



*Date de dépôt : 5 novembre 2024*

## **Rapport**

**de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de Caroline Marti, Thomas Wenger, Sylvain Thévoz, Grégoire Carasso, Matthieu Jotterand, Jean-Charles Rielle, Caroline Renold, Jean-Pierre Tombola, Sophie Demaurex, Diego Esteban modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05) (*Investissons dans l'avenir, préfinançons les transitions écologique, démographique et numérique par les excédents comptables*)**

*Rapport de majorité de Pierre Nicollier (page 3)*

*Rapport de minorité de Caroline Marti (page 46)*

## **Projet de loi (13449-A)**

**modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF)  
(D 1 05)** *(Investissons dans l'avenir, préfinançons les transitions écologique, démographique et numérique par les excédents comptables)*

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. 12A    Préfinancement (nouveau)**

<sup>1</sup> L'Etat constitue dans ses fonds propres un préfinancement de ses futures  
dépenses en lien avec les transitions écologique, démographique et numérique.

<sup>2</sup> Est notamment attribuée au préfinancement une partie des excédents de  
revenus constatés lors d'un exercice. Les dispositions spéciales sont réservées.

<sup>3</sup> L'attribution au préfinancement, respectivement son utilisation, est  
comptabilisée sous la forme d'une charge ou d'un revenu extraordinaire,  
conformément à l'alinéa 4.

<sup>4</sup> Le compte de résultat des états financiers individuels de l'Etat comprend un  
résultat avant attribution au préfinancement, respectivement son utilisation.

<sup>5</sup> Le résultat après attribution au préfinancement, respectivement son  
utilisation, est utilisé pour calculer l'excédent de charges admissible au sens  
de l'article 68, lettre c.

<sup>6</sup> L'attribution au préfinancement, respectivement son utilisation, est constatée  
dans les états financiers puis validée par le biais de la loi approuvant les états  
financiers de l'Etat.

#### **Art. 70      Disposition transitoire relative à l'article 12A (nouveau)**

L'article 12A s'applique à compter des états financiers individuels de l'Etat de  
Genève pour l'année 2023, approuvés en 2024.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

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

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de Pierre Nicollier

La commission des finances a traité cet objet lors de six séances, entre le 15 et le 18 septembre 2024, sous les présidences respectives de M. François Baertschi et de M. Jacques Béné.

Les procès-verbaux ont été rédigés par M. Lucas Duquesnoy et par M<sup>me</sup> Emilie Gattlen. Les représentants du département des finances ont apporté une aide active à la commission durant toute la durée du traitement de ce projet de loi.

La commission a été assistée dans ses travaux notamment par le secrétaire de la commission, M. Raphaël Audria.

Que toutes ces personnes soient remerciées de leur soutien indispensable aux travaux.

### Le projet de loi en bref

Le projet de loi a pour objectif la création d'un fonds destiné à préfinancer les transitions écologiques, démographiques et numériques. Ce fonds serait alimenté par les excédents des revenus aux comptes du canton.

La commission a mené les auditions suivantes avant de prendre position sur le projet :

- M<sup>me</sup> Caroline Marti, première signataire ;
- M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat/DF, et M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint/DF ;
- M. Pascal Rattaz, chef du service d'analyse et de gestion financières, département des finances et de l'agriculture (DFA), canton de Vaud.

A la suite de ces auditions, la majorité de la commission a décidé de refuser le projet de loi pour les raisons suivantes :

1. Les normes comptables IPSAS ne permettent pas de préfinancement.
2. Le canton de Vaud, donné comme exemple, a décidé de permettre le préfinancement. Cependant, ce canton se trouve dans une situation incomparable avec Genève qui subit une dette de plus de 10 milliards de francs pour 524 000 habitants. La dette du canton de Vaud se monte quant à elle à 700 millions de francs pour 846 000 habitants, permettant de justifier une allocation des excédents.

## Présentation par la première signataire, M<sup>me</sup> Caroline Marti

M<sup>me</sup> Marti explique que ce projet de loi part du constat que le canton de Genève est dans une situation financière favorable avec des excédents aux comptes réguliers. Les recettes sont en hausse. Elle mentionne que les auteurs de ce projet de loi considèrent que le gouvernement doit prévoir et que, dans cette optique, il y a un intérêt, de manière à voir l'avenir de façon apaisée, à profiter de cette situation pour mettre de l'argent de côté afin de faire face aux enjeux et aux défis futurs.

Or, ces enjeux seront importants et engendreront des besoins et des engagements financiers conséquents. Comme cela a été rappelé dans son programme de législature, le Conseil d'Etat identifie trois enjeux majeurs. Il considère en premier lieu le dérèglement climatique et propose des investissements conséquents pour s'y adapter avec 500 millions de francs de subventions pour les rénovations énergétiques des bâtiments, plus de 200 millions de francs pour un programme de végétalisation des zones urbaines ou encore les investissements ambitieux dans les transports publics. Les montants se chiffrent en centaines de millions de francs, voire en milliards. Ceci traduit l'importance de mettre de côté de l'argent en profitant des comptes très favorables.

Un autre grand défi est celui de l'évolution démographique avec une population qui vieillit. Les enjeux liés au vieillissement vont aussi générer des investissements conséquents et pas uniquement pour créer des places dans les institutions adéquates, mais aussi pour le développement des IEPA ou encore le renforcement du volet des soins à domicile. Enfin, la transition numérique va aussi nécessiter d'importants investissements, mais aussi de plus grandes charges de fonctionnement pour l'accompagner. Les investissements sont donc un vrai défi pour assurer cette transition et l'avenir des administrés.

Le projet de loi n'invente pas un mécanisme de préfinancement, mais en propose un qui existe déjà dans d'autres cantons, notamment le canton de Vaud. Ce mécanisme avait été présenté par la conseillère d'Etat responsable des finances et ses services dans le cadre des débats sur la recapitalisation de la CPEG en proposant l'utilisation de l'outil de préfinancement pour réussir à assumer les premières années de recapitalisation. Cette option avait finalement été abandonnée, mais l'idée du préfinancement reste pertinente. Elle permet de trouver une utilisation évidente aux excédents aux comptes qui permettront d'anticiper le financement de projets futurs.

Ce mécanisme est conforme aux normes MCH2 tout en représentant une entorse aux règles comptables IPSAS. Il existe et est utilisé dans d'autres cantons comme le canton de Vaud. Le projet de loi propose donc d'introduire

ce nouvel outil dans le domaine des finances publiques. Aujourd'hui, les choix du Grand Conseil et du Conseil d'Etat sont limités quand il y a des bonis aux comptes. Il n'est plus possible de verser une partie de l'argent dans la réserve conjoncturelle, puisque celle-ci a déjà atteint le milliard de francs.

Actuellement, il est possible de procéder à un amortissement anticipé de la réserve budgétaire de la CPEG ou encore de rembourser la dette.

Ce projet de loi ouvre une nouvelle possibilité d'utilisation d'une partie des excédents aux comptes pour les verser dans un mécanisme de préfinancement pour les futures dépenses qui interviendraient dans les années à venir.

Le mécanisme ne remplace pas les autres options et le Conseil d'Etat pourrait continuer à décider s'il veut mettre une partie de l'excédent dans la réserve conjoncturelle, une partie dans la réserve budgétaire ou encore une partie dans ce mécanisme de préfinancement.

L'idée du projet de loi est surtout de profiter de la situation actuelle pour anticiper les besoins futurs et éviter de se retrouver dans des situations compliquées quand la situation sera moins bonne alors que les engagements ne vont pas disparaître.

Un député PLR rappelle le point essentiel de la LGAF et des comptes de l'Etat, à l'art. 6, qui invite à respecter les principes et les méthodes comptables internationales pour le secteur public, à savoir les normes IPSAS. Ces normes internationales, au même titre que les IFRS pour le privé, ont pour objectif d'améliorer la qualité de l'information financière des entités du secteur public pour permettre une décision d'allocation de ressource fondée sur des informations fiables et assurer la responsabilité dans ce domaine. On peut donc penser que tout le monde partage cet objectif, que ce soit pour les administrés, pour l'Etat ou pour les députés eux-mêmes qui ont un rôle de surveillance et doivent le faire dans de bonnes conditions.

En l'occurrence, ces normes IPSAS interdisent les provisions pour événement futur, et ce dans un principe d'étanchéité entre les exercices. Si on veut comparer un exercice avec un autre, indépendamment des positions politiques de chacun, les charges et les produits d'un exercice X doivent être comptabilisés dans cet exercice, tandis que les charges et produits d'un autre exercice doivent l'être dans cet autre exercice. C'est pour cela que les provisions ne sont jamais liées au futur, mais bel et bien à un engagement lié à l'exercice et qui engendre un coût dont le paiement peut se faire dans le futur tant qu'il est comptabilisé dans l'exercice X. C'est assez fondamental puisque, si l'on encaisse pour une certaine année le montant d'un événement extraordinaire, cela peut donner l'impression d'avoir un très haut revenu alors qu'il n'est pas affairant à cet exercice, mais qu'il s'agit d'un correctif

d'exercice précédent. Même si l'impact porte sur l'année en cours, il n'est pas afférent à cette année précise.

Il va de soi que, si ce revenu extraordinaire était connu à l'avance, il serait comptabilisé dans les bons comptes. Or, le projet de loi propose ici, au vu d'un certain résultat positif, d'aller imputer une charge pour quelque chose qui n'a rien à voir avec l'exercice actuel, mais avec un futur hypothétique. On se perd donc totalement pour dire à quelle année la charge est afférente et, en matière de transparence et de contrôle des comptes, on perd l'objectif recherché.

Le député PLR demande donc si les auteurs du projet de loi n'ont pas l'impression d'être totalement en contradiction avec le principe de ces normes IPSAS. Il se trouve que le canton de Vaud n'applique pas les normes IPSAS. Il ne faut par ailleurs pas confondre MCH2, qui est un modèle de présentation des comptes, avec les normes IPSAS qui disent comment il faut calculer ce qui va dans les comptes.

Genève a été un canton précurseur en adoptant ces normes pour des raisons de transparence de l'information financière et de comparabilité, et il y a fort à parier que tous les autres cantons appliquent ces normes à terme. Le texte demande finalement de revenir en arrière avec moins de transparence. Il n'est donc peut-être pas pertinent de suivre ce que fait le canton de Vaud sur tous les plans, puisque l'on ne respecte ici ni les normes IPSAS ni la LGAF.

Le député rappelle également que les dispositions transitoires de la RFFA prévoyaient la suppression de la réserve conjoncturelle en prévoyant à la place un préfinancement pour la recapitalisation de la CPEG. L'exact contraire a finalement été fait, notamment pour les raisons qui viennent d'être évoquées.

M<sup>me</sup> Marti répond en demandant comment expliquer que la conseillère d'Etat chargée des finances soit venue avec ses services il y a de cela quatre ans, alors que le canton appliquait les normes IPSAS, présenter un projet de loi dont découle directement le projet de loi présenté ce jour puisqu'il en reprend mot pour mot les termes à l'exception de ce à quoi pourrait servir le préfinancement. Dans ce cadre, la députée considère que des exceptions sont possibles, comme le DF le considérait à l'époque.

Dès lors, on n'est plus dans un débat comptable, mais dans un débat politique pour se demander s'il est opportun de faire des dérogations à ces normes IPSAS, parce qu'il y a un intérêt politique à profiter de la situation financière actuelle pour préfinancer des dépenses que l'on aura dans le futur sans savoir quels moyens on aura à ce moment-là.

Le député PLR rappelle ici que la recapitalisation prévoyait effectivement de supprimer la réserve conjoncturelle pour un préfinancement alors que le PLR s'y était toujours opposé. Sur les normes IPSAS, elles prévoient la

comptabilisation des engagements de prévoyance. Ceux-ci sont prévus dans la norme, tout comme le fait qu'il s'agit d'une norme abstraite qui doit être adaptée selon le pays dans lequel elle s'applique. Cette distinction permettrait donc en effet d'appliquer différemment ce principe de prévoyance prévu dans une norme IPSAS. Pour rappel, la manière de comptabiliser les engagements de prévoyance peut différer entre les pays, ce qui n'est pas le cas pour les amortissements ou les provisions. Le député se demande cependant si l'on considère ici qu'il n'y a pas d'exception faisable et donc que l'on ne respecterait pas les IPSAS et la LGAF, ce qui rendrait ce projet de loi illégal.

M<sup>me</sup> Marti invite le député à poser cette question au DF.

Un autre député PLR affirme qu'il s'agit à nouveau d'un artifice comptable. C'est la différence entre la gauche et la droite, à savoir qu'un résultat positif ne signifie pas forcément que l'on a de l'argent dans les mains. Le député se demande ce qu'il arriverait au remboursement de la dette si l'on mettait en place ce préfinancement. D'autre part, il note que le préfinancement vaudois a un but bien précis, ce qui serait moins le cas en parlant de financement des transitions écologiques, démographiques et numériques.

M<sup>me</sup> Marti répond que l'on peut en effet mettre beaucoup de choses. Il y a néanmoins un contrôle démocratique sur la manière d'utiliser ce mécanisme de préfinancement, puisque cela figurerait dans les comptes qui sont adoptés par le Grand Conseil. Il serait donc possible de demander au Conseil d'Etat de se justifier sur l'utilisation du mécanisme.

Le député PLR rappelle que, dans le canton de Vaud, le mécanisme n'est utilisé que pour de l'investissement, que ce soit pour des crédits d'investissement ou des compensations d'amortissement. Il n'y a jamais eu aucun problème pour financer des investissements dans ce parlement, ce qui laisse un peu perplexe. Les seuls cas problématiques ont vu le Conseil d'Etat finir par retirer les projets de lois. Le préfinancement se fait dans l'attente d'un financement pour un projet définitif et concret, ce qui n'est pas vraiment ce que propose ce projet de loi où on pourrait attendre des dépenses de 100 millions de francs comme de 100 milliards de francs.

