

*Date de dépôt : 11 août 2020*

## **Rapport**

**de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat approuvant les états financiers consolidés de l'Etat de Genève pour l'année 2019**

### **Rapport de M<sup>me</sup> Dilara Bayrak**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission des finances sous la présidence de M. Olivier Cerutti a voté le projet de loi mentionné en titre lors de sa séance du 1<sup>er</sup> juillet 2020.

Les travaux de la commission sur ce projet de loi ont été notamment suivis par M<sup>me</sup> Coralie Apffel-Mampaey, représentant le département des finances.

M. Raphaël Audria, secrétaire scientifique, a assisté la commission lors de ses travaux. M. Gérard Riedi a pris le procès-verbal en question ainsi que celui lié à la présentation des comptes consolidés par le département des finances. Qu'ils en soient remerciés.

### **Présentation des comptes consolidés par le département des finances<sup>1</sup>**

*Audition de M<sup>me</sup> Coralie Apffel-Mampaey, de M. Pierre-Emmanuel Beun, et de M<sup>me</sup> Aicha Laatiki, DGFE*

M<sup>me</sup> Laatiki va faire un focus sur des éléments marquants qui concernent les entités consolidées.

Il faut se souvenir que, pour consolider une entité, il faut réunir trois conditions. Il faut tout d'abord que l'Etat détienne le contrôle de cette entité. Si le contrôle est avéré, il faut que cette entité délivre une prestation qui fait partie des politiques publiques publiées au budget de l'Etat (c'est la raison pour laquelle la BCGe n'est pas consolidée). Une fois les deux premiers critères

---

<sup>1</sup> Le lecteur voudra bien se référer au rapport sur le PL 12669-A pour les annexes.

atteints, des critères quantitatifs ont été mis en place pour limiter le nombre d'entités à consolider. C'est la raison pour laquelle on ne consolide que les entités ayant des bilans supérieurs à 100 millions de francs ou que les indemnités ou qui reçoivent plus de 100 millions de francs de subventions de l'Etat. Une fois ces trois conditions remplies, la décision de consolidation est soumise au Conseil d'Etat et est formalisée à travers le règlement d'établissement des états financiers (REEF).

Le périmètre de consolidation de l'Etat de Genève est composé de 19 entités, dont les EPI (cf. p. 113 de la présentation). Ce qui change pour les EPI, c'est que leurs états financiers et leur rapport de gestion seront, dès les états financiers 2019, soumis à l'approbation du Grand Conseil.

Dans les états financiers consolidés, des généralités sur le résultat ainsi que sur le volume des charges et des revenus depuis 2013 peuvent être observées (cf. p. 22 du tome 4 des comptes 2019). En 2019, le résultat est de 174 millions de francs. Il est en baisse de 247 millions de francs par rapport aux comptes 2018 parce que les charges ont évolué de manière plus forte que les revenus. On peut également voir que 60% des revenus proviennent des impôts et que près de la moitié des charges consolidées sont des charges de personnel.

Au niveau des revenus, les revenus non monétaires sont isolés des autres revenus qui donnent lieu à des encaissements (cf. p. 115 de la présentation). Globalement, sur 12,6 milliards de francs de revenus, 23% proviennent des entités consolidées (ce sont les « revenus liés aux tâches déléguées »).

M<sup>me</sup> Laatikki propose de faire un focus sur les revenus liés aux tâches déléguées en les mettant en lien avec les charges liées aux tâches déléguées (cf. p. 116 de la présentation). On voit que les revenus et les charges liées aux tâches déléguées sont restés relativement stables par rapport à 2018 avec une croissance de 1%. Pour les comptes 2019, un accent a été mis sur une analyse pluriannuelle sur dix ans. On trouve, de manière détaillée aux pages 25 et 30 du tome 4, des tableaux et des graphiques pluriannuels.

