

Date de dépôt : 13 juin 2022

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 2021

Rapport de M. Alberto Velasco

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des finances sous la présidence de M. Jacques Béné a voté le projet de loi mentionné en titre lors de sa séance du 1^{er} juin 2022. Les états financiers consolidés à proprement parler ont été abordés en commission, les 6 et 13 avril 2022, également sous la présidence de M. Jacques Béné.

Les travaux de la commission sur ce projet de loi ont été notamment suivis par MM. Pierre Béguet, Olivier Fiumelli et Pierre-Emmanuel Beun, 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 finances¹ (Tome 4)

Audition de M. Pierre Béguet, directeur général des finances, M^{me} Aicha Laatik, responsable de secteur états financiers individuels et consolidés, et M. Pierre Emmanuel Beun, chef de service

Le département rappelle que, pour consolider une entité, il faut que l'Etat en détienne le contrôle. Lorsque cette première condition est remplie, la prestation délivrée par l'entité doit faire partie de politiques publiques publiées au budget de l'Etat. La dernière condition est que le bilan de l'entité soit supérieur à 100 millions de francs alors qu'elle reçoit plus de 100 millions de francs de subventions de l'Etat. A la suite de la réunion de ces trois conditions, le Conseil d'Etat prend la décision de consolider l'entité, ce qui est formalisé dans le règlement d'établissement des états financiers. Il faut savoir que, en 2021, l'Etat consolide 20 entités, la fondation PAV ayant rejoint le périmètre en 2021.

Au niveau de l'évolution de revenus et des charges (cf. p. 26 de la présentation), on voit qu'il y a 13,5 milliards de francs de revenus en 2021 et 13,4 milliards de francs de charges, ce qui donne un excédent de revenus de 113 millions de francs en 2021 comparé à un déficit de 468 millions de francs en 2020. Il y a ainsi une évolution d'environ 600 millions de francs sur le résultat consolidé.

En comparaison des comptes 2020, les revenus augmentent de 1,3 milliard de francs. 413 millions de francs s'expliquent par la crise sanitaire. 446 millions de francs de cas de rigueur sont attendus de la Confédération, mais un autre effet vient en réduction, puisque les HUG ont réalisé 39 millions de francs de moins de prestations COVID. Il faut également savoir que les revenus fiscaux augmentent de 417 millions de francs et les prestations de services (les revenus que l'Etat a délégués à des entités) de 181 millions de francs, dont 56 millions de francs pour les SIG (lié à la croissance d'activité des SIG) et 118 millions de francs liés à la reprise progressive d'activité des entités les plus frappées par la crise sanitaire. Enfin, les revenus de la BNS augmentent de 78 millions de francs et les autres revenus (en grande partie les revenus non monétaires) de 180 millions de francs.

Ensuite, il signale que, par rapport aux comptes 2020, les charges augmentent de 672 millions de francs (+5,3%) au niveau consolidé. Néanmoins, si on enlève la partie liée à la crise sanitaire (446 millions de francs de charges supplémentaires), on se retrouve avec une augmentation de

¹ Le lecteur voudra bien se référer au rapport sur le PL 13092-A pour les annexes.

226 millions de francs, soit +1,8% de charges. Plus en détail et hors crise sanitaire, les charges de fonctionnement augmentent de 93 millions de francs, ce qui est essentiellement lié à l'achat d'énergies et aux SIG, qui ont aussi des dépenses de mandataires pour la campagne sismique pour la géothermie. Les subventions augmentent de 77 millions de francs, ce qui fait référence à l'Etat. Enfin, les autres charges correspondent à de petits montants qui se compensent, mais qui font une augmentation de 56 millions de francs.

Il fait savoir que, à la note 1.1, il y a les effets de la crise sanitaire au niveau consolidé. Il y a 583 millions de francs de revenus liés à la crise. Ce qu'il y a de plus par rapport à l'Etat, ce sont 10 millions de francs touchés par les TPG en provenance de la Confédération pour couvrir le déficit lié au COVID. Il y a aussi les prestations COVID délivrées par l'hôpital (73 millions de francs, soit une diminution de 39 millions de francs par rapport à 2020). Ce que l'on retrouve de plus dans les revenus, ce sont les indemnités RHT reçues par l'aéroport (24 millions de francs) et par Palexpo (6 millions de francs).

