

Date de dépôt : 17 août 2021

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 2020

Rapport de M. Jacques Béné

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des finances, après avoir procédé à des auditions les 31 mars, 14 et 21 avril, 23 juin 2021, sous la présidence de M. Eric Leyvraz, a voté le projet de loi mentionné en titre lors de sa séance du 23 juin 2021.

Les travaux de la commission sur ce projet de loi ont été notamment suivis par MM. Pierre Béguet et Olivier Fiumelli, 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 2020 par le département des finances¹ (Tome 4)

Audition de M^{me} Apffel Mampaey, directrice finances et comptabilité, M^{me} Laatiki, responsable états financiers et projets transversaux, M. Beun, chef de service à l'AFC, et M^{me} Jost, directrice de la caisse de l'Etat.

Voir Annexe 1 PL 12908-A

M. Beun signale que, au niveau de la consolidation, il y a aussi la présentation (cf. p. 31 de la présentation, annexe 1 du PL 12908-A) d'un résultat à deux niveaux selon la demande de la Cour des comptes. Il y a ainsi le résultat net comme on le connaissait jusqu'à présent, l'amortissement de la réserve budgétaire et l'excédent final qui est quelque part le résultat de l'Etat sur lequel on communique en ce moment.

M^{me} Laatiki propose de rappeler les critères de consolidation. Pour consolider une entité, il faut réunir trois critères. Le premier critère découle des normes IPSAS et est le fait que l'Etat doit détenir le contrôle sur l'entité. Une fois ce premier critère rempli, il y a un deuxième critère interne à l'Etat. Il faut que les prestations de l'entité fassent partie d'une des politiques publiques publiées dans le budget de l'Etat. C'est pour cette raison qu'on ne consolide pas la BCGe. Une fois les deux premiers critères remplis, un troisième critère quantitatif a été mis en place pour éviter de consolider un nombre trop important d'entités. Ce seuil est fixé à 100 millions de francs pour le total du bilan ou lorsque l'entité perçoit plus de 100 millions de francs de subventions de l'Etat. Une fois les 3 critères réunis, l'entité est consolidée, ce qui est formalisé par une décision du Conseil d'Etat à travers le règlement sur l'établissement des états financiers.

M^{me} Laatiki indique que le périmètre de consolidation de l'Etat est resté stable en 2020 par rapport à 2019. Toutefois, il est attendu que la fondation PAV fasse partie du périmètre de consolidation en 2021, car son bilan devrait dépasser les 100 millions de francs avec la dotation de l'Etat.

Un député Ve demande comment cela se fait que Palexpo et les Ports Francs, deux sociétés anonymes dont on accède plus difficilement aux comptes, soient dans le périmètre consolidé.

M^{me} Laatiki répond que les deux entités sont contrôlées par l'Etat à travers une détention et la possibilité de nommer les membres du conseil d'administration.

¹ Le lecteur voudra bien se référer au rapport PL 12908-A pour les annexes.

Un député S ne comprend pas la diapositive « excédent final évolution » (p. 34 de la présentation, annexe 1 du PL 12908-A).

M^{me} Laatikki explique que l'on a une vision pluriannuelle du résultat consolidé avec l'évolution du volume des charges et des revenus. Entre 2019 et 2020, on constate ainsi une chute du résultat qui découle à la fois des trois réformes entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2020 et des effets de la crise sanitaire. Au niveau consolidé, on voit que 60% des revenus proviennent des impôts. Au niveau des charges, on voit que près de la moitié d'entre elles sont des charges de personnel. Il y a environ 500 millions de francs de déficit au niveau consolidé à fin 2020, contre 198 millions de francs en 2019.

On trouve ensuite le même pont qui a été présenté pour les comptes individuels de l'Etat qui présente le passage du résultat 2019 de +198 millions de francs au résultat 2020 avec un déficit de 506 millions de francs. On retrouve aussi les trois réformes. Ensuite, on voit l'effet de la crise sanitaire actuelle (-739 millions de francs) et diverses variations de revenus et de charges sur lesquelles des explications seront apportées plus tard dans la présentation.

Aux notes 1.2 et 1.3, on trouve le compte de résultat avec une colonne présentant spécifiquement les effets de la crise sanitaire. Au niveau consolidé, il y a un déficit engendré par la crise de 739 millions de francs. On est ainsi passé de -585 millions de francs pour le petit Etat à -739 millions de francs pour le grand Etat, le surplus provenant des entités non subventionnées. La crise sanitaire a affecté significativement les activités de l'aéroport, ce qui a généré près de 246 millions de francs de déficit entre la chute du trafic aérien et la fermeture des commerces. En deuxième lieu, on retrouve Palexpo qui n'a quasiment pas organisé de manifestation en 2020 depuis l'annonce du Conseil fédéral d'interdire les manifestations à fin février 2020. Cela amène ainsi aux 739 millions de francs d'effets au niveau consolidé.

Un député S aimerait comprendre la différence entre le déficit d'environ 500 millions de francs de l'Etat et le déficit de 739 millions de francs au niveau consolidé.

M^{me} Laatikki précise que, au niveau des comptes individuels, le déficit engendré par la crise sanitaire est de 485 millions de francs. Au niveau consolidé, on est à 739 millions de francs de déficit. Pour le passage des 485 millions de francs aux 739 millions de francs, outre l'Etat, les principaux contributeurs sont l'aéroport et Palexpo. Par contre, au niveau du tableau se trouvant à droite de la page 35 de la présentation, le compte de résultat, la première colonne donne ces 739 millions de francs et la dernière colonne

représente le compte de résultat consolidé (effet COVID et tout le reste de l'activité des entités du groupe).