Au niveau de la **santé** (cf. p. 117 de la présentation), on voit que les revenus des HUG ont augmenté de 40% sur dix ans. Cette augmentation vient de l'évolution du périmètre d'intervention des HUG avec par exemple la médecine pénitentiaire, la fusion avec les cliniques Joli-Mont et Montana, l'exploitation des nouveaux bâtiments (BDL2 et maternité), la progression de l'activité stationnaire du fait de l'augmentation et du vieillissement de la population et le virage ambulatoire. Les revenus de l'IMAD ont aussi augmenté dans une proportion plus limitée sur les dix années. Quant aux charges liées à la santé, elles comprennent essentiellement le matériel médical des HUG qui ont progressé compte tenu de l'évolution de l'activité sur cette

période, mais aussi en lien avec l'introduction de nouvelles molécules plus coûteuses aux HUG.

Au niveau de **l'environnement et de l'énergie** (cf. p. 117 de la présentation), les revenus des SIG atteignent 970 millions de francs en 2019 contre 950 en 2009. On voit que les revenus des SIG ont évolué dans une fourchette de 60 millions de francs en fonction des nouveaux raccordements des prix de l'électricité et du gaz. En termes de charges d'approvisionnement en énergies, on voit que, depuis 2013, on observe une baisse qui provient de la baisse des prix de l'électricité et du gaz.

Au niveau de la **mobilité** (cf. p. 118 de la présentation), on voit une croissance des revenus d'environ 33% pour arriver à 226 millions de francs de revenus en 2019. C'est à mettre en lien avec la croissance de l'offre des TPG, mais également avec les investissements réalisés par la fondation des parkings et l'aéroport dans leurs parkings, sans oublier l'augmentation des revenus de parking qui vient par la croissance du trafic de l'aéroport (plus de passagers à l'aéroport utilisent plus de parkings). En termes de charges directes liées à la mobilité, on retrouve essentiellement les charges des TPG avec le coût de la sous-traitance qui a également évolué avec l'offre des TPG, mais aussi avec de nouveaux contrats sur les lignes transfrontalières.

Au niveau de **l'aménagement et du logement** (cf. p. 118 de la présentation), les revenus des fondations immobilières de droit public et de la FPLC ont augmenté en moyenne de 1% par an pour atteindre 109 millions de francs en 2019. En parallèle, les charges ont augmenté de manière légèrement supérieure pour arriver à 35 millions de francs en 2019.

Au niveau de la **cohésion sociale** (cf. p. 119 de la présentation), les forfaits reçus par l'Hospice général de la Confédération pour les requérants d'asile étaient de 61 millions de francs en 2019. On voit que ces revenus tendent à reculer depuis 2016, ce qui reflète la baisse du nombre de migrants. Les revenus des EPI (consolidés depuis peu) représentent 35 millions de francs en 2019. Ce sont surtout des revenus des pensions et des formations. En termes de charges effectives liées à l'aide aux migrants, leur montant était de 97 millions de francs en 2019 avec un recul constaté depuis 2016. Si on regarde la quote-part des charges effectives d'asile prises en charge par le secrétariat d'Etat aux migrations, on voit que, de 2009 à 2019, la Confédération assure 60% du financement des coûts liés aux migrants, les 40% restants étant à la charge de l'Etat de Genève.

Les **revenus liés à la vie économique** (cf. p. 120 de la présentation) sont présentés de manière détaillée en page 26 des états financiers. Parmi les évolutions marquantes en 2019, il y a les redevances de l'aéroport qui sont

passées de 150 millions de francs en 2009 à 280 millions de francs en 2019 essentiellement sous l'effet de la croissance du trafic des passagers qui a cru de 58% en 10 ans. On atteint ainsi environ 18 millions de passagers sur 2019 à l'aéroport. Il faut toutefois noter un ralentissement dans cette croissance entre 2018 et 2019. Les revenus de Palexpo ont aussi cru sur cette période de dix ans. Quant aux revenus des Ports francs, ils sont restés stables sur cette même période avec environ 23 à 25 millions de francs par an.