M<sup>me</sup> Marti rappelle qu'il n'y a pas encore 100 milliards de bonis aux comptes. Sauf erreur, le canton de Vaud a utilisé le préfinancement pour financer des mesures d'accompagnement RFFA qui ne sont pas nécessairement des investissements. Le projet de loi ne précise pas qu'il s'agit d'investissements et dit qu'il peut aussi potentiellement s'agir de dépenses de fonctionnement.

Une députée PLR rebondit sur la question et se demande s'il n'y a pas une contradiction entre l'utilisation de ces préfinancements qui émanent d'un

budget de fonctionnement et leur utilisation pour faire des investissements. Si on lit l'exposé des motifs, les auteurs parlent du développement majeur de structures d'accueil et d'investissements rapides. Elle se demande si les termes sont mal utilisés ou si on veut vraiment prendre un préfinancement qui vient d'un budget de fonctionnement pour faire ces investissements.

M<sup>me</sup> Marti répond que cet argent ne vient pas d'un budget, mais du compte de résultat de l'Etat. La façon dont ce projet de loi est formulé dit que ce préfinancement doit servir à répondre aux enjeux liés à certaines politiques publiques sans préciser s'il s'agit de dépenses d'investissement ou de fonctionnement.

La députée PLR comprend que, même si le Grand Conseil vote des investissements, cela ne posera aucun problème par rapport au projet de loi puisqu'il n'y aura plus besoin de lois relatives.

M<sup>me</sup> Marti précise que ce n'est pas parce qu'un projet est préfinancé que cela supprime le vote de crédits d'investissements. Simplement, le crédit sera moins élevé puisqu'une partie serait déjà financée.

### ***Discussion relative aux auditions***

M<sup>me</sup> Marti propose d'entendre le DF.

Le président ne voit pas d'opposition à l'audition du DF et demande s'il y a des prises de position sur l'audition des communes.

Un député PLR indique ne pas être opposé à entendre le DF et pense qu'il faut en effet commencer par là, avant de voir si la commission veut mener d'autres auditions.

Un député S indique savoir qu'il existe un mécanisme de préfinancement similaire dans le canton de Vaud et il aimerait que le DF donne aussi des exemples plus précis sur cela.

M. Fiumelli répond que le DF a déjà présenté de manière détaillée la méthode de prévision, mais qu'il revient toujours avec plaisir redonner ces informations.

Le député S a entendu dire qu'une présentation plus fouillée et détaillée pouvait être faite.

M. Fiumelli répond qu'il est possible d'aller encore plus dans le détail. Sur la deuxième question, il sera possible de présenter ce que le canton de Vaud publie dans ses comptes et la façon dont ils utilisent leur préfinancement, du moins sur la base de ce que le DF peut savoir.

Un député PLR souhaite que le département rappelle les différences de méthodologie comptable entre les deux cantons.

Le président propose d'entendre en premier lieu le DF et de voir ensuite, sur la base de ce qui aura été dit, s'il est nécessaire de mener d'autres auditions.

### **Audition de M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat/DF, et de M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint/DF**

M<sup>me</sup> Fontanet indique que le Conseil d'Etat partage évidemment les préoccupations amenées par ce projet de loi autour de ces enjeux de société très importants. Il n'est pas possible de le nier et la Confédération le dit également dans une publication qui se penche sur les perspectives à long terme pour les finances publiques en Suisse en 2024. Cette publication montre que la pression sur les comptes des administrations publiques ne fera qu'augmenter jusqu'en 2060, d'une part en raison de l'évolution des besoins, mais aussi en raison de l'évolution démographique. Il en ressort également que ce sont essentiellement les communes et les cantons qui vont supporter l'effort, à l'instar de Genève où c'est surtout le canton qui va soutenir ces efforts de lutte contre le climat afin d'atteindre cet objet de zéro émission nette. On peut comprendre que les excellents résultats aux comptes des trois dernières années attisent des convoitises et le parti socialiste vient aujourd'hui avec la question du préfinancement. Le Conseil d'Etat a pour sa part décidé de profiter de ces résultats pour diminuer les impôts et pour octroyer la gratuité des TPG aux jeunes ainsi qu'une baisse de 50% pour les personnes à l'AVS et à l'AI.

Sur la situation à ce stade, le canton a retrouvé des fonds propres positifs en 2023, ce qui n'était pas arrivé depuis longtemps, et ce malgré le fait qu'il y ait encore une réserve budgétaire négative à amortir en lien avec la recapitalisation de la CPEG pour 2,2 milliards de francs. D'ailleurs, en cas de résultat positif aux comptes 2024, il serait beaucoup plus cohérent de continuer à faire des amortissements extraordinaires qui nous permettent de réduire les charges de fonctionnement liées à l'amortissement de cette réserve budgétaire négative plutôt que de créer de nouvelles réserves ou de nouveaux préfinancements. Chaque amortissement extraordinaire de cette réserve budgétaire représente une économie sur les prochains budgets et donc plus de disponibilités pour des prestations à la population.

Il faut également rappeler que Genève reste le canton le plus endetté de Suisse avec un PDI très élevé à plus de 13 milliards et également des ambitions très importantes. Tout ce que l'on peut diminuer comme dette donnera plus de marge de manœuvre pour augmenter les investissements. Le Conseil d'Etat ne partage pas le point de vue des auteurs et estime que le préfinancement n'apporterait pas quelque chose de plus par rapport à la réserve conjoncturelle en termes de pilotage des finances publiques.

Avant de rentrer dans la mécanique du préfinancement, il faut rappeler les principaux enjeux relatifs au budget aux comptes de l'Etat et surtout les objectifs et les exigences qu'il convient de faire respecter dans l'intérêt du Grand Conseil et de la population. D'abord, il faut se demander qui du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil autorise quelle dépense pour quelle nature, pour quoi faire, pour quelle durée et pour quel montant. Le budget est une autorisation de dépenses par certains crédits supplémentaires en dessous d'un seuil fixé par la LGAF et par certaines charges non monétaires (il s'agit d'exceptions), mais la majorité des dépenses doivent faire partie du budget de l'Etat et donc être autorisées par le Grand Conseil.

En ce sens l'Etat est donc bien plus limité que les communes, puisque les magistrats de ces dernières, à partir du moment où une dépense est mise au budget, peuvent l'utiliser dans leur commune pour un autre élément que celui prévu initialement. Toutes les dépenses de l'Etat doivent être inscrites pour leur part dans le projet de budget et être autorisées par le Grand Conseil, y compris la dépense effective neutre sur le plan comptable qui a fait l'objet d'une prévision comptable lors d'un exercice précédent. C'était notamment le cas pour la provision effectuée pour la recapitalisation de la CP, qui a dû faire l'objet d'un crédit supplémentaire présenté devant la commission des finances pour pouvoir être utilisée.

Il y a donc une vraie marge de manœuvre du Grand Conseil et le budget n'est pas une simple enveloppe globale en ce qu'il précise la nature de la dépense, sa destination et sa durée.

Le budget est séparé en deux parties : le budget de fonctionnement avec des autorisations annuelles et le budget des investissements. Le préfinancement ne permettra pas de répondre à ces enjeux de budget qui sont avant tout une exigence démocratique. Les comptes sont quant à eux déposés dans le respect du principe de l'image fidèle et sincère avec une comptabilité qui représente d'une manière non déformée la situation économique de l'Etat ainsi que dans le respect du principe de la délimitation des exercices, ce qui fait que les charges et les revenus sont comptabilisés sur les exercices qui les concernent. Ces principes sont essentiels pour les normes IPSAS, mais aussi pour les normes MCH2 avec quelques nuances. L'exigence de transparence est nécessaire à l'exercice du pouvoir de contrôle parlementaire.

M<sup>me</sup> Fontanet estime par ailleurs que c'est parce que les comptes de l'Etat sont particulièrement transparents que les questions sont de moins en moins nombreuses durant l'examen des comptes. Les comptes ne peuvent pas servir à autoriser des dépenses comme le voudrait ce projet de loi, en tout cas pas au vu du fonctionnement genevois.

Concrètement, le projet de loi prévoit un nouvel art. 12A dans la LGAF, au sein du chapitre II Pilotage des finances publiques, section 1 Equilibre des comptes à moyen terme. L'objectif des auteurs serait de créer un nouveau déficit autorisé après celui qui est déjà autorisé par la réserve conjoncturelle. Le dispositif prévoit l'alimentation de ce préfinancement par une charge extraordinaire qui serait prise sur une partie des excédents de revenus ordinaires et son utilisation par un revenu extraordinaire comme dans le cas de l'application de l'art. 6A qui prévoit l'amortissement de la réserve budgétaire CPEG. Il y avait deux résultats : le premier avant les charges et revenus extraordinaires et le second après ces charges. Le seul effet réel de ce nouvel art. 12A est l'al. 5 qui prévoit un nouveau déficit admissible.

Concrètement, si on prend le budget 2025, quand le déficit admissible RFFA est aujourd'hui fixé à 256 millions de francs, il pourrait être encore inférieur si on tenait compte d'un revenu extraordinaire qui proviendrait d'un préfinancement qui aurait été créé précédemment. M<sup>me</sup> Fontanet s'étonne que cet al. 5 renvoie au déficit autorisé de l'art. 68 puisque les dispositions de cet article sont transitoires et cesseront tout effet dès le budget 2028.

Il faudrait donc déjà formuler différemment cet alinéa sans faire référence à cette disposition transitoire qui prévoit par ailleurs de créer un préfinancement avec un résultat des comptes 2023. Or, pour rappel, les comptes 2023 sont bouclés depuis plusieurs mois et, si on voulait rouvrir tout cela, il faudrait déposer des amendements pour utiliser des montants de ces comptes 2023. Un des défauts de ce texte, outre le fait qu'il souhaite créer une nouvelle possibilité de déficit en plus de la réserve conjoncturelle, est qu'il ne remplit pas les objectifs fixés par ces auteurs, puisque l'introduction du mécanisme de préfinancement dans la LGAF ne suffit pas pour créer des autorisations de dépense et il aurait fallu prévoir d'autres dispositions.

Dans le PL 13449, les auteurs écrivent que ce mécanisme de préfinancement avait été proposé par le DF en 2018 pour préfinancer la recapitalisation de la CPEG. Il est peut-être important de faire un rappel sur les intentions du DF en 2018. En 2016, le Conseil d'Etat avait déposé plusieurs projets de lois en lien avec la RFFA, qui s'appelaient encore RIE III alors, dont le PL 12007 qui instaurait ce principe du déficit autorisé via une disposition transitoire. Il avait à l'époque semblé plutôt pertinent, en contrepartie du déficit autorisé, de supprimer la réserve conjoncturelle. Parallèlement à la RFFA, le DF a aussi travaillé à la recapitalisation de la CPEG, avec un projet initial du Conseil d'Etat qui prévoyait déjà d'étaler la charge comptable sur les 40 prochaines années. Finalement, ce sont deux projets qui ont été votés en 2019 et la RFFA a aussi été adoptée début 2019 avec des conséquences

financières plus importantes, puisque l'on a ajouté dans le paquet des subsides d'assurance-maladie.

La CPEG, la RRFA et le contreprojet à l'IN 170 ont été acceptés par le peuple en 2019. Pour la CPEG, c'est le texte soutenu par la gauche et le MCG qui l'a emporté. Dès lors, il était clair pour le DF qu'il allait être compliqué de boucler les projets de budget suivants et que les dispositions transitoires de la RRFA étaient insuffisantes pour amortir le choc de la recapitalisation et de la RRFA en même temps, surtout si c'était la L 12228 qui devait être adoptée.

C'est dans ce cadre que le DF a proposé avec le PL 12534 un mécanisme de préfinancement dédié uniquement à la CPEG et avec un nouvel art. 6B qui venait potentiellement annuler l'effet de l'art. 6A qui constitue un post-financement sur les prochains exercices. Après de nombreux débats en commission, cette solution a été considérée comme beaucoup trop compliquée et risquant de rendre les comptes illisibles. Dès lors, le Conseil d'Etat a proposé la réintroduction de la réserve conjoncturelle, ce que le parlement a accepté. Cette réserve a bien rempli son rôle depuis lors, et particulièrement dans le contexte du covid puis de la crise énergétique et migratoire. Elle a permis de présenter des budgets fortement déficitaires de 2020 à 2023 et d'aller au-delà du déficit RRFA. Le préfinancement proposé en 2019 était fortement différent de ce qui est proposé aujourd'hui puisqu'il était dédié uniquement à une seule charge de fonctionnement, à savoir l'amortissement de la réserve budgétaire liée à la recapitalisation de la CPEG. Pour sa part, le PL 13449 concerne toutes sortes de dépenses différentes, y compris des investissements.

M. Fiumelli rappelle que la Cour des comptes, dans son rapport de révision sur les comptes 2023, indique au sujet de la recapitalisation de la CPEG et de cette réserve budgétaire que le montant de la recapitalisation s'élève à 5,3 milliards de francs et a été comptabilisé en 2019 directement dans les fonds propres dans la rubrique réserve budgétaire, ceci sans impact sur le compte de résultat. La L 12228 et la L 12364 prévoient un traitement comptable spécifique conformément à l'art. 6A de la LGAF, ce qui constitue une dérogation au principe de l'image fidèle. Conformément aux dispositions légales, ce montant est réintégré dans les comptes de résultat via une charge annuelle sur une durée totale maximale de 40 ans, respectivement de 33 pour la FPTPG. Ce mécanisme comptable est conforme à l'art. 6A de la LGAF et constitue également une dérogation au principe de l'image fidèle. Le montant de 1,616 milliard de francs de l'amortissement de la réserve budgétaire que l'on a passé aux comptes 2023 ne doit pas être considéré comme une charge, mais comme un mouvement au sein des capitaux propres.