M. Beun aborde maintenant l'analyse des écarts. D'habitude, il y avait de petites variations avec la consolidation et c'était l'Etat qui faisait de grosses variations. Cette année, l'Etat n'est pas le seul à faire de grosses variations. Les deux gros éléments de ces variations se trouvent au niveau des tâches déléguées (les revenus perçus par les entités consolidées) et dans les autres produits non fiscaux.

Si on regarde les revenus liés aux tâches déléguées, il y a globalement 454 millions de francs de pertes de revenus, dont 435 millions de francs sont liés à la COVID-19. Si on regarde les revenus liés à la santé, il y a une perte de revenus de 100 millions de francs du fait de la perte de revenus nette des HUG. Ensuite, il y a une perte de 37 millions de francs, dont 27 millions de francs liés à la COVID, au niveau des revenus liés à l'environnement et à l'énergie. Les SIG en sont les seuls contributeurs ; il y a notamment une diminution de revenus du gaz qui résulte de la baisse tarifaire et également d'une diminution de la consommation en raison d'un effet climatique. Au niveau des revenus liés à la mobilité, les pertes sont liées essentiellement à la crise sanitaire. Parmi ces 69 millions de francs de pertes de revenus, il y a les TPG pour 34 millions de francs. Il y a également le parking de l'aéroport qui fait 28 millions de francs de recettes en moins. De même, le parking de Palexpo, qui faisait habituellement 5 millions de francs, n'a réalisé aucune recette. Au niveau des revenus liés à l'économie, il y a une perte de revenus de 240 millions de francs liée à la COVID. Sur ces 240 millions de francs, on va trouver les redevances aéroportuaires de l'aéroport avec une chute de 184 millions de francs ainsi que les 55 millions de francs de pertes de revenus de Palexpo. On voit ainsi que la crise sanitaire affecte ces entités sur beaucoup de lignes.

Au niveau des autres revenus non fiscaux (cf. p. 37 de la présentation, annexe 1 du PL 12908-A), on constate une baisse de 20 millions de francs. Cependant, la COVID-19 a généré une baisse plus importante de 115 millions de francs. Cela veut dire que d'autres éléments ont compensé cette baisse. On voit que la crise sanitaire est à l'origine de la baisse de revenus sur la ligne « prestations de services et livraisons, taxes ». C'est 88 millions de francs en moins pour les redevances non aéronautiques de l'aéroport (les commerces). L'Etat a aussi des pertes de revenus, étant donné que des offices ont fermé au cours du semi-confinement et que moins d'émoluments ont ainsi été facturés. Globalement, cela représente une perte de revenus de 24 millions de francs. Au niveau des produits d'intérêts, on voit une perte liée à la COVID. C'est une mesure du Conseil d'Etat, au début de la crise sanitaire, pour permettre aux

contribuables de reporter le paiement de leurs impôts sans supporter des intérêts de retard. On constate également qu'il y a une forme de compensation avec la rétrocession des bénéfices de la BNS qui a ajouté 78 millions de francs de revenus. Un autre élément de compensation, au niveau des autres revenus non fiscaux, ce sont les 34 millions de francs, dont 28 millions de francs liés à la COVID. Ces 28 millions de francs sont les RHT perçues par l'aéroport et par Palexpo. Enfin, dans les +34 millions de francs d'« autres revenus non fiscaux », les HUG ont reçu plusieurs dons pour 7 millions de francs afin d'offrir des repas gratuits au personnel de l'hôpital durant la crise sanitaire.

Au niveau de l'analyse des écarts pour les charges, on constate une augmentation globale des charges de 214 millions de francs. C'est essentiellement lié à la COVID pour 186 millions de francs. Les charges de personnel n'augmentent pas qu'en lien avec la COVID, parce qu'il y a les effets des mécanismes salariaux ainsi que des ETP qui ont été embauchés en plus. Les HUG ont en effet dû engager plus de personnel pour faire face à l'afflux des patients et au remplacement du personnel malade, ce qui représente un effet de 69 millions de francs de charges en plus.

En termes de charges de fonctionnement au niveau consolidé (c'est l'équivalent de la nature 31 à l'Etat), on voit une baisse significative de plus de 100 millions de francs essentiellement en lien avec la COVID. L'aéroport et Palexpo ont eu une baisse d'activité, ce qui va mécaniquement entraîner une baisse des charges variables. Palexpo a fait une économie de charges de 37 millions de francs sur des prestations externes et du personnel intérimaire du fait qu'il n'y a pas eu d'activités. Au niveau de l'aéroport, il y a eu moins de sous-traitance pour la sûreté et la surveillance ainsi que moins d'honoraires de prestations de services, parce qu'il y a eu des reports de projets. Tout cela a généré une baisse globale de 26 millions de francs pour l'aéroport.

L'UNIGE a également fait des économies. En effet, avec les restrictions de voyage, il y a eu moins de conférences. Il y a ainsi des économies sur les frais de déplacement pour 8 millions de francs et sur des prestations de services pour 4 millions de francs.

