleur. Dans ce sens, il pense que le projet de loi garde toute sa pertinence. Cela ne veut pas dire que le Grand Conseil est moins politique, mais cela mérite au moins qu'il puisse le valider, notamment par rapport à la question du frein au déficit. Pour lui, la constitution de la provision découle bien de l'application de normes comptables où le Conseil d'Etat a quand même introduit des dérogations, notamment par rapport aux caisses de pension. On peut donc aussi prévoir une dérogation pour la constitution de provision, si ce n'est que ça le problème. La base de la constitution de la provision est bien un acte comptable de l'évaluation d'un risque estimé. Le SAI et la Cour des comptes se prononcent en disant si l'évaluation a été faite correctement ou non et on a vu qu'il y a parfois des divergences. Du coup, cela pose effectivement la question de savoir s'il faut uniquement que le Grand Conseil tranche ces cas. Toujours est-il qu'il reconnaît l'aspect comptable de la constitution de provisions, mais

cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas un certain nombre d'hypothèses prises pour évaluer le risque à l'échéance prévue, d'où la proposition de l'amendement de tenir compte du montant et du délai de la provision. Il ne pense pas que ce n'est pas aux députés d'intervenir dans l'opérationnel en créant des provisions par des projets de lois. En revanche, ils devraient pouvoir s'exprimer politiquement sur l'opportunité de créer ou non ces provisions dans les exercices comptables en fonction des montants et des échéances. Ensuite, on peut dire qu'il faudrait mettre un autre montant que 10 millions de francs dans la loi. Cela étant, il faudrait fixer un montant significatif et avec une échéance suffisamment lointaine pour dire qu'il y a une marge de manœuvre d'interprétation qui fait que l'échéance lointaine accentue l'incertitude.

Concernant la question de trancher d'éventuels désaccords, le député S pense que cela serait presque plus compliqué à mettre en œuvre. Il aurait tendance à dire qu'il n'est pas suffisant de faire cela. En cas de divergence – on l'a vu dans le cas du Pouvoir judiciaire – le Grand Conseil pourrait trancher la question, mais cela pose alors la question de savoir pour quel exercice. On retombe un peu dans le problème évoqué lors des premières discussions. Il s'agit de savoir comment on fait si les comptes ont été déposés par le Conseil d'Etat, validés par l'organe de révision éventuellement avec des observations et que, ensuite, le Grand Conseil, dans le même exercice, change quelque chose dans les provisions. Cela veut dire qu'il faudrait soumettre à nouveau les comptes à l'organe de révision qui referait un rapport. Pour lui, cela semble plus problématique de le faire sur un exercice. Il faudrait plutôt pouvoir le faire sur deux exercices si on a des échéances assez lointaines. Du coup, le dépôt du projet de loi permet de faire en sorte que la provision soit validée au prochain exercice. Cela semble être moins compliqué, mais il ne dit pas que c'est la meilleure solution.

Le député S fait remarquer que, si une provision est constituée en 2015 pour un risque estimé entre 160 et 200 millions de francs pour une échéance en 2030 et que vous dites que c'est 250 millions de francs, la marge d'erreur permet de fixer un montant entre 200 et 300 millions de francs. Il doute que l'organe de révision conteste la constitution d'une provision de 300 millions de francs. Comme ça, en cas de problème, ce sont aussi eux qui auront fait juste. Cela pousse quand même plutôt à augmenter les montants. Si on met des montants supérieurs, cela retombe bien sur le fameux exercice où les comptes sont déficitaires parce qu'on fait une provision supérieure au résultat avec des recettes fiscales extraordinaires. En l'occurrence, cette marge d'erreur fait qu'il n'ait pas de divergence entre le Conseil d'Etat et l'organe de révision. Le Grand Conseil n'aurait donc pas à trancher de litiges. Pour autant, cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de problème. Le problème ne portait d'ailleurs pas sur le

choix d'une provision à 250 ou 300 millions de francs, mais sur la constitution ou non d'une provision.

Un député PLR voit que la discussion n'a pas l'air d'intéresser un député EAG puisqu'il pense que, plus on crée de provisions, mieux c'est puisqu'on peut ensuite les dissoudre pour créer des liquidités pour la CPEG. Cela étant, il s'interroge sur la déresponsabilisation du Conseil d'Etat. Il est vrai que l'on peut avoir deux experts qui vont juger qu'il faut procéder ou non à l'inscription d'une provision ou, plutôt, les deux vont être d'accord qu'il en faut une, mais ils ne vont pas forcément être d'accord sur le montant. Il se demande quelles compétences ont les députés pour juger s'il faut faire une provision ou non. Cela sera alors une décision purement politique et on affaiblira la vision que l'on peut avoir de l'Etat, notamment de la part des agences de notation qui vont pouvoir supposer que c'est le Grand Conseil qui commence à édicter des règles comptables qui pourraient même aller à l'encontre de ce que les organismes internationaux dûment habilités ont mis en place. Il n'est ni expert-comptable ni actuaire. Il a de la peine à comprendre comment il pourra personnellement se positionner.

Le député PLR demande si le député S imagine réellement que le Conseil d'Etat va s'autoflageller en essayant d'atteindre le frein au déficit pour s'obliger à déposer des mesures d'assainissement au 31 mars de l'année qui suivrait trois exercices déficitaires. Il a de la peine à voir quelle est la réflexion qui pourrait justifier cela. Il pense que le risque est plutôt qu'on ne fasse pas de provision. Le Conseil d'Etat pourrait être amené à le faire précisément pour éviter le frein au déficit et éviter de devoir proposer des mesures d'assainissement.