Les **autres revenus non fiscaux** (cf. p. 121 de la présentation), qui concernent essentiellement l'Etat, restent globalement stables. Une analyse détaillée de ces revenus figure en page 27 des états financiers. On peut noter, du côté des entités consolidées, que, en 2018, l'UNIGE avait reçu une donation de 40 millions de francs pour financer son projet des sciences physiques et mathématiques et que, en 2019, c'est toujours l'UNIGE qui a réalisé des plus-values de 42 millions de francs à la suite de la vente d'une partie de son portefeuille de titres.

Les **revenus non monétaires** (cf. p. 122 de la présentation) fluctuent d'une année à l'autre selon l'évolution des risques. Ils sont liés aux provisions, aux dépréciations, mais aussi à l'évolution des marchés (par exemple pour les portefeuilles de titres ou les immeubles de rendement). En 2019, on peut noter du côté des entités consolidées que le portefeuille de placement de l'université a vu sa valeur augmenter avec les bonnes performances des marchés financiers. Il en est de même pour le parc d'immeubles de rendement de l'Hospice général.

On peut noter que, sur les 12,6 milliards de francs de revenus consolidés, il y a 200 millions de francs d'augmentation par rapport à 2018 et que cette évolution vient des revenus fiscaux de l'Etat. Cela signifie que les revenus des entités sont restés relativement stables entre 2018 et 2019.

### *Charges consolidées*

Au niveau des charges consolidées (cf. p. 123 de la présentation), celles-ci augmentent de près de 450 millions de francs. Autrement dit, elles augmentent de manière bien plus importante que les revenus, ce qui vient grever le résultat consolidé.

Les charges de personnel, qui sont le plus gros poste de dépense du groupe (cf. p. 124 de la présentation), sont passées d'environ 4,6 milliards de francs (environ 32 000 ETP) en 2009 à 5,8 milliards de francs (environ 41 000 ETP) en 2019. On voit que la courbe des charges de personnel suit globalement l'évolution des effectifs sur ces dix années. Si on se penche sur l'évolution des charges de personnel entre 2018 et 2019, on voit que ces charges de personnel ont augmenté de 60 millions de francs. Si on exclut le rattrapage rétroactif de l'annuité 2016, à la fois des comptes 2018 et des comptes 2019, on arrive à une

augmentation plus importante qui est de l'ordre de 152 millions de francs. Deux principaux facteurs expliquent cette augmentation. Il s'agit d'abord des ETP avec une augmentation de 807 ETP, dont plus de la moitié à l'Etat (formation ainsi que sécurité et population). Le deuxième plus gros employeur du groupe, les HUG, a également recruté plus de 156 ETP pour faire face à la croissance de l'activité et pour améliorer la qualité de la spécialisation médicale. Les TPG ont aussi recruté 88 ETP en 2019 dont 57 conducteurs de ligne pour faire face au renforcement de l'offre. Il y a également 64 ETP de plus que l'on retrouve à l'Hospice général pour renforcer ses effectifs œuvrant pour l'aide sociale du fait de l'enveloppe qui leur a été accordée. Le deuxième facteur expliquant cette augmentation de charges de personnel est l'annuité 2019 qui a été accordée au personnel de l'Etat et des entités subventionnées.

Les subventions aux ménages privés, qui sont le deuxième poste de dépense du groupe, sont passées de 1 milliard de francs à 1,6 milliard de francs sur la période de 2009 à 2019, soit 60% d'augmentation des dépenses. Si on regarde de plus près l'évolution entre 2018 et 2019, on voit qu'il y a 82 millions de francs de hausse qui concernent plusieurs prestations. On peut citer les primes d'assurance-maladie pour les personnes en situation d'ADB (+37 millions de francs), une hausse dans un certain nombre de prestations qui provient à la fois d'augmentation du nombre de demandes et des coûts moyens (c'est par exemple le cas pour les aides versées par l'Hospice général pour les prestations complémentaires AVS-AI et pour les subsides LAMal). Enfin, les charges d'intérêt sur emprunt ont diminué sur la période. Sans surprise, cela vient de la baisse continue des taux d'intérêt.