Au niveau des charges liées aux tâches déléguées, il y a une baisse de charges de 17 millions de francs. En fait, cette baisse cache une augmentation des achats pour les HUG. Il y a quand même eu beaucoup d'achats pour du matériel de protection (environ 12 millions de francs). Au niveau de l'environnement et de l'énergie, pour les SIG, les achats de gaz et d'électricité ont diminué de 22 millions de francs en raison de la baisse des volumes livrés et des prix du gaz sur le marché.

Au niveau des subventions accordées aux ménages privés, la baisse de 177 millions de francs est essentiellement liée à l'IN 170 et au fait que l'Hospice général a versé plus d'aide sociale, avec un nombre accru de personnes qui sont à l'aide sociale. Là-dessus, l'effet de la crise est prédominant avec la paupérisation et la montée du chômage.

Sur la ligne « subventions & transferts aux entités » (cf. p. 38 de la présentation), il y a une augmentation de charges de 68 millions de francs. C'est essentiellement lié à la mise en œuvre de la LAMal avec les financements hospitaliers et des soins à domicile concernant les entités qui n'appartiennent pas à l'Etat (donc hors HUG et IMAD). Ces 68 millions de francs sont les montants versés par exemple pour les soins stationnaires aux cliniques privées et aux hôpitaux hors canton (c'est la quote-part de 55% du canton aux frais SwissDRG) et les 10 millions de francs supplémentaires pour les organisations privées de soins à domicile. Les aides COVID-19 apparaissent comme étant d'un montant plus faible dans les comptes consolidés que dans les comptes individuels parce qu'il y avait des subventions versées aux HUG ou aux TPG qui disparaissent dans le cadre de la consolidation, sinon tout ce qui n'est pas interne au sein du groupe est maintenu. Cela fait ainsi 161 millions de francs qui restent. Il y a aussi des éléments un peu plus standards qui ne sont pas propres à l'Etat. Ainsi, les charges d'intérêts sur le prêt simultanément avec les caisses de prévoyance génèrent une charge supplémentaire de 75 millions de francs. Dans les autres charges d'exploitation et financières, avec 945 millions de francs l'an dernier et 80 millions de francs, il y avait, l'année dernière, une charge qu'il n'y a pas cette année. C'est le montant de la recapitalisation de la CPEG pris à charge des entités non subventionnées faisant partie de la consolidation.

M^{me} Laatikki signale que, en 2020, le groupe a investi 1 milliard de francs dans le canton, en recul de 300 millions de francs par rapport à l'année dernière, en partie en lien avec la crise sanitaire. Sur ces 300 millions de francs de ralentissement des investissements, on retrouve 240 millions de francs au niveau des entités consolidées. On retrouve tout d'abord l'aéroport qui a investi 115 millions de francs de moins suite à la mise à l'arrêt de certains projets, dans le contexte de la crise sanitaire, pour contenir son endettement, tout en poursuivant ses investissements dans l'aile Est et dans le tri des bagages. En deuxième position, on trouve les TPG qui ont investi 58 millions de francs de moins suite à la fin des travaux de construction du dépôt d'En Chardon en 2020, mais aussi à des commandes moins importantes en 2020 sur du matériel roulant par rapport à l'an passé. Ensuite, il y a la FPLC qui a investi en net 27 millions de francs de moins, mais en réalité elle a engagé plus d'argent en 2020 comparé à 2019. En 2020, cette fondation a réalisé la promotion

Adret-Pont-Rouge pour 68 millions de francs alors que, l'an passé, la fondation avait réalisé une opération pour 20 millions de francs de moins. C'est ce qui explique cette baisse de 27 millions de francs. Ensuite, on retrouve l'Hospice général où il y a un recul de 17 millions de francs. Cela s'explique par la fin de construction des centres d'hébergement Rigot et Seymaz au courant de l'année 2020. Enfin, les HUG ont également investi de manière moins importante en 2020, notamment dans des équipements biomédicaux.

Une députée S n'a pas compris l'explication sur la variation des investissements de la FPLC.

M^{me} Laatikki explique que la FPLC a encaissé en net 42 millions de francs en 2020. Elle a réalisé la promotion Adret-Pont-Rouge pour 68 millions de francs et elle a décaissé dans de nouveaux investissements. En net, cela fait une recette de 42 millions de francs et cette recette nette est moins importante en 2020 comparé à 2019. Il faut savoir que, en 2019, elle avait réalisé une opération qui donnait une recette nette de 20 millions de francs de moins.

M^{me} Apffel Mampaey ajoute que, quand une fondation immobilière vend la promotion qu'elle a réalisée, cela vient en diminution des investissements totaux du groupe puisque l'on parle d'investissements nets. Ce n'est pas de la dépense d'investissement. Ainsi, dès qu'il y a une vente, cela vient diminuer l'investissement total net du groupe.

M^{me} Laatikki aborde l'évolution des engagements de prévoyance. Ceux-ci diminuent de 1,3 milliard de francs entre 2019 et 2020. Cette baisse concerne en premier lieu l'Etat avec le prêt simultané qu'il a envers la CPEG. Il y a une baisse de 1,1 milliard de francs qui est le remboursement fait par l'Etat à la CPEG. On a aussi une baisse de 156 millions de francs qui représente l'intégralité du montant de la recapitalisation due par les entités autonomes, comme l'aéroport ou les FIDP, et qui ont été entièrement réglés à la caisse en 2020.