Le député S fait remarquer que le député PLR le connaît assez bien pour savoir que ses propos sont parfois teintés d'une légère ironie. Toutefois, venant de ce Conseil d'Etat on peut presque s'attendre à tout. En début de législature, le Conseil d'Etat dit qu'il faut absolument faire du -5% sur toutes les dépenses de l'Etat d'une année à l'autre sinon le canton va couler et, l'année suivante, il revient présenter un budget en disant qu'il n'y a pas besoin de faire toutes ces économies. Il ne pense effectivement pas que le Conseil d'Etat en est à ce point, mais on peut se poser des questions. Il constate toutefois qu'il ne s'est jamais posé ces questions en bientôt 15 ans de Grand Conseil avant qu'il y ait ces constitutions de provisions comme cela a été fait pour la CPEG. En l'occurrence, le Grand Conseil a adopté la loi créant la CPEG qui a ensuite été validée par le peuple et le Conseil d'Etat vient, deux ans plus tard, créer des provisions. C'est totalement surréaliste, mais c'est ce qui a été fait. Du coup, cette question de la constitution des provisions qui devient aussi politique, cela apparaîtrait clairement avec l'exercice que permettrait le projet de loi. Il ne

s'agit pas de dire que c'est indispensable dans l'absolu, mais il est certain que, même si le Grand Conseil n'a pas plus de compétences, il aimerait exercer ses prérogatives de député jusqu'au bout. Si on vient lui dire que, quand il vote une loi, il n'y aura pas besoin de constituer de provision, que cela ira très bien et que, en votant le PL 10147 sur la CPEG en disant qu'il faut 800 millions de francs et pas 1 F de plus, que cela va marcher comme ça et que, deux ans après, on vient dire qu'on s'est trompé dans les calculs, que les marchés vont mal et en donnant toute sorte d'autres raisons, qu'il faut ajouter 200 millions de francs une année et 250 millions de francs l'année suivante, à un moment, il pense qu'il y a une question qui se pose de savoir ce qu'on dit comme député. Aujourd'hui, ils ne peuvent rien dire.

Le projet de loi ne fera peut-être pas changer d'avis le PLR, mais il peut toujours se référer aux arguments de la Cour des comptes, du SAI ou du Conseil d'Etat pour valider le montant proposé ou non. Il pourra dire qu'il trouve qu'il y a un aspect politique dans la constitution d'une provision et s'exprimer à ce sujet. La population serait aussi mieux informée de ce qu'il se passe et des choix qui sont faits et pour des montants considérables. C'est cela qui le fait réagir. Ce n'est pas que dans l'absolu on sera forcément meilleur, mais au moins le Grand Conseil aura un mot à dire pour éviter que cela se passe comme ça. Certes, le budget est un exercice politique, mais il faut alors changer la loi pour dire que ce n'est pas un équilibre budgétaire au franc près qui fait qu'un budget déficitaire doit être voté par 51 députés. Parfois, on fait référence à l'épaisseur du trait. Il préfère dire qu'on est plutôt dans la marge d'erreur et il faudrait prévoir qu'on est à l'équilibre à plus ou moins 100 millions de francs. Du coup, on n'a plus de problème. Les députés s'engueulent chaque année au moment du budget, et parfois pour 100 000 F. On peut arriver à des débats sans fin pour des montants ridicules parce que toute nouvelle dépense doit être compensée et parce que toute erreur de calcul du Conseil d'Etat doit être compensée. C'était notamment le cas lorsqu'il avait dû se battre avec M. Renaud Gautier concernant l'Hospice général. On savait que les chiffres du Conseil d'Etat étaient sous-évalués, mais celui-ci ne voulait pas les corriger, sinon cela ne jouait plus dans son budget. Si le Grand Conseil voulait rajouter 10 millions de francs à l'Hospice général pour correspondre au principe de sincérité budgétaire, il devait trouver une compensation pour corriger une erreur qui était factuelle. C'est un vrai problème. Dans ce sens, le fait de dire qu'il y a un contrôle politique quand il y a des montants qui sont importants et des échéances relativement lointaines, c'est le minimum, sinon les députés ne servent plus à rien.

Un député PLR n'a pas la même vision des choses. L'acte politique c'est le budget et les députés peuvent faire des amendements et modifier le budget.

Les comptes sont soit justes, soit faux. Le rôle du Grand Conseil est de dire oui ou non aux comptes et à la gestion du Conseil d'Etat. C'est ça l'acte politique. La Commission des finances fait suffisamment de communiqués de presse et de prises de position pour pouvoir dire si elle est d'accord ou non avec les provisions. La preuve en est que les provisions sont même utilisées dans le cadre d'un projet de loi utopiste d'EAG. Quelque part, c'est ça le vrai acte politique. Il ne voit pas en quoi il va pouvoir se prononcer sur une provision ou une autre. Il y a des règles comptables reconnues. Si on commence à les modifier, il faut que le député S fasse un brevet d'expert-comptable et se mette dans les organismes suisses et internationaux pour modifier ces règles comptables utilisées.