Dans les comptes, il y a donc le résultat IPSAS et le résultat conforme à la LGAF et à la réserve budgétaire. On ne sait pas exactement comment la Cour

des comptes analyserait le préfinancement prévu par le PL 13449, mais il est certain qu'elle dirait que ces écritures comptables ne sont pas compatibles avec le principe de l'image fidèle et que ces charges et revenus extraordinaires seraient en réalité des mouvements à l'intérieur des capitaux propres. En clair, pour la Cour des comptes, ce préfinancement ne serait pas compatible avec les normes IPSAS. S'agissant de MCH2, le système autorise en effet les préfinancements en apparence.

Cependant, dans sa recommandation publiée sur le sujet, il indique que les préfinancements permettent de répartir les charges financières de projets sur plusieurs années. Concrètement, ces préfinancements servent uniquement à permettre d'anticiper des amortissements et des charges d'intérêt de projets d'investissement qui ne sont pas encore finalisés. Donc, on commence à comptabiliser les amortissements avant que l'objet ne soit disponible.

Ces préfinancements ne sont pas du tout faits pour les dépenses de son fonctionnement. Dans son complément de 2011 à cette recommandation, le MCH2 est beaucoup plus critique sur ces préfinancements et recommande de ne plus en faire, sans les interdire formellement.

Dans le canton de Vaud, la loi sur les finances (LFin), dans son art. 4 sur les principes budgétaires et comptables, indique que la comptabilité doit enregistrer toutes les opérations dans la période correspondante. Il dit également qu'aucune provision ni réserve n'est enregistrée dans les comptes de l'Etat et que des préfinancements peuvent y être enregistrés. Il est donc curieux de dire quelque part tout et son contraire dans cet article.

Il s'agit de la seule base légale qui autorise le Conseil d'Etat du canton de Vaud à faire des préfinancements. Il n'y a aucun article qui explique par la suite comment cela marche et qui est compétent pour faire quoi. C'est uniquement sur cette base que le Conseil d'Etat a pu faire un grand nombre de préfinancements ces dernières années, sauf évidemment aux comptes 2023 qui n'étaient pas bons. Si l'on regarde les comptes 2021 du canton de Vaud, ils présentent un excédent de revenus de 14 millions de francs.

L'administration explique avoir fait un certain nombre d'écritures de bouclage dans les comptes et des écritures de préfinancement. Il y a par exemple une attribution à un fonds pour l'énergie pour 200 millions de francs avec une charge extraordinaire qui est passée dans les comptes, mais aussi une participation aux charges des communes pour 25 millions de francs ou encore l'amortissement supplémentaire des objets d'investissement bouclés pour 289 millions de francs. Il y a ensuite beaucoup de préfinancements pour un total de 674 millions de francs d'écritures de bouclage aux comptes 2021.

Donc, dans le résultat réel des comptes, il ne faut pas parler de 14 millions, mais de 688 millions de bénéfice. Aux comptes 2022, il y a aussi eu un certain nombre d'écritures de bouclage pour 493 millions de francs, et ce avec des choses assez curieuses comme l'attribution aux capitaux propres pour la BNS de 250 millions de francs.

Cela veut dire que le canton de Vaud a décidé que la part reçue de la BNS en 2022 n'était pas utile et qu'ils pouvaient la mettre dans une réserve dans les fonds propres en vue de l'utiliser plus tard, notamment en la réinjectant dans le budget 2024 pour équilibrer le budget. De son côté, Genève avait prévu l'absence de revenus de la BNS en 2024, ce qui correspondait à une réalité.

Il y a encore un certain nombre de préfinancements dans les comptes vaudois, notamment pour le plan climat en réattribuant un ancien préfinancement qui avait été constitué pour le covid, au lieu d'annuler cette écriture. En 2023, le canton de Vaud a fait un vrai déficit et n'avait plus les moyens de faire des écritures de bouclage et de constituer de nouveaux préfinancements. Le canton a donc utilisé ce qui avait été mis en réserve durant les précédents exercices. On constate ainsi dans le rapport des comptes qu'il y avait 1,3 milliard de francs de fonds propres auxquels sont venus se rajouter 102 millions de francs de revenus fictifs en relation avec ces dépenses pour équilibrer les comptes.

On voit aussi dans les autres catégories de fonds propres ce mouvement qui a été fait pour la BNS en réutilisant 112 millions de francs issus d'un préfinancement non utilisé. Il restera encore 137 millions de francs sur ce préfinancement pour rééquilibrer le budget 2024. Dans le budget 2024, on retrouve par ailleurs une écriture de revenu sur une rubrique 430 où l'on réintroduit 363 millions de francs de revenus liés à la BNS ainsi qu'au solde du préfinancement covid qui n'avait plus d'utilité.

M<sup>me</sup> Fontanet conclut en indiquant que le Conseil d'Etat rêverait d'avoir une marge de manœuvre plus importante et d'engranger certaines dépenses sans passer devant le Grand Conseil systématiquement. L'exécutif a cependant un peu trop de respect pour la fonction des députés et estime qu'il faut conserver la transparence qui est la règle dans le cadre de la présentation des documents ainsi que dans le cadre de l'utilisation des moyens financiers en faisant approuver les dépenses par le parlement.

Le Conseil d'Etat estime que la réserve conjoncturelle est un mécanisme beaucoup plus sain, dans la mesure où cela n'implique pas d'écritures dans le budget ni dans les comptes. Que ce soit pour l'agence de notation du canton, pour le public ou pour les médias, le Conseil d'Etat refuse de recommander ce projet de loi pour préserver la transparence.

Une députée S imagine que, dans le canton de Vaud, les députés votent un projet de loi d'approbation des comptes et que, s'ils ne sont pas d'accord avec l'affectation d'un certain montant à un certain préfinancement, ils peuvent le refuser dans le cadre de ce projet de loi.

M. Fiumelli répond que tout est en fait assez différent dans le canton de Vaud. Du temps de M. Broulis, ce dernier présentait les comptes tout seul et cela allait très vite. Le parlement votait le paquet d'une traite, et si on regarde les rapports de la commission des finances du Grand Conseil vaudois, cela génère relativement peu de questions. Même si cela peut étonner, ce système semble satisfaire les députés.

La députée S constate qu'il y a tout de même ce contrôle parlementaire au moment de voter les comptes, que les députés veuillent le faire ou non.

M. Fiumelli répond que les écritures de bouclement font partie des comptes et donc, quand les comptes sont bouclés, il n'y a pas de marge de manœuvre pour remettre en question des écritures passées dans les comptes. La marge de manœuvre des députés genevois repose sur les articles de la loi approuvant les comptes, mais pas sur les comptes eux-mêmes.

La députée S rappelle que l'attribution d'un certain montant à la réserve conjoncturelle fait l'objet d'un article spécifique dans le projet de loi d'adoption des comptes. On pourrait donc imaginer que cela soit aussi le cas pour les montants qui seraient attribués à des préfinancements.

M<sup>me</sup> Fontanet répond que le Conseil d'Etat ne veut pas allier un niveau de dette comme celui de Genève, une réserve conjoncturelle, quelque chose pour des préfinancements et des investissements importants. Tout est un peu mélangé, sans vraiment savoir si ces préfinancements vont servir à de l'investissement ou à du préfinancement.

La députée S note que, si elle a bien compris, le canton de Vaud utilise les préfinancements tant pour du fonctionnement que pour de l'investissement.

M. Fiumelli répond qu'ils réinjectent cela dans les comptes pour rééquilibrer les dépenses faites dans les comptes.

Un député S relève que M<sup>me</sup> Fontanet a parlé de l'importance de la transparence pour le Conseil d'Etat par rapport aux normes comptables ainsi que de l'influence que cela peut avoir sur la note de l'Etat. Or, le député lit sur le site du canton de Vaud que la notation financière de 2023 confirme le triple A du canton avec une perspective stable, ce dont les Vaudois se réjouissent en soulignant le bien-fondé de leur stratégie et de leurs choix budgétaires.

M<sup>me</sup> Fontanet rappelle que le canton de Vaud a remboursé toute sa dette. Il ne dispose pas d'une dette de 10,6 milliards de francs ni d'une réserve conjoncturelle. Il a uniquement un préfinancement et des normes comptables différentes. Tout cela est donc noté différemment par rapport à la situation de Genève.

Le député S constate en tout cas que la créativité comptable du canton de Vaud n'influence pas négativement sa note globale.

M<sup>me</sup> Fontanet confirme.

M. Fiumelli précise que le DF dit que cette créativité budgétaire et comptable nuit en revanche au débat démocratique. Il serait peut-être intéressant d'entendre le parlement vaudois sur sa perception des choses.

Le député S revient sur ce mécanisme de préfinancement tel que proposé par le PL 13449 et que la Cour des comptes ne considérerait pas compatible, à moins d'avoir une dérogation au principe de l'image fidèle comme cela se fait déjà par rapport à l'amortissement extraordinaire sur les comptes 2023 pour la CPEG.

M. Fiumelli répond que le mécanisme pour la CPEG est très précis et parfaitement identifié, tandis que, si on applique un préfinancement à la vaudoise, les comptes ne respecteraient plus du tout le principe de délimitation puisqu'il s'agirait de revenus fictifs. Quand la BNS est rentrée en 2022 dans les comptes vaudois, elle est ressortie via une charge extraordinaire avant d'être réintroduite en revenu dans le budget suivant. La Cour des comptes ne pourrait pas accepter de comptabiliser plusieurs fois un même revenu.

Le député S demande si le résultat des comptes 2023 de Genève d'ici à 2033 sera de 0 ou de 1,4 milliard de francs d'excédents.

M<sup>me</sup> Fontanet répond que le résultat sera de 1,4 milliard de francs avant affectation du résultat, pour arriver au final à un résultat à l'équilibre.

Un député Vert rappelle que le Grand Conseil a voté 500 millions de francs pour la rénovation énergétique des bâtiments et que ces investissements sont libérés au fur et à mesure de leur utilisation, ce qui peut ressembler à un mécanisme de préfinancement.

M<sup>me</sup> Fontanet répond que ce montant rentre dans le PDI et qu'il s'agit donc d'une subvention d'investissement comptabilisée comme telle. Cette dépense sera amortie sur les exercices où l'on considère que l'argent fait effet.

Le député Vert ne sait plus vraiment comment on amortit puisque l'on subventionne chez des privés et il demande sur combien de temps on va amortir.

M. Fiumelli ne sait plus exactement, mais précise que la Cour des comptes a accepté de considérer que ces investissements font effet dans le futur et qu'ils peuvent donc être amortis en lien avec l'effet de ces investissements.

Le président note que l'on parle de la très bonne santé du canton de Vaud et il demande combien il touche chaque année avec la péréquation.

M. Fiumelli répond qu'il touche 116 millions de francs.

M<sup>me</sup> Fontanet précise que le canton redevient pour la première fois cette année un canton contributeur.

M. Fiumelli précise qu'il est contributeur pour la péréquation de ressources, mais qu'il touche quelques dizaines de millions de francs pour la péréquation des charges.

M<sup>me</sup> Fontanet rappelle qu'il faut aussi se rappeler comment le canton de Vaud a remboursé toute sa dette.

### ***Discussion relative aux auditions***

Une députée S trouverait vraiment intéressant d'entendre l'administration des finances du canton de Vaud.

Le président pense également que cela pourrait être intéressant.

Un député PLR rappelle que le canton de Vaud fonctionne complètement différemment de Genève, avec des députés qui ont une implantation bien plus locale que les députés genevois et qui ont un vrai regard sur ce qui se passe dans leur district. Cela se ressent aussi dans leurs travaux parlementaires et le Conseil d'Etat a beaucoup plus de pouvoir. Les députés ne peuvent par exemple pas déposer de projet de loi. Le député veut bien faire un brainstorming avec les députés vaudois, mais il pense qu'il faudrait plutôt que chaque groupe prenne contact avec ses collègues de parti pour avoir des informations. Il ne voit pas comment on pourrait envisager un mécanisme de préfinancement similaire à Genève et, s'il ne juge pas cette manière de faire, elle n'est compatible avec la transparence genevoise.

La députée S note que, si l'on peut en effet aller demander aux collègues députés vaudois comment ils appréhendent la situation, elle est plus intéressée à entendre l'administration des finances pour comprendre comment elle décide d'affecter tel montant et in fine comprendre ce qu'il y a derrière la présentation du DF de ce jour, sans pour autant dire que c'est ce qu'elle envisage pour Genève. Il y a peut-être un moyen d'utiliser ces mécanismes de préfinancement de manière plus démocratique et il faut pour cela plus d'informations.

Le député PLR se demande à nouveau si la députée parle de préfinancement pour l'investissement ou le fonctionnement.

La députée S répond que cela n'est pas déterminé dans le projet de loi.

Le député PLR répond que Genève n'a pas de problème pour le financement, et ce même dans les investissements. Quand le budget est refusé, il l'est toujours pour des raisons politiques et jamais pour des raisons de financement. Rien qu'en ce moment, la commission des travaux va voter 1,5 milliard de francs de crédits de renouvellement, ce qui montre bien qu'il n'est pas nécessaire de traîner sur ce projet de loi alors qu'il n'y a pas de problème de financement.

Un député S ne veut pas faire le débat maintenant, mais rappelle que la commission a entendu l'auteure du projet de loi ainsi que le Conseil d'Etat et le DF. Quand le député voit ce qui a été présenté aujourd'hui, il est forcément titillé par la possibilité de recevoir le département des finances du canton de Vaud et de leur poser des questions, par exemple sur l'utilisation de ce préfinancement covid par rapport au principe d'image fidèle. Le but n'est évidemment pas de leur dire qu'ils font faux, mais bien de comprendre comment ils justifient ces décisions par rapport au législatif et par rapport à la population. L'issue de ce projet de loi est de toute façon très claire et le groupe socialiste ne demandera pas d'autre audition.