Concernant l'évolution des emprunts, on voit que, au niveau du groupe, les emprunts ont augmenté de 1,4 milliard de francs pour s'établir à 16,9 milliards de francs, dont 12,8 milliards de francs concernent l'Etat et 4,1 milliards de francs les entités. Grosso modo, il y a un manco de 327 millions de francs qui représentent l'insuffisance des liquidités générées par l'activité courante du groupe pour boucler le financement des investissements de l'année. Autrement dit, il y a eu un manco de 300 millions de francs qu'il a fallu aller chercher sur les marchés. Il y a aussi les 1,3 milliard de francs qui sont le besoin nécessaire pour financer la recapitalisation des caisses de prévoyance. Ce besoin global a tout de même pu être contenu par les 347 millions de francs qui sont surtout les impôts collectés pour le compte des communes et de la Confédération.

C'est aussi lié à l'effet du cash-pooling, mais qui est moindre ici que dans les comptes individuels. En effet, tout ce qui est interne au groupe se trouve éliminé au niveau consolidé.

Au niveau des garanties d'emprunts, par rapport à l'Etat, ce qui est nouveau, dans le tableau de la page 42 de la présentation, ce sont les cédulas hypothécaires pour environ 1,955 milliard de francs que l'on retrouve au niveau des entités qui lèvent des emprunts hypothécaires, à savoir les FIDP, l'Hospice général et la FPLC.

M. Beun signale que le point suivant est un sujet qui a failli donner lieu à une réserve de la Cour des comptes. Il y a un aspect technique derrière lequel se trouve un sujet qu'il faut traiter. Il y a quelque temps, il y a eu une recommandation de la Cour des comptes par rapport aux dépréciations d'actifs des SIG effectués selon les normes IFRS qui remontent en consolidation. Cela posait la question de savoir s'il était approprié de retenir ces dépréciations d'actifs du point de vue des normes IPSAS qui sont une vision de collectivité publique et non celle d'une entreprise privée avec rentabilité. Par ailleurs, il y a un autre besoin de clarifier certains points, c'est que la crise sanitaire, par exemple pour l'aéroport et Palexpo, a soulevé la question de savoir s'il faut déprécier également les infrastructures. Il fallait ainsi clarifier la situation pour dire si ces entités doivent voir leurs infrastructures dépréciées ou non. D'un point de vue technique, cela revient à classifier, avec les normes IPSAS, ce qui est des actifs générateurs de trésorerie et ce qui est des actifs non générateurs de trésorerie. Un actif générateur de trésorerie est ainsi un actif de rendement. C'est tout à fait la transposition de ce qu'on trouve dans les normes IFRS pour le secteur privé. C'est l'objectif principal de générer une rentabilité commerciale.

Dans le cadre des normes IPSAS, les actifs non générateurs de trésorerie correspondent à tout ce qui n'est pas des actifs générateurs de trésorerie, ce qui n'aide pas vraiment. L'Etat a donc clarifié que c'était des actifs qui avaient pour objectif principal de mettre en œuvre des politiques publiques de l'Etat. A partir de là, pour déterminer s'il s'agit d'actifs qui mettent en œuvre les politiques publiques de l'Etat, cela s'appuie sur la constitution, sur les bases légales qui fondent les institutions, etc. Cela a permis de dire que tous les actifs d'exploitation de l'Etat et des entités sont des actifs dits non générateurs de trésorerie, à l'exception des actifs de l'activité Télécoms des SIG qui restent des actifs de rendement, que l'on peut déprécier si l'on considère que les rendements ne sont pas atteints.

Un député S constate que cela fait 10 ans qu'on est dans ce débat. Il est vrai que, par rapport aux entités publiques qui avaient pris les normes IFRS, le SAI avait dit à l'époque que cela ne correspondait pas aux activités des SIG et

autres. Par rapport au barrage de Verbois, si c'est une compagnie privée, il va y avoir des précisions d'actifs en fonction du coût de production et d'achat de l'électricité. En l'occurrence, le barrage de Verbois ne va jamais être vendu. Les SIG utilisent totalement la production pour leur consommation propre. Dans le cadre des normes MCH2, pour les entités publiques utilisant ces actifs pour une prestation publique et non comme une entreprise sur le marché ouvert, il n'y a pas de raison de déprécier constamment ces actifs. Les yoyos auxquels on assiste n'ont aucun sens. Il comprend que, pour des entreprises privées, cela a un sens, mais pas pour les entités publiques. Il estime qu'il faut trancher ce débat à un moment donné.

M. Beun indique qu'ils ne remettent pas en cause les normes IFRS. Par contre, au niveau de la consolidation, ils vont quelque part dans ce sens. C'est le but de la démonstration.

Un député PLR se souvient que les SIG avaient des parts dans EOS, Swissgrid et des éoliennes qui ont fait l'objet de dépréciations d'actifs majeures, il y a deux ou trois ans.

M. Beun ajoute que, quand on est en actifs d'exploitation, c'est ce qu'on appelle les immobilisations corporelles et incorporelles. Les participations dans les sociétés sont alors gérées différemment. Là, on parle vraiment de ce que l'on a en propre et qui n'est pas en lien avec une société que l'on détient.