Le député S estime que le député PLR a raison de dire que, si on demande à deux experts d'évaluer le montant d'une provision pour une certaine échéance, il se peut qu'ils ne soient pas du même avis sur le montant, même s'ils seront certainement d'accord sur le fait qu'il faut constituer à la provision. Il y a en effet différents paramètres qui font que vous évaluez différemment le risque. Aujourd'hui, avec la manière dont le député PLR vient de terminer son intervention, il devrait renoncer à siéger au sein de la commission pour tout ce qui va concerner la CPEG. Clairement, il y a une question d'appréciation politique parce que c'est le rôle des députés et qu'ils parlent du budget de l'Etat. Il n'y a pas qu'une question comptable. C'est les deux. C'est bien pour cette raison que, quand la commission a un doute, par exemple sur la MRL ou n'importe quel autre projet, elle fait des auditions et elle demande des avis. Il est même arrivé que la commission fasse venir des vélos électriques depuis Bienne pour les voir. En l'occurrence, les commissaires essayent de se forger une opinion en fonction des conditions politiques. Certaines personnes savent tout et connaissent tout à l'avance. En l'occurrence, il aime bien forger son opinion avec ce qu'il entend et ce qu'il comprend. S'il fait des auditions, c'est aussi pour cette raison. En l'occurrence, si deux experts viennent dire qu'ils ont pris telle méthode et calculé de telle manière et pensent que c'est crédible, cela semble très bien. Si quelqu'un vient ensuite dire autre chose, cela permet de faire une pesée d'intérêts et de faire un choix éclairé. Il préfère les choix éclairés et politiques aux communiqués de presse. Pour des montants importants et des échéances lointaines, il pense que le Grand Conseil ne va pas être débordé par le nombre de demandes. On pourrait d'ailleurs faire un bilan 5 ans après l'entrée en vigueur de ce projet de loi pour voir s'il a été utilisé ou non. On peut imaginer qu'il ne soit pas été utilisé dans l'intervalle, mais c'est peut-être son existence qui conduira à ce qu'il n'y ait plus de cas pareil. Il estime que le député PLR a raison de dire qu'il y a une question d'évaluation

et que les députés peuvent être simplement informés plus en détail sur la façon d'évaluer le risque et les montants.

Un député EAG trouve que cette affaire des provisions est assez importante puisqu'elle va permettre de juger si un exercice comptable va être déficitaire ou excédentaire. Au 31 décembre 2017, si les comptes audités de la CPEG permettent de dissoudre une partie de la provision, il y aura une baisse du déficit de l'Etat voire l'apparition d'un excédent sur les comptes 2017. Cela paraît quand même être un élément politique important parce que les projections réalisées sur la CPEG sont à très long terme. Avec le système actuel, il va y avoir chaque année des mouvements importants. Si on passe le cap des 60% du taux de couverture et que rien n'est fait, ni aucun projet de loi adopté, il est possible qu'il y ait des provisions à reconstituer ou à dissoudre sur la base de projections à très long terme. Il est vrai que, quand cela modifie le résultat entre un excédent et un déficit et que cela a des conséquences sur le frein au déficit, cela a une importance politique considérable. Il faut comprendre que l'enjeu de la détermination et de la dissolution d'une provision, quand elle est relative à des échéances à 20 ou 25 ans, c'est évidemment assez important sur le plan politique quand cela conditionne l'entrée en fonction d'une décision comme le frein au déficit. Ce n'est pas la décision de constituer la provision qui est politique puisqu'elle obéit à des règles comptables. Par contre, quand on regarde au-delà de 5 ans et que cela conditionne des décisions politiques, cela paraît effectivement problématique.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey aimerait rappeler que la constitution de provisions répond à des interventions de personnes extérieures à l'Etat. Pour l'évaluation du risque qu'il y a à la CPEG, il a des actuaires qui déterminent la projection du taux de couverture de la CPEG en tenant compte de paramètres économiques, du rendement des placements, etc. Le premier intervenant est l'actuaire de la caisse qui donne des informations à l'Etat de Genève. L'administration travaille ensuite sur ces informations pour déterminer s'il y a besoin de constituer une provision. Surtout, l'acteur important c'est le réviseur qui est un peu le juge de paix dans cette histoire. En toute indépendance, le réviseur va analyser, en fonction des informations données par l'actuaire, et regarder le traitement de l'information qui a été fait par l'Etat de Genève pour dire si la provision lui paraît adéquate, d'un montant suffisant, s'il faut la prendre ou non, etc. C'est lui valide ou invalide la présence ou l'absence d'une provision dans les comptes de l'Etat.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey comprend que, même si la décision finale est prise par le Grand Conseil, il y a toujours le réviseur qui se prononcera ensuite et qui dira s'il considère que les comptes sont exacts ou non. C'est toujours lui qui aura le dernier mot puisque c'est à lui de certifier les comptes définitifs.

Là où le Conseil d'Etat a un peu de marge de manœuvre et là où M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey rejoint le député S, c'est typiquement pour la provision passée dans les comptes 2016 de 36 millions de francs pour l'échéance 2020. D'après les rendements de marché qui sont excellents en ce début d'année, il sera peut-être possible que le résultat soit meilleur que prévu. Cela signifie que le Conseil d'Etat aura peut-être une petite marge de manœuvre dans les comptes 2017 en disant s'il dissout ou non les 36 millions de francs de provisions. Le réviseur va également analyser la situation et il dira, le cas échéant, si le Conseil d'Etat a raison ou non de dissoudre la provision. Il pourrait aussi dire que le Conseil d'Etat aurait pu dissoudre la provision, mais qu'il est aussi raisonnable, par principe de prudence, de ne pas la dissoudre.

Le député S a proposé cet amendement suite aux remarques du SAI et de la Cour des comptes disant que le problème n'était pas forcément le montant, mais plutôt l'échéance. Ainsi, pour des provisions dont l'échéance est inférieure à 5 ans et même si elles sont pour des montants de 200 millions de francs, le Grand Conseil ne se prononce pas davantage qu'aujourd'hui sur leur constitution ou sur leur validation ou non par l'organe de révision. Par contre, si elles sont à une échéance de plus de 5 ans et d'un montant supérieur à 10 millions de francs, elles doivent faire l'objet d'un projet de loi. Cela veut dire qu'elles ne seront peut-être pas pour l'exercice X comme prévu, mais pour l'exercice X+1, puisqu'elles devront faire l'objet d'une validation par un projet de loi. Au moins, il y aura eu une discussion sur la façon dont elles ont été calculées, sur la manière dont les experts ont fait leurs calculs, sur l'avis du réviseur, etc. L'idée est de ne pas introduire de modification pour le court terme. Par ailleurs, il faut regarder non seulement le montant, mais aussi la question de l'échéance.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey relève qu'un réviseur dira qu'il importe peu que l'échéance soit à 5 ou 10 ans. S'il faut la provision, il faut l'inscrire dans les comptes. On pourrait prendre le cas d'un terrain dont l'Etat devient propriétaire suite à une faillite. Si celui-ci doit être dépollué et que l'Etat ne prévoit pas de projet à court terme, mais que la dépollution à un coût de 20 millions de francs et que cela sera réalisé dans 10 ans, il va devoir passer la provision maintenant.