Au niveau des précisions d'actifs (cf. p. 125 de la présentation), il s'agit d'éléments non monétaires qui expliquent l'importance des charges entre 2018 et 2019 et sur lesquels il s'agit d'attirer l'attention des commissaires. En 2019, il y a 326 millions de francs de dépréciations (en hausse de 32 millions de francs par rapport à 2018). En ce qui concerne l'évolution des impairments des SIG depuis 2013 sur leurs investissements, cela représente 538 millions de francs sur sept ans. Ce qui est soulevé depuis 2018, c'est que les SIG déprécient leurs investissements alors que ceux-ci sont encore en cours de construction. Cela signifie que les SIG passent directement leurs investissements en charges. Il y en a pour 106 millions de francs en 2019, soit près de la moitié des investissements qu'ils ont réalisés en 2019.

M<sup>me</sup> Laatikki rappelle que les SIG publient leurs comptes selon les normes IFRS. Normalement, au niveau des comptes consolidés, on devrait retrouver moins de dépréciations que ce que les SIG passent dans le référentiel comptable IFRS qui est axé sur une notion de rendement alors que, du point de vue des comptes consolidés, les normes IPSAS sont appliquées et certains

actifs ont un potentiel de service et une utilité pour la collectivité. On pourrait donc s'attendre à trouver moins de dépréciations dans les comptes consolidés, ce qui n'est pas le cas. D'ailleurs, un projet va être lancé prochainement pour clarifier ces traitements entre le référentiel IFRS des SIG et celui de l'Etat. C'est également une recommandation de la Cour des comptes qui pourrait même donner lieu, à l'avenir, à une réserve si la situation des impairments n'est pas clarifiée au moins au niveau des comptes de l'Etat.

M<sup>me</sup> Apffel-Mampaey ajoute que, lors du dernier exercice de révision des comptes par le SAI, la question des impairments a été soulevée à partir de 2016. D'une certaine façon, les SIG ont une approche qui est systématiquement sur la base de rendements des actifs et, à l'époque, c'était surtout les télécoms. A chaque fois que les SIG investissent 1 F, par exemple dans les télécoms, ils passent immédiatement une dépréciation. Le SAI avait dit qu'ils devaient choisir leur camp. Soit ils sont un entrepreneur et ils cherchent un rendement. Dans ce cas, il n'y a pas de logique de poursuivre un investissement qui sera non rentable. Dans une logique d'entreprise privée, on coupe un investissement quand il n'est pas rentable. Soit les HUG font vraiment des investissements d'utilité publique, ce qui est le cas dans le cadre des Cheneviers ou du thermique où ils développent des solutions innovantes dans une optique de service public. Dans ce cas, la dépréciation ne se justifie pas. Ainsi, la question se pose depuis plusieurs années par rapport à cette logique de déprécier systématiquement les investissements. C'est pour cela qu'un groupe de travail réunissant toutes les parties prenantes pour pouvoir réfléchir à cette problématique de présentation des comptes aurait dû se mettre en place à fin 2019, mais qui a été quelque peu décalé dans le temps.

M<sup>me</sup> Laatiki ajoute que, par rapport à la thermique, 71 millions de francs d'investissement ont été dépréciés parce que des investissements ont été faits sans avoir de volume de commercialisation en face selon l'explication donnée par les SIG. Il y a aussi la dépréciation des travaux réalisés dans l'usine des Cheneviers 4 qui est en cours de construction. A ce jour, il y a 40 millions de francs de travaux engagés et 40 millions de francs de dépréciations. Au niveau des télécoms, sur 7 ans, il y a un stock de 171 millions de francs de dépréciations.