M. Beun signale qu'il faut se demander, chaque année, s'il existe des indices de dépréciation. Dans tout ce qui est privé, cela repose sur les critères de marché et la tendance économique. Par contre, dans tout ce qui est secteur public, cela repose sur la notion de critère de potentiel de service et d'utilité. Grosso modo, tant qu'un actif a une utilité, il n'y a pas de raison de le déprécier. Par ailleurs, pour savoir si on a une perte d'utilité (c'est quelque chose qui peut arriver puisque, entre-temps, on a pu se poser la question avec Palexpo, dont l'infrastructure n'est pas spécialement utilisée actuellement, et l'aéroport qui connaît une baisse de fréquentation), ce qui est aussi préconisé, c'est que cela doit être significatif et sur le long terme. Ainsi, une baisse d'activité d'utilisation d'une infrastructure qui est temporaire, par exemple pendant 3 ou 4 ans, mais dont on imagine que cela va ensuite repartir, c'est sur cette base qu'ils ont dit qu'il ne fallait pas déprécier ces actifs.

Il faut comprendre que, quand on est dans une approche IPSAS du secteur public, c'est une notion de jugement. Il faut se demander si on pense ou non qu'il va y avoir une reprise d'activité et si on pense ou non qu'il y a une utilité ou un problème de dimensionnement de l'actif. En revanche, les approches privées disent d'appliquer une règle mathématique dans un fichier Excel avec un flux de trésorerie actualisé et un objectif de rendement. On effectue alors le

calcul et s'il arrive en dessous de la valeur au bilan, on fait la dépréciation et, s'il est au-dessus, on ne déprécie pas. Quelque part, il y a une certaine zone de confort avec Excel pour tout ce qui est secteur privé. Pour tout ce qui est secteur public, on ne peut pas tout de suite passer par Excel. On doit réfléchir. Cela veut dire qu'on doit faire des jugements et c'est plus problématique.

Concernant les SIG et la question de savoir si ces dépréciations d'actifs étaient recevables, cela a forcément posé des problèmes. Les SIG ont ainsi très mal pris le fait que leurs actifs soient classifiés de cette manière. En effet, tous les actifs des SIG, à l'exception de l'activité Télécoms, ont été considérés comme non générateurs de trésorerie et, donc, comme étant possédés en vue de réaliser des prestations publiques. Cela veut dire qu'il ne fallait pas forcément déprécier selon l'approche IFRS. Les SIG ont essayé de le contester, mais ils n'ont pas pu parce que le département a été aidé par les experts et que l'organe de révision des SIG et les SIG l'ont suivi sur ce point. Par contre, ils ont demandé aux SIG de faire une analyse pour savoir s'il y avait quand même des pertes de valeur à comptabiliser. Ils ont ainsi indiqué qu'il existe bien, selon l'approche du secteur public, des indices de pertes de valeur pour les réseaux thermiques et l'usine des Cheneviers IV. Cela a conduit le département à se poser des questions. Il a ainsi demandé au DT de faire une analyse complémentaire. Celle-ci dit qu'il n'y a pas d'indice de perte de valeur et qu'il n'y a pas de raison de déprécier ces actifs.

Si on regarde plus dans le détail (cf. pp. 101 et suivantes des états financiers), pour les activités thermiques, les SIG ont essayé de dire que, finalement, du moment que l'on n'a pas de monopole, on n'est pas certain que l'on aura une demande et, donc, une utilité. Quelque part, on ne sait pas si on investit pour quelque chose qui sera utile dans l'avenir. Du côté du DT, la réflexion était de dire que l'on a une nécessité d'atteindre les objectifs cantonaux en matière climatique et énergétique. On va en effet fortement inciter la population à sortir des énergies fossiles. En plus, l'octroi du monopole va aider. On devrait donc plutôt dire que l'on maintient la valeur des actifs. Il est vrai que l'approche du DT s'inscrit dans celle qu'il y a à l'Etat de manière globale et qui consiste à ne déprécier des actifs que quand on est certain qu'il n'y aura pas d'utilité, contrairement aux SIG qui ont un doute, qui voient le verre à moitié vide et qui déprécient. C'est une autre philosophie de pensée.

Le DF était assez à l'aise avec l'approche du DT. Toutefois, le problème est que la position des SIG a été extrêmement inflexible, arrogante, rentre-dedans et difficile. La direction financière des SIG a été quand même extrêmement dure sur ses positions. Elle a tellement insisté que l'on se demandait s'il n'y avait pas autre chose derrière. Cela a ainsi suscité des

questions. Finalement, par rapport à ce qui semblait une crainte de ne pas avoir le monopole, on s'est demandé si les SIG ont des tarifs qui risqueraient d'être trop chers et que, du coup, la population ne voudrait surtout pas aller se raccorder au réseau de chaleur des SIG alors que, si on doit mettre un monopole, c'est pour contraindre la population pour être sûr qu'il y ait une activité et des revenus. Cela a commencé à faire germer une incertitude par rapport à d'autres problématiques plus générales chez les SIG. Du coup, le département s'est interrogé quant au fait d'octroyer un monopole.

Par rapport à l'énergie thermique, les SIG disent qu'ils veulent couvrir leurs coûts et faire du rendement selon les objectifs définis par leur conseil d'administration. Malheureusement, si toute cette demande ne peut pas être couverte par des tarifs appropriés, on peut se demander, même s'il y a un monopole, si on ne risque pas que la population ne l'accepte pas. Tout cela fait se demander s'il y a une faisabilité socio-économique de ce projet, mais on n'a pas d'éléments d'information à ce stade parce que les tâches n'ont pas été fixées. On a des affirmations dans des documents sans vraiment avoir des éléments qui les démontrent et on sent une confrontation très forte. Cela a fait dire au département que, pour pouvoir confirmer la valeur des actifs, malgré toutes ces incertitudes qui existent (ce qui est normal dans un tel projet de déploiement), il fallait analyser davantage les choses pour confirmer cette valorisation des actifs.