Le député S doute que, dans un tel cas, il y ait le moindre problème pour le Grand Conseil de valider la provision. Le fait qu'il y ait un projet de loi ne veut pas dire qu'il sera refusé par le Grand Conseil. Cela veut simplement dire que la décision ne sera pas prise uniquement et unilatéralement par le Conseil d'Etat et validée par l'organe de révision. Cela veut dire que le Grand Conseil aura les informations. Par ailleurs, certains pourront dire qu'il ne fallait pas faire comme ça pour ce terrain. On a par exemple eu le cas de la MRL où certains souhaitaient plutôt que l'immeuble soit vendu à un tiers. On peut

imaginer d'autres hypothèses, mais au moins elles feraient l'objet d'une discussion un peu plus politique. C'est pour cette raison qu'il dit que l'échéance crée aussi la question d'une évaluation de la stratégie utilisée par rapport à l'objet concerné.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey rappelle que la question des problèmes calendaires avait également été relevée. En principe, les comptes sont arrêtés à fin février pour faire ensuite les comptes consolidés. Si le Grand Conseil doit se prononcer sur les provisions, cela veut dire que le résultat de l'Etat ne sera connu qu'après le vote. Le député S a émis l'hypothèse de déposer à la fois le projet de loi sur les comptes et les projets de lois sur les provisions, mais cela veut dire que le Conseil d'Etat serait amené à communiquer sur une fourchette de résultat. Il devra dire que, en fonction de ce qui sera accepté ou non par le Grand Conseil, le résultat sera situé entre tel montant et tel autre.

Le député S précise que ce n'est pas son idée. Il s'agit de dire que, si l'hypothèse d'une constitution de provision pour une échéance à plus de 5 ans est là, il ne faut pas la passer dans l'exercice X, mais peut-être dans l'exercice X+1. Du coup, la provision est décalée dans le temps. Le Conseil d'Etat ne peut pas mettre cette provision pour l'exercice en question parce qu'elle est d'un montant supérieur à 10 millions de francs et pour une échéance prévue à plus de 5 ans. Il est obligé de le faire pour l'exercice suivant en déposant le projet de loi et en attendant sa validation. Cela crée effectivement un petit décalage dans le temps qui peut déplaire aux comptables puristes et rigoureux. En même temps, on peut bien imaginer que la question de l'immédiateté comptable est relative quand c'est pour une échéance à 10 ou 15 ans.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey indique que le réviseur, si le risque est avéré, va peut-être dire qu'il recommande d'approuver les comptes avec la réserve qu'il y a ce décalage dans le temps de la constitution d'une provision.

Un député PLR se demande ce qu'il se passerait si, après les travaux de commission sur ce projet de loi de constitution de provision, le rapporteur de majorité laissait traîner les choses pendant 6 mois et que, faute de ne pas être traité en urgence, cela stagne à l'ordre du jour du Grand Conseil durant 6 autres mois. On pourrait imaginer que la décision du Grand Conseil soit ensuite soumise à référendum. Tout ce processus pourrait durer au moins deux ans. Il aimerait donc savoir ce qu'il se passera durant ce laps de temps. Le député S présente ça comme une chose anodine, mais c'est éminemment politique. Comme c'est éminemment politique, tous les subterfuges et subtilités politiques pourraient être mis en œuvre. Il demande comment le département voit la situation du point de vue de l'organe de révision et des agences qui déterminent la notation du canton.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey estime que la question est surtout vis-à-vis des agences de notation. En effet, tant que le résultat n'est pas connu, il y a une zone d'incertitude. S'il y a des référendums sur les lois sur les provisions et que les comptes devaient être ouverts une fois la décision prise, cela veut dire que, deux ans après, on pourrait aller changer le résultat de l'Etat de Genève. M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey ne pense pas que cela aurait un impact sur la population, mais cela pourrait avoir un impact a posteriori sur le frein au déficit. Cela pose ainsi un certain nombre de questions. M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey pense que la conséquence principale est l'incertitude sur le niveau de résultat, celle-ci pouvant être analysée par Standard & Poor's comme un indice de manque de confiance entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil par rapport à l'évaluation de l'Etat de Genève.

Un député PLR estime que l'on pourrait se retrouver dans la situation où la Cour des comptes recommande de ne pas accepter les comptes parce qu'une provision n'a pas été validée par le Grand Conseil. Dès lors, il faut que le député S aille au bout de sa démarche et dise que les normes comptables reconnues ne sont pas applicables à l'Etat de Genève. On reviendrait ainsi à l'époque où l'on enfumait considérablement les députés concernant les comptes et les budgets. Sinon, il faudrait au moins faire la même chose pour l'évaluation des recettes fiscales qui peuvent changer les choses beaucoup plus considérablement que les éventuelles provisions. Là, les réviseurs ont plus de peine à confirmer ou non les méthodes d'évaluation utilisées par le département. Une provision, c'est une évaluation de risque. Vu l'influence que peut avoir l'évaluation des recettes fiscales, il invite le député S à déposer un projet de loi allant dans le même sens, mais pour les recettes fiscales.