Au niveau des charges, il y a 748 millions de francs de charges engendrés par la crise sanitaire. On y retrouve les subventions versées par l'Etat aux entités, principalement les HUG, qui se transforment au niveau consolidé en charges de personnel (70 millions de francs de charges de personnel HUG) et en charges de fonctionnement (25 millions de francs de charges de fonctionnement HUG).

Au niveau des revenus (cf. p. 28 de la présentation), sur les 1,3 milliard de francs d'augmentation des revenus, il faut voir que l'Etat contribue à hauteur de 1,1 milliard de francs. Le deuxième contributeur ce sont les HUG avec 63 millions de francs de revenus supplémentaires liés à la reprise de l'activité de l'hôpital. En troisième position, on trouve l'aéroport dont les revenus ont augmenté de 23 millions de francs par rapport à 2020.

Au sujet des entités, il fait remarquer que les revenus des entités augmentent de 142 millions de francs dont 56 millions de francs de plus aux SIG, 13 millions de francs de plus à l'Etat (ce sont des émoluments) et 57 millions de francs de plus aux HUG (ils ont réalisé des revenus supplémentaires sans pour autant retrouver le niveau antérieur à la pandémie). Il précise que la hausse de 57 millions de francs aux HUG provient de deux effets qui se compensent. Les revenus COVID diminuent de 39 millions de francs, mais les revenus hors COVID ont augmenté de 96 millions de francs, dont 32 millions de francs pour l'activité ambulatoire qui surpasse l'année 2019. Par contre, il y a 81 millions de francs sur l'activité stationnaire qui reste inférieure de 71 millions de francs au niveau d'avant la pandémie. Ensuite, il y a les SIG avec 56 millions de francs de revenus supplémentaires avec 49 millions de francs de revenus de plus sur les énergies, dont 27 millions

de francs pour l'électricité. Il y a aussi l'aéroport qui affiche une augmentation de 18 millions de francs, mais qui reste très loin du niveau d'activités de 2019. Cela peut être illustré à travers le trafic passagers de l'aéroport qui était de 5,9 millions de passagers en 2021 contre 17,9 millions en 2019. On est donc loin du niveau de 2019.

Charges au niveau consolidé

Le département aborde les charges au niveau consolidé (cf. p. 30 de la présentation). Les charges de personnel sont le plus grand poste de dépenses (près de la moitié), mais on voit aussi que les charges de fonctionnement augmentent sérieusement (+ 6%). Dans cette augmentation, on retrouve les achats d'énergie des SIG parce que l'hiver 2021 a été plus rigoureux que l'hiver 2020. Il y a aussi la campagne sismique qui a coûté plus cher parce qu'il y a eu un recours à des mandataires. On voit également que les subventions accordées aux ménages privés et les subventions et transferts à des entités augmentent faiblement. Le gros de l'augmentation est constitué par les aides COVID-19 (+421 millions de francs). Sur les autres lignes, on voit que c'est essentiellement l'Etat qui influe sur la hausse des charges autres que les charges de personnel.

Charges de personnel

Les charges de personnel (cf. p. 31 de la présentation), qui atteignent près plus de 6 milliards de francs, augmentent de 64 millions de francs (+1%). Cela augmente de manière concomitante avec l'augmentation des effectifs qui augmentent de 0,8% (+335 ETP) pour arriver à 42 684 ETP en 2021. De manière générale, cette croissance est de 1 à 2% selon les entités. Par contre, quelques entités voient leurs effectifs se réduire (-148 ETP aux HUG, -42 ETP à l'aéroport et -21 ETP à Palexpo). Ce sont les effets de la crise sanitaire. A l'aéroport et à Palexpo, des départs n'ont pas été remplacés compte tenu de la baisse d'activités. Par contre, c'est un autre phénomène pour les HUG. Ceux-ci ont expliqué que ce sont des ETP en fin d'année. A fin 2020, ils étaient au sommet de la deuxième vague et ils ont eu beaucoup de renforts puis, fin 2021, il n'y avait pas autant de renforts nécessaires parce que la situation s'était apaisée au niveau du COVID.