Avec la Cour des comptes, il y a eu une approche consistant à dire qu'il ne fallait pas forcément supprimer ces dépréciations d'actifs actuellement. En effet, qu'on les supprime ou qu'on les laisse, cela ne change rien au problème de fond. Elles ont donc été laissées. Surtout, si on les supprimait, cela voulait dire que le Conseil d'Etat prenait la responsabilité de dire que, de manière certaine, il y avait bien une utilité et qu'il n'y aurait pas de problème à l'avenir. Quelque part, ils voulaient être sûrs qu'il n'y ait pas de problème actuellement. C'est ce qui leur fait dire qu'il faut savoir dans quelle mesure l'exploitation future du réseau thermique pourra se faire à des tarifs appropriés tant pour la population que pour les SIG. C'est une question qui reste ouverte. C'est pour cela qu'ils ont eu de la peine à se positionner.

Un député S trouve que ce débat est important parce qu'on peut biaiser les résultats de la société en dépréciant ou non des actifs. C'est ce que l'on a vu, les années précédentes, lorsque les SIG ont eu des pertes incroyables qui étaient liées à des dépréciations d'actifs alors que, en cash, ils n'avaient pas de pertes. C'est quelque chose de très gênant pour les députés. Si on connaît très bien la règle, on peut se dire qu'il y a une perte, mais que ce n'en est pas vraiment une. C'est la raison pour laquelle ce débat est éminemment important. Il faut en effet savoir ce qu'il faut déprécier parce qu'il y a peut-être des

éléments qu'il faut déprécier. Par exemple, dans le cas d'un réseau de chaleur qui est en concurrence, il faut notamment pouvoir amortir les installations parce que ce n'est pas un monopole. Par contre, il peut aussi y avoir le cas d'un monopole parce que l'Etat considère que c'est une prestation fondamentale.

L'eau est un monopole et, quelle que soit la consommation, l'installation est la même. S'il y a une diminution de la consommation, on ne va pas diminuer l'installation parce qu'on ne sait pas ce qui va se passer l'année suivante ou dans deux ans. Dès lors, on ne peut pas déprécier l'installation hydraulique. Elle est là et on ne va pas la vendre. Si on est dans le cas d'une entité privée qui a des résultats extrêmement faibles, on peut décider d'arrêter cette activité et de vendre les actifs. Ici, on est dans un autre concept. Pour les députés, il est important d'avoir des règles claires sur ce qui est dépréciable ou non. Ce n'est pas en fonction de ce que les SIG veulent. En effet, pour eux, cela peut être en fonction du résultat plus ou moins joli qu'ils veulent voir apparaître. Ainsi, les règles doivent être claires pour les députés afin qu'ils aient une vision de ce qu'il se passe avec l'attribution de prestations, notamment de l'eau. Il faut vraiment que ce débat soit éclairci, sinon il faudra vraiment apprécier les résultats en lisant entre les lignes.

Un député UDC aimerait rappeler, par rapport à l'arrogance des SIG qui a été évoquée, que l'Etat a vendu aux SIG, il y a quelques années, pour 400 millions de francs d'actifs pourris qui ne valaient rien du tout, comme les Cheneviers IV, pour renflouer ses caisses. L'Etat était alors plutôt arrogant aussi.

Un député PLR croit que ce qui compte, c'est que le problème soit identifié et que l'on sache qu'il y a cette problématique. Après, cela a une incidence somme toute limitée sur les comptes de l'Etat. Il aimerait bien que ceux qui critiquent cette manière de faire – il ne dit pas qu'ils n'ont pas raison de la critiquer – critiquent aussi quand il s'agit vraiment de valorisation d'actifs qui ont une incidence sur les comptes de l'Etat. Il pense par exemple à la valorisation de tous les actifs qui ont été donnés à la fondation PAV qui, selon lui, ont été donnés à des montants largement inférieurs à la valorisation qui aurait permis à l'Etat d'avoir quelques revenus supplémentaires. C'est ainsi la fondation PAV qui aura des leviers énormes sur la valorisation de ces terrains qui échapperont complètement à l'Etat.

Un député PDC note que les SIG font plusieurs activités. Il y a celles qui sont soumises à concurrence et celles qui ne le sont pas. Ici, on est dans un cas d'espèce qui est soumis à concurrence. Il en veut pour preuve que, dans le cadre de la fondation de la Pallanterie, il y a un plan directeur de cette zone qui demande à mettre en place une distribution de chaleur. Ils ont ainsi mis en place un cahier des charges pour faire un appel d'offres. Au début, les SIG

étaient très intéressés à proposer une étude. Ils portaient sur une incidence autour de 22 centimes par kW. En finalité, le conseil de fondation a décidé de faire appel à un expert externe aux SIG. Ce qui s'est passé, c'est qu'il a été possible de mettre en place un cahier des charges avec un objectif de 16 centimes par kW. Le conseil de fondation a fait un appel d'offres sur cette base auquel les SIG ont refusé de répondre pour la raison qu'ils n'arrivaient pas dans l'objectif des 16 centimes par kW. On voit qu'il y a une réalité qui se défend sur la longueur de l'investissement, à savoir quelle est la durée des amortissements que l'on va mettre à contribution et à disposition des utilisateurs.