Une députée MCG indique que la constitution d'une provision pour un risque avéré respecte des normes et des prescriptions légales. Ce n'est pas du tout un acte politique. Maintenant, si le Grand Conseil doit se prononcer sur les cas prévus par l'amendement du député S et que cela reporte la constitution de la provision, cela veut dire que l'Etat de Genève va se retrouver avec des comptes qui ne sont pas corrects. La Cour des comptes mettra alors soit une réserve, soit demandera de renvoyer les comptes. Ce n'est pas réalisable non plus dans le temps en procédant avec un aller-retour avec le Grand Conseil. Enfin, la constitution d'une provision est de l'ordre de l'exécutif et pas du législatif.

Le député S fait remarquer que la base de la constitution de la provision est effectivement de la compétence de l'exécutif et cela ne changerait pas avec ce projet de loi. Ce n'est pas le Grand Conseil qui proposerait des montants de provisions ou qui créerait celles-ci, mais il aurait bien une appréciation à donner lorsque c'est pour une échéance lointaine et pour un montant supérieur

à un certain seuil. Après, quand le PLR n'a pas beaucoup d'arguments, il essaye de faire peur. Concernant les rapports qui ne seraient éventuellement pas rendus, c'est surréaliste. On pourrait déjà rencontrer cette situation pour le budget ou pour les comptes, or cela n'arrive jamais pour des questions pareilles. Par ailleurs, l'organe de révision pourrait effectivement se prononcer en disant que cela ne va parce que la provision n'est pas mise lors de l'année en question. La réponse du Grand Conseil sera de dire qu'il le fera pour l'exercice suivant parce que la loi le prévoit de cette manière. Aujourd'hui déjà des dérogations sont prévues aux normes IPSAS. Il ne voit donc pas pourquoi on ne pourrait pas faire une dérogation pour des montants importants et à des échéances lointaines et pour des montants qui font l'objet d'appréciations. Il laisserait donc cette petite dérogation qui ne semble pas si problématique par rapport à celle relative aux caisses de pension.

Le député S revient sur l'estimation des recettes fiscales évoquées par un député PLR. Il a raison de dire que c'est quelque chose qui mérite que l'on s'y intéresse chaque année. C'est d'ailleurs ce qui est fait. Chaque année, la commission demande si le modèle d'évaluation a changé. Ce qui poserait problème c'est si, d'une année à l'autre, le Conseil d'Etat se permettait de changer le modèle de façon complètement farfelue. Cela étant, il est déjà arrivé que le modèle change au cours du temps pour des raisons très simples. Lorsqu'il y a des écarts trop importants entre le budget et les comptes, cela pose la question de la fiabilité du modèle. Comme tout autre modèle de probabilité, on essaye d'améliorer la façon de le calculer pour être le plus proche possible du résultat final. En l'occurrence, la question de l'évaluation des recettes fiscales est bien quelque chose qui est examiné par les commissaires. Un député S espère bien que le Conseil d'Etat ne change pas la formule en fonction de ce qui l'arrange. Il espère également qu'il ne faudra pas déposer des projets de lois pour toute modification de la formule d'estimation des recettes fiscales. Il se trouve que cet exercice sur l'estimation des recettes fiscales est fait par le parlement. Par contre, comme les provisions sont constituées sur des objets bien particuliers et que, en réalité, il y a chaque année des questions d'évaluation des montants qui sont l'objet de différentes appréciations entre l'organe de révision et le Conseil d'Etat, on peut penser que, à un certain moment, le fait que l'organe de révision était un organe dépendant du Conseil d'Etat pouvait poser problème au niveau de son indépendance totale pour faire des appréciations.

Le député S est d'accord sur l'existence de normes comptables, mais, quelles que soient les normes, elles découlent toujours d'actes politiques. Ici, le débat c'est qu'on met une norme comme droit supérieur alors que, en réalité, le droit supérieur c'est la politique.

Un député S a assisté à une époque où des gens, pour cacher des situations difficiles, notamment à la Ville de Genève, ont modifié des taux d'amortissements pour cacher des déficits comptables. Personne ne disait rien. Les rentrées n'étaient pas du tout ce qu'on pensait et un changement des taux amortissements permettait de changer les comptes. Il est vrai que la comptabilité a beaucoup de possibilités pour présenter les choses comme on le désire. Aujourd'hui, le député S présente un acte politique auquel on peut adhérer ou non. Si on y adhère, ensuite il y aura des règlements et on pourra continuer avec.

Une députée MCG aimerait savoir ce que le député S met derrière un acte politique. Respecter des normes comptables ou des normes internationales qui sont plus que comptables, ce n'est pas un acte politique. Il y a souvent des schémas de calculation qu'on doit respecter. Il est vrai que sur certaines provisions, il y a des marges d'estimation et il peut y avoir des différences entre l'estimation de deux experts. Cela étant, il y a une manière d'estimer le risque avéré qui constitue un fil conducteur et qui ne permet pas d'avoir des immenses différences.

La députée MCG reprend l'exemple donné M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey d'un terrain pour lequel l'Etat devrait provisionner en vue de sa dépollution prévue à une échéance supérieure à 10 ans. Elle relève que cette provision doit être recalculée et réanalysée chaque année selon le réviseur ou la personne responsable des comptes (conseil d'administration, Conseil d'Etat, etc.). Cela veut dire que cela reviendra chaque année devant le Grand Conseil.