M<sup>me</sup> Laatiki indique que les autres charges (cf. p. 125 de la présentation) augmentent de 178 millions de francs. Cet élément explique l'augmentation importante des charges consolidées. Il s'agit des 156 millions de francs de capitalisation supplémentaires de la CPEG qui doivent être payés directement par les entités consolidées non subventionnées (128 millions de francs pour l'aéroport et 17 millions de francs pour la fondation des parkings). Ces entités ne bénéficient pas de traitement comptable spécifique comme l'Etat avec la

réserve budgétaire et ils ont dû comptabiliser cette charge dans les comptes consolidés en 2019.

En synthèse, l'augmentation de 450 millions de francs des charges consolidées entre 2018 et 2019 s'explique par cinq principaux éléments. Il s'agit de la recapitalisation de la CPEG pour les entités consolidées non subventionnées, des impairments SIG, des charges de personnel et des subventions aux personnes physiques et de la moins-value comptable sur les actifs du PAV.

Au niveau des investissements, en 2019, le groupe a continué à investir de manière importante sur Genève avec plus de 1,3 milliard de francs d'investissements (en augmentation de 150 millions de francs par rapport à 2018). On voit que la plus grande part revient, encore cette année, à la mobilité et que cinq politiques publiques absorbent 80% des investissements (politique publique « M. Mobilité », politique publique « E Environnement et énergie », politique publique « F Formation », politique publique « K Santé » et politique publique « G Aménagement et logement »). Du côté des entités consolidées, elles ont investi près de 820 millions de francs en 2019 (en hausse de 114 millions de francs par rapport à 2018). Les entités consolidées ont investi 385 millions de francs sur la mobilité, dont 250 millions de francs par l'aéroport dans l'aile Est et dans le renouvellement de l'équipement de tri des bagages et 120 millions de francs par les TPG dans le dépôt En Chardon et le matériel roulant. Pour les autres politiques publiques, les commissaires peuvent se référer à la page 34 des états financiers où les investissements sont détaillés par entité.

Au niveau de l'endettement, on voit que l'endettement global du groupe est de 15,5 milliards de francs, dont 11,8 milliards de francs pour l'Etat et 3,7 milliards de francs pour les entités (cf. p. 127 de la présentation). Les entités ont vu leur endettement augmenter de 40% en dix ans (+ 1 milliard de francs). On voit également que la dette du groupe a augmenté de 163 millions de francs en 2019. Il y a 110 millions de francs pour les besoins générés par les activités propres au groupe (les besoins de liquidités) et 57 millions de francs qui représentent de l'argent immobilisé au 31 décembre 2019 de manière temporaire que l'on retrouve pour l'essentiel aux HUG et à l'UNIGE.

#### ***Evolution sur dix ans des emprunts par entité :***

- Les FIDP arrivent en tête avec 1,2 milliard de francs de dette, soit un tiers de la dette consolidée. Ces fondations continuent à investir dans les LUP en recourant à des emprunts hypothécaires. On peut dire que leur situation financière est saine à fin 2019 avec des fonds propres de plus de 400 millions de francs.