Il signale que les charges de fonctionnement augmentent de 108 millions de francs (cf. p. 31 de la présentation) et que les SIG contribuent pour moitié à cette augmentation.

Investissement

Au niveau consolidé, les investissements sont en hausse de 10% (cf. p. 32 de la présentation) pour atteindre 1,122 milliard de francs. Pour autant, ils n'atteignent pas le niveau antérieur à la crise sanitaire puisqu'il était de

1,3 milliard de francs. Ensuite, l'évolution des investissements est quelque part assez marginale. Par exemple, les SIG ont 219 millions de francs d'investissements. Il faut noter que, même si c'est stable pour les SIG, ils font beaucoup d'investissements de renouvellement, de maintenance et d'entretien, mais une moitié concerne les réseaux thermiques structurants pour 82 millions de francs et les Cheneviers 4 pour 20 millions de francs. Les investissements de l'aéroport ont baissé. Pour autant, ils sont quand même restés assez soutenus parce que des travaux importants avaient été initiés avant la crise sanitaire et qu'il a fallu les terminer. On pense à l'aile Est qui a coûté 41 millions de francs en 2021 et au tri bagages qui a coûté 57 millions de francs. Les TPG ont fait des acquisitions de trams (55 millions de francs) et de trolleybus (26 millions de francs). Enfin, les FIDP investissent aussi pour construire du logement.

Emprunts

Au niveau des emprunts (cf. p. 33), l'évolution est comparable à celle de l'Etat. La grande différence se trouve sur la partie des activités propres au groupe. Pour l'Etat, il y a un excédent de liquidités de 11 millions de francs. Au niveau des activités propres au groupe, il y a un besoin de liquidités de 147 millions de francs. Au niveau consolidé, le résultat est de 113 millions de francs. Sur ce montant, il ne faut pas oublier que l'aéroport engrange une perte d'une centaine de millions de francs et que les SIG génèrent un bénéfice. Si on regarde au niveau de l'activité propre du groupe et de ce besoin de liquidités de 147 millions de francs, on retrouve l'aspect cash des comptes d'exploitation cash consolidés qui dégagent des liquidités de 975 millions de francs. Par contre, les investissements sont restés soutenus (1,1 milliard de francs d'investissements). Au niveau consolidé, il y a un endettement de 147 millions de francs pour financer tout cela. Par exemple, l'aéroport a fait des pertes, s'est endetté et a beaucoup investi.

Emprunts par entité

Au niveau des emprunts par entité (cf. p. 33 de la présentation), on voit que la baisse de 442 millions de francs de la dette de l'Etat est compensée notamment par l'augmentation de 179 millions de francs de la dette de l'aéroport. Quand on fait les plus et les moins, il y a un recul des emprunts au niveau consolidé qui est plus faible de seulement -210 millions de francs par rapport à 2020.

Le département explique que, au niveau des garanties d'emprunts consolidés (cf. p. 34 de la présentation), ce que l'on trouve en plus, par rapport aux comptes individuels de l'Etat, ce sont les cédules hypothécaires portées par des entités qui lèvent des financements hypothécaires. Il y en a ainsi pour plus de 2 milliards de francs qui se trouvent, au niveau des FIDP pour

1,3 milliard de francs, à l'Hospice général pour son parc immobilier pour 313 millions de francs et à la FPLC pour 173 millions de francs.

Questions des commissaires

Au sujet de la page 24 de la présentation, une question se pose quant à l'application complète des normes IPSAS par l'Etat de Genève, car celui-ci a pris l'habitude de les appliquer avec des exceptions.

Le département précise qu'on ne parle pas de dérogation à ce niveau. Les normes IPSAS prévoient une consolidation des entités sur lesquelles la maison mère exerce un contrôle. Ce n'est pas une interprétation ou quoi que ce soit. Les dérogations figurent dans le tome 1 et elles n'ont pas évolué par rapport aux autres années. Il confirme que c'est la pure application des normes IPSAS en indiquant que, l'année prochaine, le département prendra soin de ne pas parler d'approche dans sa présentation.