Un député S répond que si la provision dépasse un montant de 10 millions de francs et qu'elle a une échéance supérieure à 5 ans, elle ferait effectivement l'objet d'une nouvelle proposition. D'ailleurs, il faudrait peut-être prévoir un sous-amendement pour éviter ce cas, mais en fonction de l'ampleur de la modification on pourrait dire que cela mérite un regard du Grand Conseil pour savoir pourquoi et comment cela a été calculé. Concernant la question des normes internationales qu'on respecte ou non, de savoir si c'est quelque chose d'absolu ou non ou si c'est aussi quelque chose de politique, pour la députée MCG il est peut-être clair que ce n'est pas politique, mais en même temps le Conseil d'Etat en fait déjà un acte politique quand il dit qu'il faut une dérogation pour les caisses de pension et qu'il n'applique pas la norme comptable telle quelle est. Par ailleurs, le MCG est habituellement sensible aux questions de l'indépendance de la Suisse et la capacité de faire ses propres choix. En l'occurrence, cela ne le fera peut-être pas sur la question des normes comptables, mais cela le fera peut-être plus sur les questions de libre circulation ou d'autres problèmes où on peut se demander pourquoi on nous impose des normes de l'extérieur et sur lesquelles on n'a rien à dire.

La députée MCG fait remarquer que le choix de respecter les normes IPSAS a été un choix du Grand Conseil.

Un député S estime que le projet de loi suivant pourrait effectivement proposer de renoncer aux normes IPSAS. En l'occurrence, comme cela a déjà été relevé, le canton de Genève joue les meilleurs élèves de la Suisse puisqu'il doit y avoir deux ou trois cantons qui utilisent les normes IPSAS. M. Dal Busco a également eu l'occasion de signaler que le canton de Vaud n'utilise pas les normes IPSAS et qu'il en profite largement. Ensuite, c'est un choix politique. On peut effectivement considérer que ce projet de loi ne va pas assez loin et qu'il faudrait supprimer complètement ces normes. Si on va dans ce sens, on peut bien dire qu'on ne serait pas à côté des clous en faisant une dérogation supplémentaire.

### Vote en premier débat

**L'entrée en matière du PL 11928 est refusée par :**

Pour :	5 (1 EAG, 3 S, 1 UDC)
Contre :	9 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 3 MCG)
Abstentions :	1 (1 UDC)

### Conclusions

Ce projet de loi a été déposé suite aux provisions créées liées au risque CPEG. Certains députés n'ont pas accepté ces provisions et propose aujourd'hui de transférer la compétence de l'acceptation de ces provisions dans les comptes au Grand Conseil, puisque le Grand Conseil ne peut pas modifier les comptes. Il peut soit les accepter soit les refuser.

On peut résumer les arguments de la minorité ainsi :

- Le Conseil d'Etat nous danse sur le ventre et utilise les provisions pour maquiller les comptes et aboutir à un résultat positif ou négatif selon son bon vouloir
- En tant que députés on peut déroger aux normes comptables appliquées internationalement et décider de présenter des comptes comme cela nous arrange, car **le droit supérieur c'est la politique**. On peut donc faire ce qu'on veut moyennant une loi et c'est au Grand Conseil de fixer le montant des provisions.

La position de la majorité est bien différente et s'appuie sur les éléments suivants :

- Le Conseil d'Etat n'a jamais utilisé la constitution de provision pour maquiller les comptes. Les provisions créées, notamment pour le risque CPEG, ont été validées par le réviseur, soit le SAI
- Les provisions n'ont pas été calculées par l'administration mais par les actuaires indépendants de la CPEG
- Le SAI, la Cour des comptes (futur réviseur) et le Conseil d'Etat sont défavorables à ce projet de loi.
- La constitution de provisions relève du pouvoir exécutif. C'est une décision opérationnelle basée sur une évaluation qui ne doit pas être politique
- La Commission des finances peut poser toutes les questions qu'elle souhaite dans le cadre de l'étude des comptes pour étayer sa position. Le projet de loi n'apporterait rien de plus
- Le projet de loi ne permettrait plus de présenter des comptes conformes aux normes comptables si des provisions justifiées et validées par les différents organes étaient refusées par le Grand Conseil
- Si les auteurs du projet de loi veulent aller au bout du raisonnement il faudrait aussi que le Grand Conseil valide chaque année les hypothèses permettant de calculer les rentrées fiscales
- Les principes généraux de bonne gouvernance seraient mis à mal et les agences de notation pourraient prendre en compte un risque supplémentaire
- La transparence et la sincérité des comptes ne seraient plus assurées
- La politisation des décisions sur les estimations des différents postes dans les comptes (ou le budget) laisserait penser que le Grand Conseil manipule le résultat

Il n'y a donc aucune justification raisonnable pour entrer en matière sur ce projet de loi.

La majorité de la commission vous encourage donc, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser ce projet de loi.

## **Projet de loi (11928-A)**

**modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF)  
(D 1 05)** *(Pour un véritable contrôle parlementaire de la constitution de provisions)*

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

### **Art. 1      Modifications**

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013,  
est modifiée comme suit :

**Art. 33, al. 3, lettre b (abrogée, les lettres c à g anciennes devenant les  
lettres b à f)**

**Art. 34, al. 4 (nouveau, l'al. 4 ancien devenant l'al. 5)**

<sup>4</sup> En dérogation aux alinéas 2 et 3, le seuil de matérialité en matière de  
constitution ou d'augmentation de provisions s'applique aux crédits inférieurs  
à 10 000 000 F.