Un député PLR entend les demandes de son préopinant, mais se questionne sur la pertinence d'une audition avec des gens qui appliquent des normes différentes qui ne sont pas transposables au niveau genevois. Ce projet de loi est illégal et ne respecte pas les normes comptables telles qu'on les connaît à Genève, à moins de sortir des normes IPSAS. Enfin, le député s'étonne de la position de la gauche alors même qu'il y a quelques années, le groupe Ensemble à Gauche avait déposé un projet de loi pour interdire les provisions politiques parfois faites par le Conseil d'Etat. Or, le groupe socialiste propose désormais des préfinancements qui vont précisément permettre à l'administration et au Conseil d'Etat de faire ce qu'ils voulaient combattre. Avec ce principe, on perdrait le pouvoir d'avoir des comptes transparents à Genève. Pour cette raison, le député souhaite ne pas mener d'audition supplémentaire et refuser ce projet de loi.

**Le président met aux voix l'audition du département des finances du canton de Vaud :**

Pour : 8 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG)

Contre : 7 (1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Abstentions : –

**Cette audition est acceptée.**

**M. Pascal Rattaz, chef du service d'analyse et de gestion financières, département des finances et de l'agriculture (DFA), canton de Vaud**

M. Rattaz explique que, d'un point de vue comptable, un préfinancement peut être défini comme la constitution de réserves, qui font partie des capitaux propres de l'Etat, pour un projet qui n'a pas encore été adopté. Lesdites réserves sont affectées objet par objet. C'est ce qui distingue le préfinancement de la réserve conjoncturelle qui, elle, est globale et concerne l'ensemble du budget. Comptablement, lorsque des excédents sont réalisés, il y a d'abord une charge comptable qui est dotée par une charge extraordinaire, au sens du plan de comptes du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2). Ensuite, en fonction des coûts et des charges en lien avec les objets préfinancés, dans la durée, ce préfinancement est dissous pour neutraliser la charge ordinaire (par exemple d'amortissement), ce qui entraîne un effet de miroir.

A l'Etat de Vaud, les préfinancements sont pratiqués depuis 2011. Ils ont été mis en place, à l'origine, car il existait un transitoire passif qui n'était plus utile. Le Conseil d'Etat a décidé de le réaffecter à des préfinancements dans le cadre de la mobilité et des routes. Pour rappel, le canton de Vaud a connu des résultats comptables catastrophiques dans les années 1990-2000, suivis d'années d'assainissements. Par la suite, à partir de 2010, l'Etat de Vaud a pu ressortir de ces déficits chroniques et commencer à dégager des excédents comptables que le Conseil d'Etat a donc décidé d'affecter à différents préfinancements. Formellement, le MCH1 (qui n'est plus appliqué par aucun canton) permettait de pratiquer les préfinancements, mais la notion n'était pas présente dans la loi sur les finances vaudoise. Nonobstant, le Conseil d'Etat avait amorcé cette pratique et l'a légalisée en 2014 dans la mise à jour de la loi sur les finances, lorsque le canton est passé au MCH2. La loi (art. 4) dit ainsi que des préfinancements peuvent être enregistrés dans les comptes d'Etat.

Le dispositif légal et normatif est présenté (voir annexe 2) ainsi que les normes comptables. Il s'agit de trois référentiels : IFRS (normes comptables d'évaluation internationale pour les entreprises), IPSAS et MCH2. Ce dernier est un peu moins contraignant que les normes IPSAS, qui visent l'image fidèle, c'est-à-dire une situation financière qui soit présentée de la manière la plus réaliste possible. Ces trois référentiels sont plutôt favorables à l'image fidèle, et pas à la constitution de réserves et d'éléments discrétionnaires. Le MCH2 est toutefois un peu moins strict qu'IPSAS.

Le canton de Vaud déroge au MCH2 sur certains points, et les dérogations sont précisées dans les annexes aux comptes. Il arrive en effet que les cantons dérogent, car ils estiment que, bien qu'il existe des normes, la loi et la politique se trouvent au-dessus et qu'il est donc possible de déroger sur certains points. Ce sont des pratiques transparentes. Au niveau de la légalité, le référentiel

IPSAS est inscrit dans la loi genevoise de gestion administrative et financière. Dans le canton de Vaud, six articles de la constitution évoquent le régime des finances, et la loi sur les finances (LFin) précise ce qui est à faire ; à noter que la LFin prime sur le MCH2, même si l'essentiel du modèle comptable est appliqué. Le Conseil d'Etat et le parlement ont en effet été convaincus du fait que les normes MCH2 sont évolutives, et ils ne souhaitaient pas se lier complètement au MCH2, au cas où celui-ci évoluerait dans un sens qui ne leur convient pas. La LFin prime donc, et la possibilité de faire des préfinancements est inscrite dans la loi.

Fin 2023, le canton de Vaud comptait 1,249 milliard de francs de préfinancements, qui figurent dans les capitaux propres du canton. 896 millions sont de « vrais » préfinancements au sens du MCH2, en cela qu'ils servent à préfinancer des objets d'investissement (construction d'une piscine ou d'un musée, par exemple). En plus de ceux-là, le Conseil d'Etat, sur certains gros dossiers, a décidé de créer des préfinancements « de fonctionnement », qui ne correspondent pas à des investissements, mais visent à faire face à des enjeux financiers importants. Par exemple, le Conseil d'Etat vaudois a décidé de mettre un montant important de côté pour faire face au rééquilibrage financier avec les communes. Evidemment, cet aspect ne couvre pas des amortissements, mais des frais de fonctionnement et, pour cette raison, ce n'est pas un vrai préfinancement au sens de MCH2. D'autres préfinancements de ce type ont été constitués : l'un pour le covid (qui a été transféré depuis) et l'autre pour la crise ukrainienne et la crise énergétique. Ils doivent permettre de faire face à des charges dans le compte de fonctionnement en les compensant avec ces préfinancements.

Encore une fois, le MCH2 préconise de ne préfinancer que des objets d'investissement, mais il est possible d'y déroger, et c'est le cas des 353 millions de francs de préfinancements de fonctionnement. Il faut préciser qu'une annexe aux comptes explique que le canton de Vaud déroge au MCH2 dans la mesure où des préfinancements de fonctionnement sont effectués. Sur le plan politique, la cheffe de département, M<sup>me</sup> Dittli, s'est engagée vis-à-vis du parlement à utiliser ces faux préfinancements et à ne pas en créer de nouveaux. La nuance est importante pour le projet de loi genevois, qui parle d'enjeux climatiques, démographiques et numériques. Sur le plan climatique et sur le plan numérique, ce sont surtout des investissements qui sont à envisager, mais ce n'est pas forcément le cas en ce qui concerne les enjeux démographiques. En effet, s'il s'agit de faire face à des effets démographiques que l'on retrouverait dans le budget normalement, on serait en présence d'un faux préfinancement au sens de MCH2.

M. Rattaz détaille la répartition du montant de 1,249 milliard de francs entre les différents objets qui ont été préfinancés. Le premier montant est celui qui avait été créé initialement, en 2011. Des 325 millions de francs de départ, il reste encore 238 millions de francs aujourd'hui. Les non-initiés sur ces techniques financières s'en étonnent parfois, et ils se demandent pourquoi d'énormes réserves de fonds propres ne sont pas utilisées. Pour l'expliquer, il faut rappeler que les préfinancements sont affectés objet par objet. Il faut d'abord créer un projet, qui est préfinancé avant d'être adopté, puis d'autres s'ajoutent petit à petit. Une fois que les projets sont votés par le parlement, ils sont construits, et c'est seulement ensuite qu'ils sont amortis et que le préfinancement est dissous, avec cet effet miroir évoqué tout à l'heure. C'est la raison pour laquelle il reste 238 millions de francs, sur les 325 millions initiaux. Cela montre que les préfinancements sont une question à considérer sur le long terme, si on souhaite les pratiquer comme MCH2 le préconise, c'est-à-dire en les utilisant uniquement pour des investissements. La plupart des objets d'investissement sont amortis sur 20 à 30 ans. Il faut toujours rappeler aux nouveaux députés que ces montants sont utilisés sur le long terme.

La ligne « Accord canton-communes » est un faux préfinancement, comme expliqué, et il sera dissous d'ici 2027. Pour son plan climat 2024, le Conseil d'Etat a mis de côté 200 millions de francs, qui permettent de préfinancer une vingtaine d'objets d'investissement.

Pour l'administration et pour le service des finances, la notion de dissolution en fonction des charges contraint à un suivi comptable très fin. Il faut pouvoir identifier, techniquement, dans le système, les charges annuelles et, en fonction de celles-ci, dissoudre l'équivalent afin que le résultat final soit neutre, ce qui complexifie le bouclage des comptes. C'est un élément à prendre en compte.

Par ailleurs, dans le canton de Vaud, la création des préfinancements est la compétence du Conseil d'Etat, car c'est lui qui a la compétence de boucler les comptes. Or, quand il y a de l'argent à disposition, chacun veut octroyer des fonds à ses projets et il faut trouver un accord politique au sein du gouvernement sur la répartition de la somme disponible, objet par objet. Ce n'est pas simple. Ensuite, quand le crédit d'investissement est présenté au Grand Conseil, le Conseil d'Etat l'informe de l'utilisation du préfinancement. Le parlement a parfois reproché au Conseil d'Etat la compétence qu'il avait de créer ces préfinancements, car il aurait voulu les créer et les affecter lui-même. La loi vaudoise donne pourtant cette compétence au Conseil d'Etat, et au Grand Conseil celle de les adopter ou non. Ce système a créé quelques tensions politiques dans le canton de Vaud et c'est également un point à garder à l'esprit.

Un député PLR remercie M. Rattaz pour les explications fournies. Il rappelle que, avant MCH2, les préfinancements avaient pour vocation de couvrir les amortissements, ce qui était surtout vrai lorsque les amortissements étaient dégressifs. Les charges importantes des premières années étaient ainsi comblées par des préfinancements. Aujourd'hui, les normes comptables préconisent l'amortissement linéaire, en conséquence de quoi le but du préfinancement se perd d'un point de vue comptable.

M. Rattaz relève que MCH2, sur cette question-là, dit tout et son contraire. De plus, il s'adresse aux communes principalement. Dans le canton de Vaud, effectivement, les amortissements sont linéaires. Il a néanmoins été décidé de permettre les préfinancements, car les projets d'investissement sont nombreux et cela permet de faciliter le passage de certains projets qui sont, pour le gouvernement, plus sensibles que d'autres.

Le député PLR soulève la question de l'étanchéité des périodes. Dans le fond, on fait porter à un exercice, celui d'aujourd'hui, le coût d'investissements qui seront peut-être réalisés loin dans le futur. Dans la situation du canton de Vaud, qui ne connaît pas ou plus de dette, l'intérêt de la démarche est compréhensible. A Genève, en revanche, la dette est extrêmement importante et elle fait peser, sur la génération actuelle et les générations futures, les choix des générations passées. En d'autres termes, la génération présente paie les investissements passés via un endettement très important et, avec les préfinancements, elle devrait supporter en plus les investissements futurs. Le député souhaiterait savoir si M. Rattaz préconiserait l'utilisation de préfinancements, si la situation vaudoise était comparable à celle qui prévaut à Genève aujourd'hui.

M. Rattaz observe que la question est politique. Dans les années 2000-2010, le canton de Vaud n'a pas pratiqué les préfinancements, d'une part, parce qu'il n'avait pas les moyens de mettre de l'argent de côté et, d'autre part, parce que la politique était de commencer par se désendetter sensiblement. Le Conseil d'Etat a donc d'abord consacré l'argent à réduire la dette, avant de l'allouer à des préfinancements. Quant à la question intergénérationnelle, elle a aussi été discutée par les commissions vaudoises. Il est clair que c'est un débat délicat. Le Contrôle des finances a conclu que c'était une question politique. Le Conseil d'Etat est compétent pour décider à quel objet affecter des préfinancements et c'est lui qui présente ces derniers au Grand Conseil pour demander les crédits.

Le député PLR fait remarquer qu'une critique souvent adressée aux préfinancements est qu'ils biaisent les investissements futurs, dans le sens où il faut financer quelque chose de précis. Ainsi, si on se retrouve devant un

choix entre deux investissements, ceux qui prennent la décision pourraient être tentés de choisir celui qui est préfinancé plutôt que celui qui ne l'est pas.

M. Rattaz n'a pas constaté de tel biais dans la pratique vaudoise. Le Conseil d'Etat préfinance et sélectionne les objets et, dans l'exposé des motifs, les conséquences financières des investissements sont détaillées, ce qui inclut l'effet miroir de la compensation des amortissements pour ceux qui sont préfinancés. Dans le canton de Vaud, toutes sortes d'objets ont passé et les préfinancements n'ont pas beaucoup biaisé le système.

Le député PLR évoque la règle qui veut que les préfinancements doivent financer un investissement futur, en couvrant les amortissements de celui-ci. Or, dans la liste, comme l'a signalé M. Rattaz, certains objets ne sont pas des investissements. Ainsi, non seulement le préfinancement n'est pas recommandé par MCH2 mais, en plus, ici, certains préfinancements n'en sont pas réellement. Certes, ces éléments sont amenés à disparaître à l'avenir, mais ils s'écartent tout de même clairement des normes MCH2. Le député souhaiterait savoir ce qu'en dit le Contrôle des finances dans son rapport.

M. Rattaz explique que, pour le Contrôle des finances, tant que le gouvernement est transparent, ce qui est le cas puisque les dérogations sont explicitées dans les annexes, ce n'est pas un problème.

Le député PLR conclut qu'ils disent donc qu'ils ne sont pas d'accord, mais que ce n'est pas un casus belli pour eux, tant que la pratique est transparente.