Le député PDC pense qu'il y a un réel problème aujourd'hui par rapport à ce qui vient d'être expliqué. Cela permettra peut-être de creuser les choses. Quand on veut faire des investissements à ce niveau, il faut savoir sur quelle base on va les amortir. Le gros avantage des SIG, c'est qu'ils travaillent sur un marché captif. Le consommateur ne choisit pas le prix de l'électricité. En plus, les SIG ont des fonds de roulement très importants qui sont payés par tous ceux qui ont un compteur d'eau ou un compteur d'électricité. On se trouve ainsi devant une vraie problématique par rapport à des distorsions de concurrence.

Un député PLR a une question concernant la méthode de dépréciation des actifs. Quand ils sont allés auditionner les SIG, ils ont vu qu'il y a une certaine proactivité dans l'équipement des nouveaux quartiers avec le développement des réseaux GeniLac et Cadiom. Il demande si, dans leur analyse, les experts ont déjà pris en compte ce qui est signé comme potentiel de revenus futurs. En effet, les SIG ont déjà signé des contrats importants dans ces développements de nouveaux quartiers, ce qui fait qu'il n'y a pas à dévaloriser ces actifs parce que les contrats sont signés.

M. Beun répond que c'est un travail qui doit être approfondi dans l'année à venir. Malheureusement, le temps a manqué pour y arriver et ils ne sont pas allés à ce niveau de discussion.

Le député PLR souligne que les SIG essayent vraiment maintenant d'être proactifs commercialement pour verrouiller ces développements parce qu'il y a des acteurs qui viennent pour essayer de décrocher ces marchés. Les réseaux GeniLac et Cadiom sont là et, s'ils s'entendent sur un prix, c'est ensuite réglé. Un député PLR imagine que l'analyse externe a dû être faite.

M. Beun confirme que c'est difficile à leur niveau. Ce sont les SIG qui ont fait le travail et ce sont eux qui ont les informations.

Un député UDC estime que les SIG ne vont pas se lancer dans des immenses travaux à des centaines de millions de francs s'ils n'ont pas l'assurance de pouvoir vendre leur produit. On sait qu'il y a par exemple

l'accord de l'aéroport pour être relié au réseau lorsqu'il sera prêt. Ainsi, vu que ce sont des dizaines de millions de francs investis et que ces investissements ne rapportent rien maintenant, on les oblige à déprécier des actifs. Cela ne va pas.

Un député MCG se réfère au tome 4 sur les avances faites à la fondation de valorisation et remboursables par la BCGe (p. 66). Il découvre que ce sont 5 millions de francs qui entrent dans les caisses de l'Etat. Il ne sait pas quand cela a commencé et jusqu'à quand cela va avoir lieu parce que c'est un peu vague dans le document. On sait juste que 5 millions de francs sont entrés dans les caisses de l'Etat de Genève en 2020.

M^{me} Apffel Mampaey indique qu'une avance a été faite sur les frais de fonctionnement de la Fondval remboursable par la BCGe. La fondation de valorisation a été intégrée au sein de l'Etat au 1^{er} janvier 2010. Depuis cette date, cette avance fait partie intégrante des comptes de l'Etat. La convention de remboursement passée avec la BCGe est fondée sur les dividendes. L'Etat a ainsi le droit à un dividende supplémentaire. C'est basé sur le montant des dividendes distribués chaque année par la BCGe. Actuellement, cela fait plusieurs années que la BCGe rembourse de l'ordre de 5 millions de francs par an par rapport à cette avance de 327 millions de francs. Sur un rythme de 5 millions de francs par année, cela prendra un peu plus de 100 ans pour obtenir le remboursement de cette avance. C'est la convention qui a été passée entre l'Etat et la BCGe. M^{me} Apffel Mampaey précise que cette avance ne porte pas intérêt. Elle n'est donc pas augmentée, chaque année, du montant d'un intérêt au bilan de l'Etat. Ainsi, au fur et à mesure des versements supplémentaires de la BCGe, cette avance diminue.

Un député MCG a une question concernant le CEVA. Il apprend que le canton a dû verser, en 2020, 179 millions de francs pour payer l'avance qu'il avait envers la Confédération. Il est surpris par le montant. Cela apparaît de manière assez discrète alors que c'est un montant considérable. C'est presque la moitié du déficit de l'Etat si on enlève la réserve conjoncturelle.

M. Beun note que cela figure en tout cas dans les comptes au bilan et c'est ensuite amorti. Quelque part, l'Etat a payé d'avance les futures indemnités qui étaient dues aux CFF notamment pour l'entretien. C'est remboursé par une charge qui est inscrite dans le budget et dans les comptes de l'Etat.

M. Beun explique concernant l'usine des Cheneviers IV, que les SIG ont considéré qu'il y avait un risque de surdimensionnement de la future usine constatant que, sur la zone d'apport actuellement, des recycleurs ont contesté le fait de devoir incinérer leurs déchets auprès de l'usine des Cheneviers III et qui ont exporté leurs déchets en dehors du canton pour chercher des tarifs qui

leur convenaient plus. A priori, ce sont 30 000 tonnes qui sont en jeu. La ligne du DT a été de dire que les volumes incinérés entre 2010 et 2020 sont encore supérieurs à 220 000 tonnes alors que la capacité de la future usine est de 160 000 tonnes, on est donc encore bien au-dessus de ce que l'usine des Cheneviers IV permettra. En 2020, la fuite des déchets qui est mentionnée a été compensée par des apports extérieurs. Par ailleurs, on pense pouvoir régler ce problème dans un délai raisonnable en essayant d'interdire ou en limitant le voyage des déchets. Sur cette base, l'Etat a conclu qu'il n'y a pas de raison de déprécier les actifs. Il faut voir que ce sont investissements en cours des Cheneviers IV puisque, actuellement, au bilan des SIG, ils sont mis à zéro. Ce sont des valeurs alors que ce n'est pas encore entré en service.