**Art. 58, lettre h (nouvelle, les lettres h et i anciennes devenant les lettres i  
et j)**

h) adopter les lois de constitution ou d'augmentation de provisions  
lorsqu'un crédit supplémentaire est nécessaire ;

**Art. 60, lettre j (nouvelle, la lettre j ancienne devenant la lettre k)**

j) déposer les projets de lois de constitution ou d'augmentation de  
provisions dont le montant est égal ou supérieur au seuil fixé par  
l'article 34, alinéa 4, lorsqu'un crédit supplémentaire est nécessaire.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

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

ANNEXE 1 IV 26-04-20

**PL11928****Commission des finances**

# Contrôle parlementaire des provisions

26 avril 2017

Département des finances  
Direction générale des finances de l'Etat  
Page 1**1**

## Rappel sur les provisions aux comptes 2015 et 2016



## Provisions pour aides aux personnes physiques

### 10.16.2 Provisions pour aides aux personnes physiques

	Assurance maladie	Dossiers non traités	Total
<b>Solde au 1er janvier 2015</b>	60	15	75
Dotation aux provisions	43	22	65
Utilisation de provisions	-36	-14	-50
Reprise de provisions sans objet	-1	-	-1
<b>Solde au 1er janvier 2016</b>	67	22	88
Dotation aux provisions	68	20	88
Utilisation de provisions	-46	-22	-68
Reprise de provisions sans objet	-7	-	-7
Transferts	9	-	9
<b>Solde au 31 décembre 2016</b>	90	20	111

#### Assurance maladie

L'Etat prend en charge les primes d'assurance maladie des personnes en difficulté financière. La provision représente une estimation du montant total des primes que l'Etat s'attend à verser aux assurances maladie.

#### Dossiers non traités

L'Etat s'engage à verser des subventions à des personnes physiques (bourses, prestations complémentaires...). La provision représente les demandes de versements que l'Etat s'attend à payer.



## Provisions pour aides aux personnes physiques

- Les mouvements de provisions sont importants en dotation et en utilisation ou reprise – le solde net est assez faible
- Ces montants sont basés sur des données opérationnelles (nombre de dossiers en suspens, ou sommes à verser aux assureurs)
- La pertinence d'un contrôle parlementaire est questionnable



## Autres provisions hors CPEG

### 10.16.3 Autres provisions

	Assainis- sement de sites	Insuffi- sance fonds taxis	Divers
<b>Solde au 1er janvier 2015</b>	21	-	18
Dotation aux provisions	1	17	33
Utilisation de provisions	-1	-	-7
Reprise de provision sans objet	-3	-	-4
Reclassement	-	-	-
<b>Solde au 1er janvier 2016</b>	17	17	40
Dotation aux provisions	9	1	20
Utilisation de provisions	-2	-	-5
Reprise de provision sans objet	-10	-	-8
<b>Solde au 31 décembre 2016</b>	14	18	47



## Provisions ponctuelles

- Fonds taxi : 16.5 millions en 2015, 1 million en 2016, risque avéré
- Rétrocession TVA : provision constituée pour 14 millions en 2015, 6 millions repris en 2016 (solde = 8 millions), risque faible
- Litiges divers et assainissement de sites : montants individuels < 10 millions
- La pertinence d'un contrôle parlementaire est questionnable



## Provisions CPEG

### 10.16.3 Autres provisions

	Non- atteinte palier CPEG 75%	Non- atteinte palier CPEG 60%
Solde au 1er janvier 2015	203	-
Dotation aux provisions	207	-
Utilisation de provisions	-	-
Reprise de provision sans objet	-	-
Reclassement	-	-
Solde au 1er janvier 2016	410	-
Dotation aux provisions	-	36
Utilisation de provisions	-	-
Reprise de provision sans objet	-	-
Solde au 31 décembre 2016	410	36

- Provisions pour couvrir le risque de l'Etat-garant
- Elles ont été analysées et validées par le réviseur des comptes
- L'absence de ces provisions aurait probablement généré une opinion d'audit différente.



# 2

## Questions techniques posées par le contrôle parlementaire

## Cadre légal et réalité économique des provisions

### Référentiel comptable de l'Etat :

- Les provisions doivent permettre de rendre compte de la réalité économique de la situation du canton.

### Rôle du réviseur :

Le réviseur des comptes estime dans son opinion si les comptes donnent une image fidèle de la situation et, notamment, si les provisions sont justifiées :

- critères de comptabilisation et bases d'évaluation appropriés
- notes annexes fournissent suffisamment d'informations pour permettre aux utilisateurs de comprendre la nature, l'échéance et le montant de ces provisions



## Cadre légal et réalité économique des provisions (suite)

Ce PL pose plusieurs questions en lien avec la réalité économique des provisions :

- **Que se passe-t-il si le Grand Conseil refuse ou modifie le montant des provisions jugées nécessaires par le réviseur ?**
- **Que se passe-t-il si le Grand Conseil décide de provisions qui ne correspondent pas au référentiel comptable de l'Etat (exemple : provision pour charge future sur un projet comme Score ou RIE III) ?**



## Calendrier de boucllement des comptes

### Principe de célérité dans les normes comptables internationales :

- Il est recommandé de clôturer les comptes dans les 3 mois de la fin de l'exercice
- Tous les grands cantons suisses et la Confédération bouclent leurs comptes dans ce délai.

### Rappel du calendrier de boucllement des comptes :

- Comptes individuels arrêtés mi-février
- Emission de l'opinion sur les comptes par le réviseur et approbation du PL des comptes par le Conseil d'Etat début ou mi-mars
- Transmission des états financiers au Grand Conseil pour le 31 mars



## Calendrier de boucllement des comptes (suite)

Avec le PL 11928 il y aurait un délai supplémentaire pour l'approbation des comptes, en raison du délai nécessaire pour l'examen et le vote des PL sur les provisions.

**Ce PL pose la question de la date de publication des comptes, forcément décalée dans le temps vers la mi-année, ce qui placerait Genève dans une situation unique en Suisse**



## Questions complémentaires / formulation du PL

### D'autres questions se posent :

- Est ce que le Parlement devrait également intervenir quand la provision qui a fait l'objet d'un PL lors de sa dotation doit être modifiée, qu'il s'agisse d'un ajustement à la hausse ou à la baisse, et lors de son utilisation (ie quand le risque se concrétise) ?
- Est ce que le Parlement devrait également intervenir quand la provision qui a fait l'objet d'un PL lors de sa dotation est devenue sans objet et doit être reprise en totalité ou en partie ?
- Le PL parle à la fois d'une demande de crédit supplémentaire et d'une nouvelle catégorie de loi "lois de constitution ou d'augmentation de provision" : les deux sont ils nécessaires ?
- Des amendements techniques devraient être prévus.