M. Rattaz précise qu'ils ne disent pas qu'ils ne sont pas d'accord ; ils disent que ce ne sont pas les bonnes pratiques.

Un député S note que M. Rattaz a rappelé que les préfinancements doivent être créés pour de futurs investissements selon MCH2, mais que des dérogations sont tolérées par le Contrôle des finances, qui révisé les comptes vaudois. Il a toutefois été expliqué aux députés que les préfinancements trahissent les principes de l'image fidèle et de la délimitation des exercices et posent un problème de transparence. M. Rattaz a évoqué cette question de la transparence et a expliqué qu'elle était assurée par les annexes. Pourtant, d'après les informations fournies aux députés, les préfinancements de frais de fonctionnement ne garantissent pas un budget fiable et sincère. La question est donc de savoir si, ces 12 ou 13 dernières années, le canton de Vaud n'avait donc pas un budget fiable et sincère.

M. Rattaz indique que la discussion sur la sincérité budgétaire s'est plutôt portée sur l'évaluation des recettes fiscales et la manière de boucler les comptes, dans le canton de Vaud, et pas tellement sur les préfinancements.

Le député S demande si la Cour des comptes vaudoise s'est penchée sur la question.

M. Rattaz répond par la négative. Il n'y a eu aucune auto-saisine de la Cour des comptes sur le sujet. Cette dernière s'intéresse plutôt à la performance des politiques publiques dans le canton de Vaud. La gestion financière et la comptabilité sont la prérogative du Contrôle des finances.

Le député S s'enquiert de ce qui a amené à ce changement de pratique. Il se demande si cela tient au fait que M. Broulis a demandé une certaine créativité en vue d'utiliser une partie des excédents pour faire des préfinancements, alors que M<sup>me</sup> Dittli est plus rigoriste et souhaite coller aux normes MCH2 sans y déroger, ou si la raison est à chercher dans les gros excédents de ces 10 à 15 dernières années et dans les comptes actuels qui font que ces pratiques sont moins nécessaires.

M. Rattaz précise que la question des préfinancements de fonctionnement est soulevée par quelques membres du parlement, qui sont incisifs sur le sujet et qui soulignent notamment le fait que les amortissements ne sont pas dégressifs. Face à ces critiques, M<sup>me</sup> Dittli a souhaité faire les choses correctement et respecter strictement les règles MCH2. C'est ce qui explique le changement de pratique.

Le député S relève que la marge de manœuvre budgétaire s'en trouve réduite.

M. Rattaz le concède. Cela dit, les risques ou les avantages de ces préfinancements de fonctionnement par rapport à une gestion et à une planification budgétaire peuvent être discutés. A titre personnel, il est d'avis qu'il est facile de créer des préfinancements de fonctionnement mais, quand le vent budgétaire tourne, ces derniers peuvent inciter à ne pas prendre des mesures rapidement. Dans le domaine privé, si une personne perd son emploi et qu'elle a un million de francs d'épargne, elle ne va peut-être pas se précipiter pour retrouver un emploi. De la même manière, les réserves pourraient inciter à réagir moins rapidement à un changement de conjoncture.

Un autre député S souhaiterait savoir si les 353 millions de francs de préfinancements de fonctionnement correspondent aux lignes Climat 2024 et Crise Ukraine.

M. Rattaz explique que ces 353 millions de francs comprennent les lignes Accord canton-communes et Crise Ukraine, essentiellement, auxquelles s'ajoutent quelques petits montants (Biodiversité, Prévention radicalisation et violence et Formation professionnelle).

Le député S demande si l'intitulé Climat 2024 correspond à de l'investissement.

M. Rattaz le confirme. Puisque le Conseil d'Etat veut sortir des préfinancements de fonctionnement, il n'est plus possible de préfinancer que

de futurs investissements. Ainsi, derrière ces 200 millions de francs, il existe une liste réelle de projets gouvernementaux (qui sont des investissements).

Le député S demande s'il est possible de se faire une idée de la matérialité de ces décisions à la fois politiques et comptables et si un document public qualifie le détail, par exemple pour les lignes Climat 2024 et Crise Ukraine.

M. Rattaz indique qu'il n'existe rien de public. Ce sont des décisions du gouvernement dans le cadre du bouclage des comptes qui documentent pourquoi telle somme est allouée à tel projet.

Le député S souhaiterait savoir si cette documentation est disponible.

M. Rattaz répond que ce n'est pas le cas, mais qu'il peut expliquer ce qui a été fait lors de ces crises successives. Lors de la crise covid, le gouvernement avait prévu, en février, d'affecter 403 millions sur différents préfinancements. Le bouclage des comptes a été rouvert courant mars 2020, pour mettre de côté ces 403 millions pour le covid. C'est l'origine de ce gros préfinancement de fonctionnement. Ensuite, la crise a pu être passée avec de bons résultats comptables, sans utiliser ce préfinancement. La question s'est donc posée de savoir ce qu'on en faisait et, à ce moment-là, la crise ukrainienne a éclaté. Au bouclage 2021, en 2022, un montant a été prélevé sur le préfinancement covid pour le transférer sur la ligne Crise Ukraine, puis à nouveau l'année suivante. Il n'a pas été nécessaire de puiser dans ce préfinancement jusqu'à maintenant, mais ce sera vraisemblablement le cas en 2024, car les résultats se dégradent.

Le député S comprend donc que ces 153 millions (Crise Ukraine) n'ont pas encore été mobilisés en qualité de préfinancement et, s'ils l'étaient, cela impliquerait la dissolution d'une partie du préfinancement pour alléger le compte de fonctionnement 2024. La décision serait prise par le Conseil d'Etat au bouclage des comptes 2024.

M. Rattaz le confirme.

Le député S revient sur les propos du député PLR, qui faisait référence à la pratique consistant à se désendetter d'abord et à préfinancer ensuite. Genève semble toutefois préférer baisser les impôts avant de se désendetter.

Un député LC souhaiterait savoir si le Conseil d'Etat est le seul à se prononcer sur l'affectation des fonds et leur éventuelle réaffectation, comme cela a été le cas pour le préfinancement covid qui a été transféré sur la ligne Crise Ukraine.

M. Rattaz confirme que le parlement n'a pas son mot à dire sur le sujet. Il ne fait que des commentaires, lorsque les comptes lui sont présentés, mais c'est la compétence stricte du Conseil d'Etat.

Le président souhaiterait savoir si ces dépenses ne doivent être approuvées à aucun moment par la députation.

M. Rattaz explique que la commission des finances les examine dans le cadre de son examen des comptes. Celle-ci constate et peut poser des questions sur les préfinancements. Ensuite, le parlement effectue réellement le lien entre un préfinancement et un crédit au moment d'accepter un crédit d'investissement proprement dit.

Le président demande s'il existe donc une possibilité de refuser la dépense au niveau du crédit voté par le Grand Conseil, ce qui par ailleurs ne se fait pas, en général.

M. Rattaz précise que, au moment de voter le crédit, les députés constatent que ce sera moins cher grâce au préfinancement. Il n'est jamais arrivé que le Grand Conseil vaudois refuse un crédit en raison d'un préfinancement, même s'il aurait eu la possibilité de motiver son refus de cette manière.

Le président relève que le Grand Conseil peut donc estimer que la dépense n'est pas utile.

M. Rattaz le confirme et ajoute que cela tiendrait plus à la nature de l'objet qu'au fait qu'il soit préfinancé.

Un député PLR signale que, à Genève en tout cas, un crédit d'étude est voté avant le crédit d'investissement, ce qui fait que les députés se prononcent deux fois sur le même objet. Le parlement pourrait, le cas échéant, refuser le crédit d'investissement final. En outre, si les députés acceptent les comptes, ils acceptent le préfinancement. Ce n'est pas un acte législatif en tant que tel sur un objet particulier, mais une décision du Conseil d'Etat d'affecter le résultat à ces préfinancements. On peut supposer qu'un crédit préfinancé sera accepté plus facilement.

M. Rattaz confirme qu'on peut l'imaginer. Pour ce qui est des crédits d'études, dans le canton de Vaud, ils sont de la compétence de la commission des finances jusqu'à 400 000 francs. Cela signifie que les montants qui ne dépassent pas 400 000 francs ne vont pas jusqu'au Grand Conseil. Lorsqu'il s'agit d'un petit objet d'investissement, le Conseil d'Etat présente ensuite le crédit d'investissement. Celui-ci contient les premiers 400 000 francs, qui sont régularisés dans l'investissement. Pour les gros projets, 400 000 francs ne suffisent pas forcément à effectuer l'étude. Dans ce cas, les 400 000 francs peuvent être demandés pour commencer, mais un crédit d'investissement sera ensuite sollicité pour l'entier de l'étude. A ce moment-là, les 400 000 francs sont virés dans le crédit d'étude, et l'investissement arrive dans un troisième temps. Dans cette situation, le Conseil d'Etat vient devant la commission des

finances pour les 400 000 francs, puis devant le Grand Conseil deux fois (pour l'entier de l'étude, puis pour le crédit de construction).

Le député PLR demande si, quand le Grand Conseil vote les comptes, il a la possibilité de refuser un préfinancement en particulier, ou s'il doit refuser les comptes ou les accepter sans amendements possibles.

M. Rattaz répond que le Grand Conseil accepte ou refuse les comptes et qu'il ne peut pas faire d'amendements. C'est ce qui pose parfois des problèmes entre le gouvernement et le parlement.

Le président remercie M. Rattaz de ses réponses très complètes.

### *Discussions*

Le président rappelle que la commission a reçu la semaine dernière M. Rattaz, qui avait fourni des informations très intéressantes. Il avait notamment indiqué que les préfinancements ne se faisaient pas à l'époque où le canton de Vaud était endetté. Aucune autre demande d'audition n'avait été formulée.

Une députée S regrette de ne pas avoir pu assister à cette séance. Ce qu'elle a pu lire de l'audition de M. Rattaz la laisse croire que ce projet de loi est un outil supplémentaire pour mener à bien des politiques publiques, que ce soit à travers des dépenses d'investissement ou de fonctionnement. L'audition a montré qu'il était possible de s'écarter des normes comptables MCH2. C'est ce qu'a fait l'Etat de Vaud. Reste la question des normes IPSAS auxquelles est soumis l'Etat de Genève. Des dérogations peuvent toutefois être prévues dans la loi, comme le mentionne l'article 6 de la LGAF : « [...] sous réserve d'une interprétation spécifique ou d'une exception résultant de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution ». Effectivement, il serait nécessaire de prévoir la dérogation possible aux normes IPSAS, raison pour laquelle elle propose un très simple amendement de forme. L'alinéa 1 de l'article 12A serait reformulé comme suit : « En dérogation aux normes IPSAS, l'Etat constitue dans ses fonds propres un préfinancement [...]. » Le choix de permettre de créer des préfinancements lorsque l'Etat dispose d'excédents comptables est une décision politique et c'est la raison pour laquelle elle maintient le fait que ce projet de loi garde toute sa pertinence.

Un député UDC indique, à titre personnel, qu'il n'est pas spécialement favorable à ce projet de loi. En outre, la LGAF n'est peut-être pas parfaite, mais le problème de cet amendement est que, lorsqu'on introduit une dérogation, celle-ci tend à devenir la règle avec les années. Ce n'est pas quelque chose que lui-même et son groupe souhaitent voir se réaliser et, pour

cette simple raison, ni lui-même ni l'UDC ne seront favorables à l'amendement ou au projet de loi.

Un député PLR relève que l'audition de la semaine dernière était éloquente. M. Rattaz a expliqué qu'il a fallu faire des circonvolutions législatives et politiques pour accepter les préfinancements, qui sont autorisés en dérogation de MCH2. A l'origine, le principe des préfinancements était prévu pour des amortissements dégressifs, ce qui ne se fait plus aujourd'hui puisque MCH2 prévoit des amortissements linéaires. C'est d'ailleurs ce que fait Genève. En outre, les préfinancements font peser sur les budgets actuels le poids d'un investissement futur. Or, à Genève, la dette est déjà très élevée, et on ferait ainsi peser sur les générations actuelles et futures à la fois les décisions du passé, avec la dette, et les préfinancements pour le futur. M. Rattaz a été clair sur le fait que la distinction entre les deux cantons est qu'il n'y a presque plus de dette dans le canton de Vaud. Dans une telle situation, on pourrait imaginer un préfinancement, mais pas avec la dette genevoise. Si le parti socialiste souhaite faire diminuer massivement la dette, il se joindra volontiers à ces efforts.

Par ailleurs, il faut rappeler que les préfinancements sont alloués à un objet défini. Ainsi, il n'est pas possible d'allouer un préfinancement à la construction d'une école, par exemple, et de réattribuer plus tard ce préfinancement à un autre projet. Or, s'il faut choisir parmi plusieurs investissements, les députés risquent de choisir celui qui est préfinancé et cela biaiserait les choix d'investissements.

Enfin, comme l'a évoqué le député UDC, les dérogations doivent rester une exception. Selon MCH2 déjà, les préfinancements constituent une dérogation et tous les puristes diront que ce n'est pas une bonne pratique, mais selon IPSAS, c'est encore moins possible et cela reviendrait à ne pas suivre ces normes pour des montants extrêmement importants.

Toutes ces raisons invitent à refuser le projet de départ, et l'amendement de la députée S n'y change pas grand-chose. Il péjore même la situation en ajoutant une exception. A noter que les normes IPSAS ont pour but de garantir une image fidèle de la situation financière. La comptabilité est un outil d'aide à la direction, pour le Conseil d'Etat et l'administration, et un outil de contrôle pour le Grand Conseil. C'est en effet en regardant les comptes que les députés peuvent définir si l'argent a été utilisé correctement, au sens comptable du terme, mais aussi au sens politique. En ajoutant des exceptions, l'image fidèle est biaisée et les députés s'enlèvent un pouvoir de contrôle. Pour toutes ces raisons, le PLR n'acceptera pas ce projet, qu'il soit amendé ou non.