Au niveau de la consolidation, il y a eu une discussion avec la Cour des comptes sur le fait que c'est quand même une usine indispensable. Elle est là pour traiter et incinérer les déchets de la population et les communes sont obligées de les incinérer à cet endroit. Il n'y a donc pas de risque majeur que l'usine n'ait pas d'utilité. Par rapport au dimensionnement, on sait que, pour l'instant, par rapport aux 160 000 tonnes, si on prend aussi en compte une croissance de la population, d'ici la fin de vie de l'usine, il faudra augmenter le taux de recyclage. Quelque part, on peut même se demander s'il n'y a pas aussi un risque de sous-dimensionnement. Quelque part, il n'y a pas de raison de déprécier. C'est aussi ce qu'a pensé la Cour des comptes. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a endossé le fait d'annuler, dans les comptes consolidés de l'Etat, les dépréciations d'actifs qui étaient pourtant défendus par les SIG.

Un député S note que le réseau Cadiom est dépendant de la production de déchets des Cheneviers. Ainsi, s'il y a moins de déchets dans cette usine, le réseau Cadiom produira moins d'énergie et les SIG seront obligés d'acheter de l'énergie à l'extérieur. Il aimerait donc avoir des précisions sur ces « fuites » de déchets.

M. Beun explique que des privés considèrent qu'ils ne sont pas soumis à la zone d'apport des Cheneviers. Du coup, ils ne traitent pas les déchets aux Cheneviers III, mais les envoient à l'extérieur.

Le député S estime que c'est une question qui va se poser. Si on investit des centaines de millions de francs dans les Cheneviers IV et que l'ensemble des déchets du canton ne sont pas traités là, il y a quelque chose qui ne va pas. Cela conduira, d'une part, à une sous-exploitation des installations et, d'autre part, à un manque d'énergie fournie au réseau Cadiom.

Présentation des risques de l'Etat

Audition de M. Fabrizio Balda, Responsable gestion globale des risques de l'Etat

Voir annexe 3 du PL 12908-A

Le lecteur voudra bien se référer au rapport sur les comptes individuels de l'Etat soit le PL 12908-A.

Position de la Cour des comptes sur les comptes consolidés 2020

Le lecteur voudra bien se référer aux pages 115 et suivantes du tome 4 intitulé « Rapport sur les comptes consolidés 2020 ».

Audition de M^{me} Isabelle Terrier, présidente de la Cour des comptes, M^{me} Leah Halpren, M. Gregory Morel, responsables de la révision des comptes, et M. Dominik Spiess, magistrat délégué à la présentation des comptes

La Cour des comptes présente les résultats de son audit, tant des comptes individuels que des comptes consolidés de l'Etat de Genève pour l'exercice 2020.

M^{me} Terrier rappelle que, conformément à l'article 34 de la LSurv, la Cour des comptes a adressé son rapport de révision au Conseil d'Etat qui est son destinataire.

Globalement, les travaux de révision se sont déroulés correctement. Le contexte a évidemment été particulier, notamment en raison de la situation sanitaire. Cela a été difficile, tant pour les directions financières de l'Etat que pour la Cour des comptes. Néanmoins, il a été possible de faire un travail qu'ils espèrent être de qualité et qui a pu être fait dans les délais prévus.

Au niveau des comptes individuels, le rapport de révision de la Cour des comptes ne contient ni réserve ni remarque.

Au niveau des comptes consolidés, le rapport de révision de la Cour des comptes ne contient ni réserve ni remarque.

Finalement, la Cour des comptes recommande d'accepter les comptes tant individuels que consolidés.

Votes du PL 12909

Vote sur l'entrée en matière

Vote sur l'entrée en matière du PL 12909 :

Oui : Unanimité (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : -

Abstentions : -

L'entrée en matière est acceptée.

Deuxième débat

Titre & préambule **pas d'opposition, adopté**

art. 1 **pas d'opposition, adopté**

art. 2 **pas d'opposition, adopté**

Troisième débat

Vote sur l'ensemble du PL 12909 :

Oui : 15 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : -

Abstentions : -

Le PL 12909 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 2020 (voir annexe 1 figurant dans le rapport PL 12908-A).

Projet de loi (12909-A)

approuvant les états financiers consolidés de l'Etat de Genève pour l'année 2020

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 2020,
décrète ce qui suit :

Art. 1 Etats financiers

Les états financiers consolidés pour l'année 2020 sont approuvés.

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

Sont approuvés les erreurs corrigées et les changements de méthode comptable opérés lors du boucllement des comptes 2020, ainsi que les modifications que ces corrections et ces changements de méthodes comptables ont engendrées sur le résultat net et les fonds propres publiés dans les états financiers consolidés 2020, avec les conséquences suivantes :

- a) le résultat net positif 2019 est de 198 millions de francs, au lieu de 174 millions de francs ;
- b) les fonds propres au 1^{er} janvier 2019 s'élèvent à 8 511 millions de francs, au lieu de 8 559 millions de francs.