Sur les garanties d'emprunts (cf. p. 34 de la présentation), d'« autres entités consolidées » sont mentionnées. Il aimerait savoir de quelles autres entités il s'agit, parce qu'il y a quand même des montants de fonds propres et d'emprunts assez importants. Le département indique qu'il doit s'agir des SIG, de l'AIG et de l'IMAD. Par ailleurs, le détail des emprunts pour ces autres entités se trouve sur une liste qui figure en page 33 de la présentation.

Concernant les pages 28 et 29 sur les prestations de service on constate que l'AIG connaît une variation des prestations de services de +10% entre 2021 et 2020 alors que l'Etat de Genève vient de lui ouvrir un crédit potentiel de 200 millions de francs. Ne devrait-on pas se référer à l'année 2019 pour avoir des comparaisons objectives ?

Le département estime que c'est pour cette raison que le département a donné à chaque fois des précisions, par exemple, pour les HUG, il y a +96 millions de francs dont il faut déduire 39 millions de francs liés au COVID. Toutefois, ces tableaux sur deux ans reproduisent quelque chose de normé.

Par rapport au bilan du grand Etat consolidé, lors de la présentation du bilan du petit Etat, il a été indiqué qu'il y a 19,9 milliards de francs d'actifs et 21,8 milliards de francs de fonds étrangers et, donc, -1,9 milliard de francs de fonds propres. Il a également été précisé que Genève est le seul canton à avoir des fonds propres négatifs. Au niveau du bilan du grand Etat consolidé, on constate qu'il y a un total d'actifs pour 32 milliards de francs, des fonds étrangers pour 28 milliards de francs et des fonds propres positifs pour +3,9 milliards de francs. Par conséquent, les fonds propres sont positifs au niveau du grand Etat consolidé.

Le département confirme cela et il indique qu'ils ont donné des exemples d'entités, comme les TPG, l'IMAD ou les EPI, dont les dettes sont égales aux actifs. Inversement, il y a des entités qui ont énormément de fonds propres et qui sont très peu endettées, comme l'université. Même l'AIG, qui annonce aujourd'hui qu'il a 800 millions de francs de dettes, par rapport à la valeur vénale de l'aéroport qui doit être d'au moins 2 milliards de francs, n'aurait aucun problème pour emprunter. Aujourd'hui, par rapport à son bilan, il a peut-être des fonds propres qui sont bas parce qu'il n'a pas réévalué ses actifs lorsqu'il est passé aux normes IFRS, mais l'aéroport va bien. Les SIG vont très bien aussi. Quant à l'UNIGE, si on devait les placer sur un axe évaluant le rapport entre fonds propres et fonds étrangers, la richesse, etc., c'est peut-être elle qu'on mettrait au sommet. Dans les comptes consolidés, il y a effectivement la somme de l'ensemble. Par contre, en individuel, la situation du canton de Genève, avec -1,9 milliard de francs de fonds propres, ne se trouve nulle part ailleurs. Il faut également relever qu'il n'y a pas une seule entité qui a des fonds propres négatifs. C'est véritablement l'Etat de Genève qui est financièrement le plus exsangue de toute la constellation du grand Etat de Genève.

Certains commissaires comprennent qu'une explication est liée au fait que l'on a autonomisé les SIG, l'AIG, etc., mais si on cantonalisait l'ensemble du grand Etat consolidé, l'Etat de Genève serait aussi bon élève que d'autres cantons.

A la suite de quoi, le département indique que le canton de Genève serait de toute façon le plus faible. Ce qui est gênant, c'est que les fonds propres de l'Etat, dans les comptes individuels, sont négatifs. C'est quelque chose que les prêteurs remarquent. La vision des comptes consolidés est une vision très conceptuelle. Celui qui rembourse les dettes et qui porte la majorité des dettes du grand Etat, c'est l'Etat. C'est uniquement sa trésorerie qui le fait. Ce n'est pas la trésorerie des SIG qui est excédentaire chaque année et qui se porte très bien.

Concernant les prestations de services des SIG et leurs bénéficiaires alors que Monsieur Prix contrôle parfaitement les prix de facturation de l'énergie, certains commissaires s'interrogent alors que les SIG prétendaient que leurs marges étaient très contrôlées et qu'ils ne pouvaient pas faire beaucoup de bénéfices sur le coût de l'électricité.