La députée S souhaite revenir sur l'interpellation du député UDC, qui affirme que les dérogations deviennent la règle. Elle rappelle que la possibilité de prévoir des dérogations existe dans la LGAF et que la dérogation qui serait introduite ici est spécifique au cas des préfinancements et ne s'appliquerait pas à l'ensemble des autres normes qui régissent les finances publiques.

Sur la question du biais dans le choix des investissements qui serait créé par les préfinancements, le représentant de l'Etat de Vaud a répondu en disant que cela n'avait pas été constaté dans la gestion des finances publiques vaudoises, malgré un certain nombre de dépenses préfinancées.

Sur la question de la dette enfin, elle considère que celle du canton de Genève n'a absolument rien d'insoutenable. Le projet de loi propose la création d'un nouvel outil à la disposition du Conseil d'Etat, qui pourra choisir de l'utiliser ou non. La possibilité est ainsi offerte au Conseil d'Etat d'anticiper des dépenses futures en profitant d'une bonne situation comptable actuelle. Cela permettrait justement d'éviter de reporter les difficultés sur les générations futures qui auront à faire face à des dépenses d'investissement extrêmement lourdes, eu égard aux transformations démographiques et environnementales et aux nécessaires dépenses sociales qui vont en découler.

M. Fiumelli rappelle que la critique du département ne portait pas que sur la question des normes comptables. Le préfinancement, tel qu'il est écrit et même tel qu'il serait amendé, ne crée toujours pas une autorisation de dépense. Dans le canton de Vaud, il suffit d'écrire « préfinancement » dans les comptes de l'année, et une autorisation de dépense est créée l'année suivante. Ce mécanisme l'a surpris, de même que les députés. Reste que l'article 12A, tel qu'il est rédigé, ne crée pas une autorisation de dépense. Pour ce faire, il faudrait modifier considérablement la LGAF, notamment tout le chapitre sur le droit des crédits, et changer toute la manière de travailler. Ainsi, cet article 12A ne peut pas créer de vrais préfinancements, au-delà du fait que le département ne pense pas que ce soit souhaitable.

Un député MCG considère que ce projet de loi est une idée intéressante, qui a malheureusement deux travers qui ne permettent pas au MCG de l'approuver. Le représentant du canton de Vaud, M. Rattaz, a bien dit que ce dispositif n'avait été mis en place dans son canton qu'à partir du moment où la dette avait été remboursée. L'autre élément problématique est que les grandes décisions reviennent au gouvernement, qui détermine quels projets seront préfinancés, amenant par là même un biais dans le sens où le parlement ne pourra plus refuser ces projets-là. Ainsi, même si l'idée semble intéressante, son application réduit le pouvoir du parlement. De ce point de vue, cela crée une confusion entre les pouvoirs et sur le fait de voter une dépense ou de la refuser. Il a été dit qu'il serait toujours possible de refuser une dépense, mais

en laissant beaucoup de champ de manœuvre au gouvernement et peu à la députation, qui doit suivre les décisions du Conseil d'Etat. Pour ces raisons, le groupe MCG ne soutiendra pas ce projet de loi.

Un député LC tient à relever en préambule la qualité de la présentation faite par le représentant du canton de Vaud. Cela étant dit, les préfinancements constitueraient des exceptions par rapport à IPSAS, et la situation financière du canton de Vaud permettait de mettre en place ce dispositif. Il est en outre déterminant de savoir si ces préfinancements concerneraient les investissements ou le fonctionnement. Le canton de Vaud les utilise essentiellement pour des investissements, même s'ils ont fait quelques exceptions. Ils sont d'ailleurs allés encore plus loin lorsque le Conseil d'Etat a réaffecté un préfinancement covid inutilisé, sans consulter le parlement. En raison de ces différents éléments, le Centre n'entrera pas en matière.

Le président fait remarquer que ce sont tout de même 350 millions de francs qui sont passés dans le fonctionnement, dans le canton de Vaud.

Une députée Verte souligne que ce projet de loi dote l'Etat d'un outil supplémentaire, qui peut être activé ou non. Il existe certes de bons et de moins bons côtés, mais ce système fonctionne dans le canton de Vaud et il permet de préparer les défis à venir. En outre, les amendements proposés répondent à la question soulevée par M. Fiumelli lors de la dernière séance. En conséquence, les Verts soutiendront ce projet de loi.

Un député PLR remercie la première signataire pour le projet de loi et les amendements, que le PLR ne soutiendra toutefois pas. La situation financière du canton de Vaud par rapport à celle de Genève est un point central. Il faut commencer par rembourser la dette, qui se monte à 10 milliards de francs. La dette est d'ailleurs aussi un outil qui peut être utilisé pour faire des investissements sur l'avenir, mais de manière transparente, en passant par le parlement. Le PLR ne pense pas que les préfinancements soient un outil très sain pour la gestion correcte de l'Etat de Genève.

Une députée S revient sur les amendements déposés. Le premier, qui avait été annoncé la semaine dernière, spécifie que les préfinancements se feraient en dérogation des normes IPSAS. Pour rappel, les dérogations sont possibles en vertu de l'article 6 de la LGAF.

Les amendements suivants permettent de répondre à la remarque de M. Fiumelli. Les signataires du projet de loi s'étaient d'ailleurs posé la question de savoir comment les préfinancements s'articuleraient par rapport au budget. L'idée est que les crédits de fonctionnement (puisque l'on accepte que le préfinancement puisse servir à financer des charges de fonctionnement) se feraient dans le même budget. C'est la raison de l'amendement de l'article 28

alinéa 3 de la LGAF, de manière qu'un contrôle démocratique parlementaire se fasse au niveau du budget, avec la validation et l'affectation des préfinancements. Cela vaut aussi pour les investissements (art. 29, al. 3, étant précisé que l'amendement comporte une coquille, puisqu'il devrait être écrit « charges d'investissements »). Des modifications mineures sont également apportées sur les crédits d'investissement qui, pour rappel, doivent faire l'objet d'une loi ad hoc. C'est la raison des amendements aux articles 38 et 39 de la LGAF. Cela permet de clarifier la façon dont les montants préfinancés seraient utilisés, pour du fonctionnement ou de l'investissement, en maintenant un contrôle démocratique et parlementaire sur leur usage, par le vote du budget et par le vote des crédits d'ouvrage, d'acquisition et de renouvellement. Cet aspect devait être clarifié pour éviter d'offrir un blanc-seing complet au Conseil d'Etat. Ce n'est pas là l'objectif des auteurs du projet de loi, mais bien de créer un nouvel outil de pilotage des finances publiques.

Un député S demande si le département souhaite s'exprimer sur les amendements.

M<sup>me</sup> Fontanet indique que les amendements ne changent pas la position du Conseil d'Etat. M. Fiumelli a indiqué que, malheureusement, les amendements ne réglaient pas la question. Sur le fond, le Conseil d'Etat ne souhaite pas, au vu de la situation du canton, aller de l'avant avec un préfinancement.

M. Béguet ajoute que cette loi crée un deuxième instrument de politique budgétaire, en plus de la réserve budgétaire de la CPEG. Cette dernière constitue un post-financement. Avant de créer un préfinancement, il faudrait finir de payer le post-financement, qui est une obligation du passé. La Cour des comptes n'a malheureusement pas été auditionnée, mais elle a indiqué être extrêmement défavorable à ce projet, notamment parce que Genève respecte les normes IPSAS, qui sont au-dessus du standard MCH2, qui ne tolère de préfinancement que pour les investissements, et pas pour le fonctionnement. La dérogation des normes IPSAS peut être décidée, mais cela ne résout pas la question de savoir ce qu'on fait entre le post-financement et le préfinancement. Il reste en effet 2,6 milliards à payer pour la CPEG, avant d'envisager des préfinancements.

Le député S fait remarquer qu'il reste 30 ans pour rembourser ces 2,6 milliards. N'étant pas spécialiste des normes comptables, il a l'impression que les dérogations sont à géométrie variable. Il est dit que les préfinancements dérogent complètement aux normes IPSAS et que c'est inconcevable, mais, quand il s'agit de la CPEG, la Cour des comptes signale simplement que cela déroge aux normes IPSAS et dit qu'elle n'est pas très contente. En plus de cela, le canton de Vaud explique que leurs préfinancements n'étaient pas compatibles avec MCH2, mais que MCH2 n'est pas très contraignant et qu'ils

ont estimé qu'ils pouvaient y déroger. Il est difficile de comprendre, en tant que député non spécialiste, quelle est l'importance d'une dérogation à IPSAS ou à MCH2, et quelle serait la conséquence si on allait de l'avant, notamment vis-à-vis de la Cour des comptes et de la crédibilité du canton sur les marchés financiers.

Par ailleurs, la dette est de 10 milliards de francs, soit 14% ou 15% de taux d'endettement par rapport au PIB, et elle n'est pas au bord de l'explosion. La situation financière du canton est tout de même plutôt sereine.

M. Béguet explique que la première différence avec le canton de Vaud est que la loi des finances vaudoise (l'équivalent de la LGAF) ne fait aucune référence à MCH2. C'est la raison pour laquelle ils ont pu faire cette dérogation, une fois la dette remboursée.

En ce qui concerne les conséquences des réserves, elles sont importantes. Il n'y a pas que Standard & Poor's. D'autres agences interviewent le canton dans l'année, par exemple Scope, une agence mandatée par des emprunteurs, qui permet de donner un rating du canton de Genève pour les emprunteurs. Ces agences ne font pas des entretiens d'une journée deux fois par an, mais un entretien expéditif par vidéoconférence, avec un questionnaire sur les réserves. L'impact est direct.

Au sujet de la dette, M<sup>me</sup> Fontanet rappelle que les députés ont vu les investissements prévus dans le plan d'intention des investissements. La dette a certes pu être réduite aux alentours de 10 milliards, mais il faut garder des réserves pour procéder à tous ces investissements massifs, qui vont nécessiter des emprunts. M<sup>me</sup> Fontanet se réjouit que la dette ait pu être diminuée, d'abord parce qu'elle servait majoritairement à financer le fonctionnement du canton, ce qui est très problématique. En revanche, augmenter la dette pour des investissements va dans l'intérêt des générations futures. Aujourd'hui, certains députés peuvent estimer que la dette est très basse. C'est une question de bord politique. En outre, la situation financière actuelle est bonne, mais le canton s'apprête à subir des augmentations importantes des charges contraintes, dont on peine à mesurer l'ampleur. En conclusion, il reste fort à faire avant de développer des préfinancements.

Un député LJS considère que la présentation du représentant du canton de Vaud était lunaire. Genève a des magistrats extrêmement responsables, vis-à-vis de ce projet de loi qui donnait au pouvoir exécutif la possibilité d'utiliser ce dispositif sans aucun contrôle du parlement. En outre, le préfinancement ne donne pas une image fidèle de la réalité économique, contrairement aux amortissements, qui font que le bien est payé par les générations qui l'utilisent. De plus, vu la dette actuelle, le député se voit mal

faire du préfinancement et ne pas amortir la dette. Pour ces raisons, LJS ne soutiendra pas ce projet de loi.

Le député UDC ne répétera pas sa position. Il demande si le projet de loi est compatible avec l'article 4 alinéa 5 de la LGAF, qui parle de non-affectation de l'impôt et qui mentionne le fait que le financement de dépenses déterminées n'est pas autorisé.

M. Béguet explique qu'il ne s'agit pas, dans le projet de loi, d'une affectation de l'impôt. Cela ne concerne que des taxes causales ou des fonds. Or l'intention du projet de loi n'est pas de créer un fonds.

Le député UDC fait remarquer qu'il s'agit tout de même de thésauriser de l'argent pour préfinancement des projets.

M<sup>me</sup> Fontanet indique que le projet de loi entrerait en contradiction avec l'article mentionné s'il prévoyait qu'un pourcentage de l'impôt est affecté à un préfinancement.

En l'absence d'autre demande de prise de parole, le président passe au vote.

## Vote

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13499 :

Oui :	5 (3 S, 2 Ve)
Non :	10 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 2 MCG, 1 LJS)
Abstentions :	–

*L'entrée en matière est refusée.*

## Prise de position de la majorité

Comme indiqué en préambule, la majorité de la commission recommande de ne pas soutenir ce projet de loi. Le canton de Genève suit en effet les normes comptables IPSAS et MCH2 qui ne permettent pas de préfinancement. Il faudrait permettre une dérogation aux normes qui ne serait pas souhaitable compte tenu de la dette de plus de 10 milliards de francs du canton.

L'exception vaudoise a nécessité des « circonvolutions législatives et politiques » en dérogation de MCH2. A l'origine, le principe des préfinancements était prévu pour des amortissements dégressifs, ce qui ne se fait plus aujourd'hui, puisque MCH2 prévoit des amortissements linéaires. Et les préfinancements ne se faisaient pas à l'époque où le canton de Vaud était endetté.

De manière plus philosophique, les préfinancements font peser sur les budgets actuels le poids d'un investissement futur. Or, à nouveau, à Genève,

la dette est déjà très élevée, et on ferait ainsi peser sur les générations actuelles et futures à la fois les décisions du futur avec les préfinancements au lieu de résoudre la charge du passé, soit notre dette.

Au vu de ces explications, la majorité de la commission vous invite à refuser ce projet de loi.

# Projet de loi 13449

## (Préfinancement)

# Le point de vue du DF

## Commission des finances

### 12 juin 2024

Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat

Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint



Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures  
Secrétariat général

13/06/2024 - Page 1

## Plan de la présentation

- Introduction : le PL13449
- Budgets et comptes de l'Etat : enjeux en lien avec les préfinancements
- Que demande le PL13449 exactement ?
- Une proposition initiale du DF ?
- Compatibilité des préfinancements avec les IPSAS et le MCH2
- Préfinancement : Le cas du canton de Vaud
- Conclusion

# Introduction : Le PL13449

*... un préfinancement de ses futures dépenses en lien avec les transitions écologique, démographique et numérique.*

- Le Conseil d'Etat partage le constat des auteurs du PL : ces sujets sont les grands enjeux pour les finances publiques pour les décennies à venir.
- Les résultats des comptes 2021, 2022 et 2023 ont été exceptionnels et imprévisibles
- La situation des finances du canton est excellente, le bilan de l'Etat a retrouvé des fonds propres
- Le préfinancement tel que proposé est-il une solution ?