# 3

## Conclusion



## Conclusion PL11928

La majorité (en nombre) des provisions constituées ces dernières années concerne le fonctionnement courant de l'Etat et les risques auxquels il doit faire face. **Il paraît peu approprié que le Grand Conseil ait à se prononcer sur des provisions techniques**, comme un litige, l'assainissement d'un site ou le montant des dossiers en attente de traitement.

### **La notion de seuil paraît inadéquate :**

Plutôt qu'un seuil, par nature arbitraire, c'est sur la nature de certaines provisions que le PL devrait s'orienter (par ex., provision couvrant un risque dont l'échéance est supérieure à 5 ans, ou toute provision relative aux engagements envers le personnel).

### **Le PL nécessiterait aussi des amendements techniques**



## Conclusion PL11928

### **Conséquences pratiques de ce PL :**

- Le calendrier de bouclage serait fortement allongé (transmission au Grand Conseil des comptes définitifs après le 31 mars), avec la possibilité d'un examen des comptes par la Commission des finances en même temps que le budget sur la période septembre – novembre
- Le résultat des comptes resterait incertain jusqu'au vote des PL de provisions
- Les provisions votées par les députés (ou le refus de certaines provisions) pourraient ne pas obtenir l'approbation du réviseur, qui délivrerait une opinion avec réserve ou une recommandation de refuser les comptes.





**Merci de votre  
attention!**

**Questions?**

**Proposition du projet de loi**

Art. 34, al. 4 (nouveau, l'al. 4 ancien devenant l'al. 5)

<sup>4</sup>  
En dérogation aux alinéas 2 et 3, le seuil de matérialité en matière de constitution ou d'augmentation de provisions s'applique aux crédits inférieurs à 10 000 000 F.

**Amendement :**

Art. 34, al. 4 (nouveau, l'al. 4 ancien devenant l'al. 5)

<sup>4</sup>  
En dérogation aux alinéas 2 et 3, le seuil de matérialité en matière de constitution ou d'augmentation de provisions s'applique aux crédits :

- a) dont l'échéance prévue est inférieure ou égale à 5 ans
- b) dont l'échéance est supérieure à 5 ans mais dont les montants sont inférieurs à 10 000 000 F.

Objectif : contrôler la possibilité pour le Conseil d'Etat de créer des provisions d'un montant supérieur à 10 millions de francs pour une échéance supérieure à 5 ans sans devoir passer par le Grand Conseil.

Arguments : si la constitution de provisions semble pour certains totalement liée à des normes comptables externes et imposées, il faut se rappeler que le Canton de Genève a déjà introduit des dérogations dans le strict respect de ces normes comptables, notamment en matière de caisses de pension. S'agissant de la constitution de provisions pour des échéances supérieures à 5 ans, d'une part la question de l'évaluation statistique du montant de la provision est sujette à appréciation, d'autre part il est difficile de prétendre que de reporter à l'exercice suivant la constitution de ladite provision constituerait autre chose qu'une prise en considération plus circonstanciée de la pertinence à la fois de la provision et de son montant.

Le Grand Conseil ne doit pas laisser à la seule appréciation du Conseil d'Etat la constitution de provisions dont le montant est supérieur à 10 millions de francs et dont l'échéance est relativement lointaine : il doit être consulté à ce sujet et un projet de loi doit valider la constitution de ladite provision, qui, une fois le projet de loi adopté, figurera donc de facto dans les comptes de l'exercice suivant.

**Rappel : loi actuelle LGAF (D 1 05)**

Art. 33 Compétences en matière de crédits supplémentaires

**Compétences générales**

<sup>1</sup> Les crédits supplémentaires sont autorisés par le Grand Conseil, sous réserve des exceptions prévues par les alinéas suivants ainsi que par la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985.

Exceptions selon le montant du crédit

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat autorise les crédits supplémentaires inférieurs aux seuils de matérialité fixés à l'article 34.

Exceptions selon le type de crédit supplémentaire

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat autorise les crédits supplémentaires suivants, supérieurs aux seuils de matérialité, relatifs aux :

- a) amortissements;
- b) provisions;
- c) pertes de valeur et dépréciations d'actifs;
- d) pertes de change et créances irrécouvrables;
- e) variations de juste valeur des instruments financiers dérivés ou des actifs du patrimoine financier;
- f) reclassements entre natures de charges;
- g) cas particuliers définis par voie réglementaire, portant sur des écritures comptables qui ne donnent pas lieu à une sortie de trésorerie.

Art. 34 Seuils de matérialité en matière de crédits supplémentaires

<sup>1</sup> Les seuils de matérialité prévus par l'article 33 sont fixés par les alinéas suivants.

<sup>2</sup> En matière de crédits de fonctionnement, le seuil de matérialité s'applique aux crédits :

- a) d'un montant inférieur ou égal à 200 000 F; ou
- b) d'un montant se situant entre 200 000 F et 1 000 000 F, mais n'excédant pas 0,5% du crédit initial voté dans le cadre du budget.

<sup>3</sup> En matière de crédits d'investissement, le seuil de matérialité s'applique aux crédits d'un montant inférieur à 20% du crédit initial voté, mais qui dans tous les cas n'excèdent pas 2 000 000 F.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat peut indexer ces montants tous les 5 ans, par voie réglementaire.

Art. 35 Crédits urgents

A titre exceptionnel, si des circonstances particulières empêchent absolument le Conseil d'Etat de requérir un crédit supplémentaire, il peut prendre l'engagement financier correspondant et déposer dans les 3 mois au Grand Conseil un projet de loi l'autorisant.