- On voit également que la grande capacité financière des SIG leur a permis de se désendetter sur une période de dix ans et de rembourser l'intégralité de la recapitalisation de leur caisse de prévoyance.
- L'endettement des TPG a augmenté sur cette période de dix ans pour financer les investissements non subventionnés. Il atteint 649 millions de francs en 2019 qui sont garantis à 90% par l'Etat. On peut dire que la situation financière des TPG peut être qualifiée de très fragile, à fin 2019, avec très peu de fonds propres et des emprunts élevés par rapport à leur total de bilan (70%).
- L'Hospice général a vu augmenter son endettement sur cette période de dix ans essentiellement pour financer la construction de centres d'hébergement collectif pour les migrants. La situation financière de l'Hospice général peut être qualifiée de saine compte tenu de ses fonds propres, de son endettement (26% de son parc immobilier) et de sa capacité à lever des emprunts hypothécaires.
- L'aéroport a augmenté son endettement ces dernières années principalement pour financer l'aile est et le tri des bagages. Avant la crise sanitaire, la situation financière de l'aéroport est qualifiée solide.
- La FTI a augmenté son endettement sur la période, par exemple en 2015 pour l'acquisition de terrains auprès de l'Etat. On pourrait s'attendre à ce que son endettement augmente d'ici 2021 avec le rachat des terrains à la fondation PAV. La FTI a aussi une situation financière que l'on peut qualifier de solide.
- Les HUG ont augmenté leur endettement sur la période. On peut toutefois noter que, avec le remaniement parcellaire réalisé, les HUG vont maintenant bénéficier d'un patrimoine immobilier qui va leur permettre de lever des hypothèques pour financer des projets.
- La FPLC s'est désendettée sur la période avec des cessions réalisées et son endettement évolue selon ses opportunités d'acquisition et de cession de terrains. Elle dispose également d'une situation financière saine avec des fonds propres de plus de 400 millions de francs.
- Concernant l'UNIGE et la fondation des parkings, on peut signaler que ces entités n'ont quasiment pas de dettes.

M<sup>me</sup> Laatiki termine sa présentation avec les garanties données (cf. p. 129 de la présentation), mais qui ont déjà été largement présentées par M. Beun (cf. rapport 12669-A). Ce qui est nouveau dans les comptes consolidés, ce sont les cédulas hypothécaires des entités consolidées qui sont détaillées en page 130 de la présentation. On retrouve ainsi 1,9 milliard de francs au niveau des entités



qui lèvent des financements hypothécaires, à savoir les FIDP, l'Hospice général et la FPLC.

### ***Rapport de l'organe de révision au Grand Conseil sur les comptes consolidés***

Le lecteur voudra bien se référer aux pages 113 et suivantes du tome 4 intitulé « Rapport sur les comptes consolidés 2019 ».

### ***Votes du PL 12670***

#### Entrée en matière

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12670 :

Oui :	14 (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non :	–
Abstentions :	1 (1 EAG)

**L'entrée en matière est acceptée.**

#### Deuxième débat

Le président procède au vote du 2<sup>e</sup> débat :

titre & préambule	pas d'opposition, adopté
art. 1	pas d'opposition, adopté
art. 2	pas d'opposition, adopté

#### Troisième débat

Le président met aux voix l'ensemble du PL 12670 :

Oui :	14 (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non :	–
Abstentions :	1 (1 EAG)

**Le PL 12670 est accepté.**

***Conclusion***

Au vu de ces explications, la commission des finances prie le Grand Conseil de suivre son avis en acceptant ce projet de loi.

*Annexe :*

*Présentation du DF sur les thèmes transversaux – comptes 2019 (voir annexe 1 figurant dans le rapport PL 12669-A).*

## **Projet de loi (12670-A)**

### **approuvant les états financiers consolidés de l'Etat de Genève pour l'année 2019**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève

Vu l'article 108 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 ;

vu la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 ;

vu les états financiers consolidés de la République et canton de Genève pour l'année 2019,

décète ce qui suit :

#### **Art. 1 Etats financiers**

Les états financiers consolidés pour l'année 2019 sont approuvés.

#### **Art. 2 Corrections d'erreurs, changements de méthodes comptables et modification du périmètre de consolidation**

Sont approuvés les erreurs corrigées dans le bouclage des comptes 2019, les changements de méthodes comptables, ainsi que les changements engendrés par la modification du périmètre de consolidation sur le résultat net et les fonds propres publiés dans les états financiers consolidés 2018, avec les conséquences suivantes :

- a) le résultat net positif 2018 est de 434 millions de francs, au lieu de 438 millions de francs ;
- b) les fonds propres au 1<sup>er</sup> janvier 2018 s'élèvent à 8 044 millions de francs, au lieu de 7 998 millions de francs.