13/06/2024 - Page 3

## Budgets et comptes de l'Etat : enjeux en lien avec les préfinancements

### Enjeux budgétaires :

- **Qui** (CE ou GC) autorise **quelle dépense** (nature) **pour quoi faire** (programme, prestation) **pour quelle durée** (fonctionnement, annuel, ou investissement, pluriannuel) **pour quel montant ?**

### Enjeux des comptes :

- Respect du **principe de l'image fidèle et sincère** (la comptabilité représente d'une manière non déformée la situation économique de l'Etat) et du **principe de la délimitation des exercices** (les charges et les revenus sont comptabilisés sur l'exercice qui les concernent)

13/06/2024 - Page 4

## Que demande le PL13449 exactement ?

- Un nouvel article 12A LGAF, dans le chapitre II Pilotage de finances publiques, section 1 Equilibre des comptes à moyen terme
- Un préfinancement de ses futures dépenses via des charges extraordinaires, puis des revenus extraordinaires
- Un résultat avant et un résultat après écritures liées au préfinancement.
- Des incohérences dans la rédaction.
- Quel serait l'effet réel sur les prochains budgets si le PL était accepté en l'état : aucun !
- Ce texte ne crée pas d'autorisation de dépenses !

13/06/2024 - Page 5

## Une proposition initiale du DF ?

### Rappel historique :

- 16.11.2016 : dépôt du PL12007 (RIE III) avec les dispositions transitoires art.68 LGAF supprimant la réserve conjoncturelle
- 04.10.2017 : dépôt du PL12188 CPEG avec un article sur le traitement comptable de l'amortissement sur 40 ans
- 17.12.2018 : vote de la L12228 CPEG avec le nouvel article 6A LGAF
- 31.02.2019 : vote de la L12007 (RFFA – LGAF) avec déficit admissible plus important et sur 8 ans.
- 19.05.2019 : votation populaire sur CPEG, RFFA, CP IN170
- 05.06.2019 : dépôt du PL12534 Préfinancement de la CPEG article 6B LGAF
- 29.08.2019 : vote de la L12534 – art. 6B refusé, mais retour de la réserve conjoncturelle.

13/06/2024 - Page 6

# Compatibilité des préfinancements avec les IPSAS et le MCH2

- Le préfinancement est alimenté par des charges dites extraordinaires (comme l'amortissement de la réserve budgétaire), puis utilisé par des revenus extraordinaires.
- Selon les IPSAS, cela ne peut pas faire partie du compte de résultat. → nuit au principe de l'image fidèle.
- C'est un mouvement à l'intérieur des fonds propres (cf. rapport de révision de la Cour des comptes)
  
- Le MCH2 autorise les préfinancements, mais il considère qu'ils ne sont valables que pour les projets d'investissement.
- Dans sa dernière publication sur le sujet en 2011, le MCH2 indique que les préfinancements sont contraire au principe de l'image fidèle et recommande de ne plus les utiliser.

13/06/2024 - Page 7

## Préfinancement : Le cas du canton de Vaud

Loi sur les finances (Lfin)

### Art. 4 Principes budgétaires et comptables

<sup>1</sup> Les comptes de l'Etat, le budget de fonctionnement et le budget d'investissement doivent donner une situation claire, complète et véridique de la gestion financière du patrimoine et des dettes.

<sup>2</sup> Ils sont établis selon les principes suivants :

...

i. intégralité : la comptabilité doit enregistrer toutes les opérations dans la période correspondante. Aucune provision ni réserve n'est enregistrée dans le compte d'Etat. **Des préfinancements** peuvent être enregistrés dans le compte d'Etat;

13/06/2024 - Page 8

## Extrait de la présentation des comptes 2021 du canton de Vaud avec un excédent de revenus de 14 millions, mais....

### Eléments de boucllement

	en mio de CHF	Comptes 2020	Comptes 2021
Attribution fonds pour l'énergie : transition énergétique – initiative Vasilis Venizelos			200,0
Participation aux charges des communes à la cohésion sociale selon engagement CE de décembre 2021			25,0
<i>Sous-total écritures de boucllement / résultat opérationnel</i>			225,0
Amortissements supplémentaires des objets d'investissement bouclés			289,1
<i>Sous-total écritures de boucllement / résultat extraordinaire</i>			289,1
Préfinancement accord Canton-communes : accélération rééquilibrage comptes 2022-2025 (4 x 25 mio)			100,0
Préfinancement nouveau crédit-cadre : maîtrise foncière collectivités publiques en zones industrielles			15,0
Préfinancement stratégique immobilier : centre de production et logistique CHUV Bussigny			45,0
Préfinancement Communes : effets financiers 2022		60,0	
Préfinancement Climat : charges nouvelles (mesures d'impulsion 1ère génération)		41,4	
Autres capitaux propres : fiscalité, risque trop perçu sur les acomptes 2020 PP/PME et indépendants		160,0	
<i>Sous-total écritures de préfinancements / autres capitaux propres</i>		261,4	160,0
<b>Total préfinancements et autres écritures de boucllement</b>		<b>261,4</b>	<b>674,1</b>

Comptes 2021 de l'Etat de Vaud

13 avril 2022

9

## Extrait de la présentation des comptes 2022 du canton de Vaud avec un excédent de revenus de 1 millions, mais....

### Détail éléments de boucllement

	en mio de CHF	Comptes 2021	Comptes 2022
Attribution fonds pour la protection de la jeunesse			20,0
Attribution fonds de soutien à l'industrie			10,0
Attribution fonds de soutien à l'innovation			50,0
Attribution fonds pour l'énergie : initiative pour une relance favorable à la transition énergétique		200,0	
Participation aux charges des communes à la cohésion sociale selon engagement CE de décembre 2021		25,0	
<i>Sous-total écritures de boucllement / résultat opérationnel</i>		225,0	80,0
<b>Attribution autres capitaux propres pour BNS, impact 4 tranches</b>			<b>250,0</b>
Préfinancement Plan climat 2024 (réattribution Covid)			200,0
Préfinancement Covid (pour Plan climat 2024)			-200,0
Préfinancement Ukraine & Ostral (réattribution Covid)			100,0
Préfinancement Covid (pour Ukraine & Ostral)			-100,0
Préfinancement accord Canton-communes : accélération rééquilibrage		100,0	55,0
Préfinancement relatif aux sites stratégiques dev. d'activités (SSDA)			20,0
Préfinancement CHUV : renouvellement informatique (SOARIAN)			50,0
Préfinancement Mobilité : Mise en conformité arrêts de bus (LHand)			38,0
Préfinancement nouveau crédit-cadre : maîtrise foncière collectivités publiques en zones industrielles		15,0	
Préfinancement stratégique immobilier : centre de production et logistique CHUV Bussigny		45,0	
<i>Sous-total écritures de préfinancements / autres capitaux propres</i>		160,0	413,0
Amortissements supplémentaires des objets d'investissement bouclés		289,1	
<b>Total autres écritures de boucllement / préfinancement / autres capitaux propres</b>		<b>674,1</b>	<b>493,0</b>

Comptes 2022 de l'Etat de Vaud

25 avril 2023

10

## Extrait du rapport sur les comptes 2023

## Préfinancements et Capitaux propres

Affectation	Libelle	Situation 01.01.2023	Attribution	Prelevement	Situation 31.12.2023
<b>Préfinancements</b>					
Infra aggro	Infrastructure aggro.....	245'409'685		6'743'058	238'666'627
Canton-comm.	Accord Canton-communes.....	215'000'000		25'000'000	190'000'000
Climat 2024	Climat 2024.....	200'000'000		-	200'000'000
Ukraine Ostral	Crise Ukraine.....	153'000'000		-	153'000'000
Stratègique	Stratègique immobilier.....	69'027'464		2'782'352	66'245'112
CHUV	Renouvellement informatique CHUV-SORIAN.....	50'000'000		-	50'000'000
COVID-19	COVID-19.....	50'000'000		50'000'000	-
Transp. mobil.	Mesures transport et mobilité.....	48'000'000		-	48'000'000
Climat	Climat : charges nouvelles mesures d'impulsion 1ère gén.....	41'329'289		203'775	41'125'514
Routes	Routes cantonales en traversée de localité.....	35'479'172		1'248'297	34'230'875
Numérique	Numérique équipement de l'éleve.....	26'919'800		5'944'153	20'975'646
JOJ/PM	JOJ (patinoire Malley).....	24'403'491		1'307'330	23'096'161
MBA	MCBA.....	23'926'433		1'288'523	22'637'910
Elysée Mudac	Musée Elysée et Mudac.....	23'280'813		1'021'949	22'258'864
SSDA	Sites strat. de dévelop. d'activités (SSDA).....	20'000'000		-	20'000'000
JOJ/RM	JOJ (remontées mécaniques).....	19'423'135		969'887	18'453'248
Credit-cadre	Nouveau crédit cadre.....	15'000'000		-	15'000'000
Plateforme 10	Accès Plateforme 10.....	12'883'271		665'859	12'217'412
Industrie et inno.	Industries et innovations.....	12'609'934		402'955	12'206'979
Transit. num.	Transition numérique.....	10'000'000		-	10'000'000
Cluster	Cluster du sport.....	9'172'949		808'006	8'364'943
Polo muséal	Polo muséal.....	8'782'855		216'213	8'566'642
Piscine Malley	Piscine Malley.....	8'673'763		335'602	8'338'161
Poles industr.	Poles industriels.....	7'627'870		181'678	7'446'192
Climat, biodiv.	Biodiv. ross. nat. et plan climat.....	5'802'829		1'869'538	3'933'292
Stade Tuillière	Stade Tuillière.....	4'750'000		200'000	4'550'000
Prév. radical.	Prévention radicalisation et violence.....	4'281'471		603'066	3'678'405
Chat. Hautev.	Château d'Hauteville.....	4'162'528		104'798	4'057'730
Site Platéf. 10	Site Plateforme 10.....	2'106'661		69'272	2'037'389
Form. prof.	Formation professionnelle.....	405'578		403'753	1'825
	<b>293 - Total préfinancements.....</b>	<b>1'351'458'992</b>	<b>-</b>	<b>102'370'063</b>	<b>1'249'088'929</b>
	<i>Dont prélevement pour réattributions .....</i>			<i>45'000'000</i>	

- Page 11

## Extrait du rapport sur les comptes 2023

## Capitaux propres

BNS	Financement 4 tranches BNS.....	250'000'000		112'200'000	137'800'000
Fiscalité	Impact des réformes fiscales fédérales.....	206'000'000		206'000'000	-
Budget 24 affecté	Réattributions pour budget 2024 affecté.....		363'200'000		363'200'000
Budget 25 affecté	Attribution extraordinaire pour budget 2025 affecté.....		50'000'000		50'000'000
	<b>298 - Total autres capitaux propres.....</b>	<b>456'000'000</b>	<b>413'200'000</b>	<b>318'200'000</b>	<b>551'000'000</b>
	<i>Dont prélevement pour réattributions .....</i>			<i>318'200'000</i>	
	<b>Total préfinancements / autres capitaux propres.....</b>	<b>1'807'458'992</b>	<b>413'200'000</b>	<b>420'570'063</b>	<b>1'800'088'929</b>

## Extrait du budget 2024 voté

### Département des finances et de l'agriculture

7	Budget 2024		Budget 2023	Comptes 2022
	Charges	Revenus		
3660 Amortissements planifiés des subventions d'investissement.....	11'354'000		8'906'200	8'652'505.69
4100 Patentes .....		140'000	140'000	142'515.85
4110 Part au bénéfice net de la BNS .....		125'015'800	187'523'700	375'047'182.—
4260 Remboursements et participations de tiers.....		25'000'800	25'000'800	2'290.95
4309 Autres revenus d'exploitation.....		363'200'000	128'000'000	—
4400 Intérêts des liquidités.....		670'000	—	777'406.74

Renseignements complémentaires	Budget 2024	Budget 2023
3660 Amortissements des subventions d'investissements pour l'ensemble de l'Etat		
4110 Redistribution du bénéfice de la BNS, réduction d'une tranche par rapport au budget 2023 (2 tranches au budget 2024)		
4260 Préfinancement accord Canton-communes		
4309 1. Réaffectation au budget 2024 des autres capitaux propres "impacts réformes fiscales fédérales".....	206'000'000	128'000'000
2. Réaffectation au budget 2024 des autres capitaux propres "financement 4 tranches BNS" .....	112'200'000	—
3. Réaffectation au budget 2024 du solde du préfinancement COVID-19 constitué aux comptes 2019.....	45'000'000	—
	363'200'000	128'000'000

13/06/2024 - Page 13

## Conclusion

- L'application stricte des IPSAS, des principes de l'image fidèle et de la délimitation des exercices peut présenter quelques inconvénients pour le Conseil d'Etat, mais elle garantit une transparence totale des comptes du canton pour le Grand Conseil et le public
- L'interdiction des préfinancements garantit un budget fiable et sincère.
- Dans le respect des principes démocratiques, toutes les dépenses doivent être approuvées par le Grand Conseil
- Les fonds propres de l'Etat sont légèrement positifs que depuis 2023. La priorité doit être mise sur l'amortissement de la réserve budgétaire
- Le PL13449 doit être refusé pour toutes les raisons évoquées ici.