Sur le taux d'endettement des entités subventionnées et le fait qu'il y a quelques années la Cour des comptes avait émis des réserves, ce sont les TPG qui pourraient poser un souci puisqu'ils ont très peu de fonds propres.

Le département explique que les TPG ont des dettes qui sont garanties par l'Etat et qui sont à peu près égales à leurs actifs. C'est la situation des TPG qui est effectivement la moins enviable de celles de tous les établissements publics. Il y a aussi les EPI qui ne sont pas dans une situation très enviable, mais c'est sur la structure financière. Sur les TPG, c'est un choix de gestion de l'Etat. Il s'agit de savoir si on finance le matériel roulant avec des fonds propres des TPG ou par des emprunts garantis par l'Etat. Jusqu'à présent, le choix de gestion a été de financer toutes les acquisitions des TPG par des emprunts garantis par l'Etat, mais l'Etat aurait pu procéder autrement. L'année prochaine, il pourra indiquer sur un axe le poids des entités ainsi que leur ratio entre fonds propres et fonds étrangers. On verra ainsi la constellation des planètes et la manière dont elles sont alignées.

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

Le lecteur voudra bien se référer aux pages 121 et suivantes du tome 4 intitulé « Rapport sur les comptes consolidés 2021 ».

Votes du PL 13093

Entrée en matière

Mise aux voix, l'entrée en matière du PL 13093 est acceptée par : 13 oui (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 1 MCG) et 1 abst. (1 EAG)

Deuxième débat

Soumis au vote du 2^e ébat, le titre et préambule ainsi que les art. 1 et 2 **sont acceptés sans opposition.**

Le groupe MCG signale sa préoccupation face à l'état insuffisant des fonds propres de nombreuses régies publiques qui devrait être amélioré au fil des années de manière progressive. C'est vraiment un axe stratégique qui devrait être étudié de manière importante, car cela va permettre à ces institutions publiques d'avoir suffisamment de solidité financière à long terme. En fait, presque toutes les institutions se plaignent de ne pas avoir assez de fonds. C'est véritablement quelque chose qui doit trouver une solution dans les prochaines années pour la pérennité de ces institutions.

Ensuite, un commissaire socialiste indique avoir appris dans la presse que, eu égard à l'augmentation du prix de l'électricité, les HUG ont subi une augmentation importante de leur facture d'électricité, et plus généralement sur

l'énergie. Les HUG ont décidé de ne pas se fournir aux SIG ; or les prix sur le marché sont beaucoup plus importants que ceux proposés aux usagers des SIG. Il se trouve que les HUG ont une perte qui se chiffre en millions et maintenant ils vont venir présenter une demande de crédit supplémentaire à la commission des finances. Le commissaire trouve étonnant qu'ils se permettent le luxe de sortir des SIG, alors que ceux-ci proposent des tarifs régulés, et que, quand ça va mal, ils viennent demander un crédit supplémentaire. C'est tout simplement choquant. Il trouve qu'ils auraient dû rester aux SIG comme entité publique et ne pas aller jouer sur les marchés pour ensuite venir demander un crédit supplémentaire à la commission des finances parce qu'ils n'arrivent pas à assumer la facture énergétique.

Troisième débat

Mis aux voix, l'ensemble du PL 13093 est accepté par : 14 oui (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG) et 1 abs. (1 EAG)

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 2021 (voir annexe figurant dans le rapport PL 13092-A).

Projet de loi (13093-A)

approuvant les états financiers consolidés de l'Etat de Genève pour l'année 2021

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 2021,
décrète ce qui suit :

Art. 1 Etats financiers

¹ Les états financiers consolidés pour l'année 2021 sont approuvés.

Art. 2 Corrections d'erreurs, changements de méthode comptable et modification du périmètre de consolidation

Sont approuvés les erreurs corrigées dans le bouclage des comptes 2021, les changements de méthode comptable, 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 2020, avec les conséquences suivantes :

- a) le résultat net négatif 2020 est de 339 millions de francs, au lieu de 376 millions de francs ;
- b) les fonds propres au 1^{er} janvier 2020 s'élèvent à 3 916 millions de francs, au lieu de 3 832 millions de francs.