13/06/2024 - Page 14



## Service d'analyse et de gestion financières de l'Etat de Vaud

Pascal Rattaz – chef de service

# Présentation à la Commission des finances de la République et canton de Genève

## Traitement des préfinancements à l'Etat de Vaud

4 septembre 2024

1



## Table des matières

1. Définition des préfinancements
2. Origine des préfinancements à l'Etat de Vaud
3. Présentation du dispositif légal
4. Situation globale au 31 décembre 2023
5. Détail préfinancements au 31 décembre 2023
6. Questions - discussion

2



## 1. Définition des préfinancements

- Constitution de réserves pour un projet qui n'a pas encore été adopté.
- Portés dans les capitaux propres.
- Dotation par une charge extraordinaire dans le compte de résultat.
- Dissolution du préfinancement en produit extraordinaire en fonction de la durée de vie comptable de l'objet préfinancé (en compensation des amortissements comptables).

3

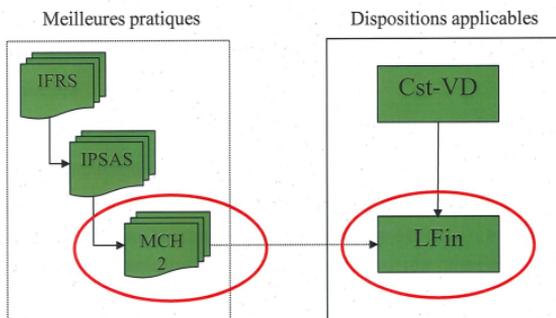


## 2. Origine des préfinancements à l'Etat de Vaud

- En 2011, décision du Gouvernement de réaffecter un transitoire devenu sans objet pour préfinancer différents projets d'investissements dans le domaine de la mobilité.
- Constat de résultats annuels favorables permettant de pérenniser cette pratique (à contrario des résultats des années 90 et 00).
- Introduction formelle dans la loi sur les finances (LFin) au 1<sup>er</sup> janvier 2014 (art. 4 al. 2 let i), en même temps que le passage au modèle comptable MCH2.

4

### 3. Présentation du dispositif légal



5

### 4. Situation globale au 31 décembre 2023

CHF 1'249 mio de préfinancements figurent dans les capitaux propres de l'Etat :

- Dont CHF 896 mio de préfinancements d'investissements de diverses natures
- Dont CHF 353 mio de préfinancements de fonctionnement : accord communes, Ukraine & crise énergétique et divers.

**Au sens du MCH2, les préfinancements ne doivent être créés que pour de futurs investissements :**

- MCH2 n'a cependant pas de force contraignante, les cantons étant souverains et l'harmonisation comptable ne peut se faire que sur une base volontaire.
- Les dérogations par rapport au MCH2 sont clairement explicitées dans l'annexe aux comptes annuels, s'agissant des préfinancements de fonctionnement.

6

## 5. Détail préfinancements au 31 décembre 2023

Préfinancements	Affectation	01.01.2023	Attribution	Prélèvement	31.12.2023
Infrastructure agglo	Infra agglo	245'409'684.95		6743'057.60	238'666'627.35
Accord Canton-Communes	Canton-Comm.	215'000'000.00		25'000'000.00	190'000'000.00
Climat 2024	Climat 2024	200'000'000.00			200'000'000.00
Crise Ukraine (Réattribution COVID-19)	Ukraine Ostral	153'000'000.00			153'000'000.00
Stratégie immobilière	Stratégique	69027'463.91		2782'351.94	66245'111.97
Renouveau informatique CHUV-SORIAN	CHUV	50'000'000.00			50'000'000.00
COVID-19	COVID-19	50'000'000.00		50'000'000.00	0.00
Climat : charges nouvelles mesures d'impulsion 1 <sup>er</sup> gén.	Climat	41'329'289.14		203'774.97	41'125'514.17
Mesures transport et mobilité (stratégie fiscale 2023)	Transp. mobil.	48'000'000.00			48'000'000.00
Routes cantonales en traversée de localité	Routes	35'479'172.12		1'248'297.33	34'230'874.79
Numérique équipement de l'élève	Numérique	26'919'799.84		5'944'153.38	20'975'646.46
JOJ (patinoire Malley)	JOJ/PM	24'403'490.97		1'307'329.87	23'096'161.10
MCBA	MBA	23'926'432.93		1'285'522.89	22'637'910.04
Musée Elysée et Mudac	Elysée Mudac	23'280'813.20		1'021'948.75	22'258'864.45
Sites strat. de dévelop.d'activités (SSDA)	SSDA	20'000'000.00			20'000'000.00
JOJ (remontées mécaniques)	JOJ/RM	19'423'135.16		969'886.71	18'453'248.45
Nouveau crédit cadre (maîtrise foncière coll. publ. zone indust.)	Crédit-cadre	15'000'000.00			15'000'000.00
Accès Plateforme 10	Plateforme 10	12'883'270.73		665'858.76	12'217'411.97
Industries et innovations	Industrie et inno.	12'609'933.90		402'954.89	12'206'979.01
Transition numérique (stratégie fiscale 2023)	Transit. num.	10'000'000.00			10'000'000.00
Cluster du sport	Cluster	9'172'949.05		808'005.84	8'364'943.21
Pôle muséal	Pôle muséal	8'782'854.92		216'212.95	8'566'641.97
Piscine Malley	Piscine Malley	8'673'762.71		335'801.97	8'337'960.74
Pôles industriels	Pôles industr.	7'627'870.07		181'677.58	7'446'192.49
Biodiv. ress. nat. et plan climat (stratégie fiscale 2023)	Climat, biodiv.	5'802'829.26		1'869'537.56	3'933'291.70
Stade Tuilière	Stade Tuilière	4'750'000.00		200'000.00	4'550'000.00
Prévention radicalisation et violence (stratégie fiscale 2023)	Prév. radical.	4'281'470.99		603'068.20	3'678'404.70
Château d'Hauteville	Chât. Hautev.	4'162'528.35		104'798.10	4'057'730.25
Site Plateforme 10	Site Platéf. 10	2'106'661.25		692'272.25	2'037'389.00
Formation professionnelle	Form.prof	405'578.40		403'753.20	1'825.20
<b>293 - Total préfinancements</b>		<b>1'351'458'991.85</b>	<b>0.00</b>	<b>102'370'062.83</b>	<b>1'249'088'929.02</b>

7

## 6. Questions - discussion



8

Date de dépôt : 5 novembre 2024

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### Rapport de Caroline Marti

Depuis de plusieurs années, les comptes du canton de Genève présentent des excédents très confortables. Plus marquant encore, la différence de résultat entre les prévisions budgétaires et les résultats comptables sont considérables. Le paroxysme a été vraisemblablement atteint lors des comptes 2023, qui présentent un excédent avant amortissement exceptionnel de quelque 1,4 milliard de francs alors que le budget prévoyait un déficit de près de 500 millions.

Par ailleurs, la dette n'a jamais été aussi basse depuis plus de 10 ans et la réserve conjoncturelle est tellement élevée (1 milliard) que le Conseil d'Etat propose de ne plus l'alimenter.

Les résultats comptables sont donc, depuis plusieurs années, très bons. Toutefois, faute de mécanismes légaux adéquats, les excédents aux comptes ne peuvent pas être utilisés pour financer des projets nécessaires pour répondre aux besoins de la population et aux enjeux sociaux, mais repoussés ou laissés de côté en raison de prévisions budgétaires que l'on peut qualifier de prudentes, pour ne pas dire alarmistes.

Pour y remédier, le groupe socialiste s'est inspiré d'un mécanisme vaudois, repris par le Conseil d'Etat dans un projet de loi de 2018, abandonné depuis, et propose d'introduire dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) un outil de politique financière nommé *préfinancement*. Celui-ci permet d'utiliser des excédents aux comptes pour préfinancer des dépenses ultérieures, que ce soit des dépenses d'investissement ou de fonctionnement.

### Des besoins démographiques, sociaux et environnementaux évidents

Le phénomène du vieillissement de la population et la précarisation économique et sociale d'un nombre de plus en plus élevé de nos concitoyennes vont, dans les prochaines années, peser très lourd sur notre système social et de soins. Sauf à admettre que l'on réduise les prestations d'aide, d'accompagnement et de soins aux personnes vulnérables, ce qui n'est,

précisons-le tout de suite, pas le souhait de la minorité, les défenses sociales vont croître, et vont croître plus vite que l'augmentation démographique.

Il en va de même des dépenses colossales que nous devons engager pour saisir les opportunités que nous offre la révolution numérique en général et le développement de l'intelligence artificielle en particulier, mais aussi pour nous prémunir et protéger notre population contre les menaces que de telles technologies font peser sur notre société, notre démocratie, notre vie privée, nos libertés individuelles, nos emplois, etc.

Enfin, la lutte contre le dérèglement climatique nécessitera de la part des pouvoirs publics des dépenses d'investissements considérables dans les domaines notamment énergétiques et des transports, des aides financières pour accompagner les particuliers et des entreprises, un renforcement des services chargés de mettre en œuvre ces investissements et politiques environnementales et des mesures coûteuses pour réduire les effets et réparer les dégâts causés par les intempéries. Si la dette financière se réduit ces dernières années, la dette écologique, elle, ne cesse de s'alourdir. Alors que les conséquences du dérèglement climatique sont déjà perceptibles, il est urgent d'accélérer la cadence et d'investir massivement dans la transition écologique. Ce n'est rien de moins que l'ensemble des activités humaines qui est appelé à se transformer. Or ce défi appelle des réponses collectives, financées par l'Etat, et ne doit pas peser sur les individus (en particulier celles et ceux des classes les moins favorisées qui sont déjà fortement touchés par la crise du pouvoir d'achat).

Un mécanisme de préfinancement permettrait d'anticiper ces dépenses futures en profitant de l'éclaircie comptable et en mettant, dès aujourd'hui, de l'argent de côté pour que le poids de ces dépenses ne pèse pas uniquement sur les générations futures.

### **Une proposition compatible avec les normes comptables**

N'en déplaise à la majorité de la commission des finances, le mécanisme du préfinancement est compatible avec le modèle comptable MCH2. C'est d'ailleurs ce qui a permis à nos collègues vaudois de s'en servir à de réitérées reprises ces dernières années pour financer tant des dépenses d'investissement que de fonctionnement.

En ce qui concerne les normes IPSAS auxquelles le canton de Genève a volontairement souhaité se soumettre, elles n'admettent pas les mécanismes de préfinancement. Toutefois, l'article 6 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) prévoit, en son article 6, des possibilités de

dérogations aux normes IPSAS. C'est la raison pour laquelle la minorité a déposé l'amendement suivant :

**Art. 12A, al. 1 (nouvelle teneur)**

*<sup>1</sup> En dérogation aux normes IPSAS, l'Etat constitue dans ses fonds propres un préfinancement de ses futures dépenses en lien avec les transitions écologique, démographique et numérique.*

**Une proposition qui respect les prérogatives du Grand Conseil**

Une autre critique émise par les opposants à ce projet de loi est que le mécanisme de préfinancement retirerait au Grand Conseil la capacité de décision d'un certain nombre de dépenses. Ce à quoi la minorité de la commission des finances répond que cela dépend de la manière dont ce préfinancement est encadré par la loi. L'exemple vaudois nous montre que la manière dont le préfinancement est utilisé attribue des compétences décisionnelles au Conseil d'Etat au détriment du Grand Conseil. Or ce n'est pas le souhait des auteurs de ce projet de loi. Afin de préserver la capacité décisionnelle du Grand Conseil, la minorité de la commission a précisé les modalités d'usage du préfinancement en présentant les amendements suivants :

**Art. 28, al. 3 (nouveau, les al. 3 à 5 anciens devenant les al. 4 à 6)**

*<sup>3</sup> Le budget liste les charges de fonctionnement couvertes par un revenu issu d'un préfinancement prévu par l'article 12A de la présente loi.*

**Art. 29, al. 3 (nouveau, les al. 3 à 5 anciens devenant les al. 4 à 6)**

*<sup>3</sup> Le budget liste les charges d'investissement couvertes par un revenu issu d'un préfinancement prévu par l'article 12A de la présente loi.*

**Art. 38, al. 1 (nouvelle teneur)**

*<sup>1</sup> Les crédits d'ouvrage ou d'acquisition portent sur des dépenses d'investissement et, cas échéant, sur les montants préfinancés au sens de l'article 12A de la présente loi, qui permettent la constitution de nouveaux actifs du patrimoine administratif.*

**Art. 39, al. 1 (nouvelle teneur)**

*<sup>1</sup> Les crédits de renouvellement portent sur des dépenses d'investissement et, cas échéant, sur les montants préfinancés au sens de l'article 12A de la présente loi, qui permettent le renouvellement ou l'adaptation d'actifs du patrimoine administratif.*

Comme seul le Grand Conseil peut voter le budget et les crédits d'investissement, grâce à ces amendements, le Grand Conseil garde l'entier de ses prérogatives. Lors du vote du budget, respectivement lors des votes des crédits d'investissement, le Grand Conseil pourra, ou non, accepter qu'une partie des dépenses soit financée par des recettes issues du préfinancement.

### **Un outil de pilotage durable des finances publiques**

Les auteurs du projet de loi et la minorité de la commission des finances font leur l'adage *Gouverner c'est prévoir*. Aujourd'hui, notre situation comptable nous permet de dégager d'importants excédents. Par ailleurs, nous savons que nous allons devoir faire face à des dépenses très importantes ces prochaines années pour répondre aux enjeux liés à l'évolution démographique, à la révolution numérique et à l'urgence climatique. La proposition de ce projet de loi est d'anticiper ces dépenses en mettant de l'argent de côté. Il s'agit de créer un outil supplémentaire de pilotage des finances publiques qui est offert au Conseil d'Etat et au Grand Conseil. Nulle obligation d'en faire usage, mais il offre de répondre dès aujourd'hui aux enjeux de demain.

Pour toutes ces raisons, la minorité de la commission des finances vous recommande d'accepter ce projet de loi ainsi que les cinq amendements proposés.