

Date de dépôt : 12 août 2019

Rapport

de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05)

Rapport de majorité de M. Christian Dandrès (page 1)

Rapport de première minorité de M. Jean-Luc Forni (page 80)

RAPPORT DE MAJORITÉ

Rapport de M. Christian Dandrès

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des finances a étudié le projet de loi en question, les 12, 19 et 26 juin 2019. Ces séances ont été présidées par M^{me} Frédérique Perler. La commission des finances a été assistée dans ses travaux par M. Raphaël Audria.

Les procès-verbaux des séances ont été rédigés notamment par M. Gérard Riedi, et M^{me} Camille Zen-Ruffinen, procès-verbalistes.

Le département des finances, ainsi que la Cour des comptes ont notamment été auditionnés à ce sujet par la commission.

Que toutes les personnes ayant contribué à l'étude de ce projet de loi soient remerciées du soutien apporté à la commission.

Audition du département des finances et des ressources humaines et discussions

M^{me} Fontanet rappelle que la loi 12007 modifiant la LGAF (RFFA) a prévu un déficit admissible maximum de 372 millions de francs en 2020. Ce montant correspondrait à l'impact de RFFA auquel s'ajoute l'impact du contreprojet à l'IN 170 (à savoir deux fois 186 millions de francs). Il est également prévu que ce déficit admissible diminue par un amortissement de 23,25 millions de francs par année jusqu'en 2027. La loi 12007 prévoit également que la réserve conjoncturelle sera dissoute au 1^{er} janvier 2020. Il faut se rappeler que la réserve conjoncturelle est ce qui permet au canton d'avoir un déficit au budget et aux comptes et de ne pas avoir besoin de prévoir des mesures d'assainissement sous réserve que ce déficit soit couvert par cette réserve conjoncturelle. Aujourd'hui, avec cette dissolution de la réserve conjoncturelle et ce frein au déficit budgétaire maximum de 372 millions de francs, si on va en dessous de ces 372 millions de francs, le canton doit obligatoirement appliquer la procédure d'assainissement. Dans ce contexte, on sait aussi que le peuple a accepté à la loi 12228 dont les charges annuelles, sur la base de calculs effectués tout au long de la campagne et qui continuent à être faits jusqu'à ce qu'il y ait des éléments différents que pourrait apporter la CPEG, sont évaluées à 213 millions de francs sur le budget 2020. Ce montant est plus élevé que ce que prévoyait le projet de loi 12404 dont le coût était d'environ 169 millions de francs.

Le Conseil d'Etat a pour objectif de limiter les effets de la loi 12228 sur le budget de l'Etat pendant 3 ou 4 ans, avant qu'intervienne l'effet dynamique de la réforme de la fiscalité des entreprises. Dans ce contexte exceptionnel et pour une situation ciblée, le Conseil d'Etat souhaite utiliser un outil budgétaire qui s'appelle le préfinancement, mais qui nécessite une modification de la LGAF. C'est un outil utilisé par d'autres cantons et par la Confédération, conforme à l'article 152, alinéa 4, de la Constitution qui prévoit que l'Etat « tient compte de la situation conjoncturelle et se dote de réserves anticycliques ». Cet outil de préfinancement utilisera le bénéfice des comptes 2018 et celui éventuellement réalisé en 2019. Le préfinancement intégrerait également la provision constituée par le Conseil d'Etat en lien avec la CPEG.

Le préfinancement sera utilisé exclusivement pour la recapitalisation d'une institution de prévoyance de droit public. Il ne s'agit pas de créer un outil général qui sera utilisé à tout-va pour mener les politiques publiques, sur le modèle du canton de Vaud. Cela permet à ce dernier de faire des réserves quand tout va bien et cela donne ensuite les moyens de financer des politiques publiques lorsque la conjoncture budgétaire est mauvaise. Ce

mécanisme est prévu dans le modèle comptable MCH2 des cantons et des communes.

Le préfinancement et son utilisation passent par des charges et des revenus extraordinaires, ce qui le rend non conforme aux normes IPSAS appliquées à Genève, d'où la nécessité d'adopter ce projet de loi 12534. Le Conseil d'Etat a rencontré la Cour des comptes qui est le réviseur de l'Etat et avec qui il y a un accord de principe sur cette façon de faire. En effet, les normes IPSAS ne sont pas utilisables pour ce qui dépend de la prévoyance professionnelle. L'Etat de Genève bénéficie donc déjà d'une dérogation qui lui permet de faire des exceptions par rapport aux exigences des normes IPSAS.

Le montant du préfinancement, qui pourrait être utilisé à partir de 2020, serait constitué de l'excédent de revenus de l'exercice 2018 (222 millions de francs), ce qui nécessite un amendement au projet de loi 12479 sur les comptes. Le préfinancement se verrait attribuer la provision de 446 millions de francs constituée afin de couvrir la non-atteinte des paliers prévus par la loi fédérale (LPP). Avec la recapitalisation prévue par la loi 12228, le risque est faible que les paliers prévus dans la loi ne soient pas respectés.

M^{me} Fontanet explique que, quand ce projet a été pensé, le souhait aurait été de pouvoir attribuer immédiatement à ce préfinancement la provision de 446 millions de francs, mais comme les comptes 2018 ont été audités, ils sont considérés aujourd'hui comme clos. Cela nécessiterait donc de les rouvrir pour que cette provision ne soit plus une provision, mais affectée à ce préfinancement. La Cour des comptes n'a pas souhaité que les comptes 2018 soient rouverts et elle a estimé que cette réaffectation de la provision aurait lieu le cas échéant en 2019 et que cela devait donc se voir en 2020 dans le cadre des comptes 2019. Au total, le montant du préfinancement serait de 668 millions de francs auxquels s'ajouteraient les éventuels excédents supplémentaires constatés aux comptes 2019. M^{me} Fontanet fait remarquer que c'est une possibilité, parce qu'il n'y a pas d'obligation de le faire. Le Grand Conseil demeurera souverain.

M^{me} Fontanet relève qu'on est dans une année charnière en matière d'investissements avec l'entrée en fonction du Léman Express. Il y a bon nombre de frais et de dépenses incompressibles au niveau budgétaire, en particulier dans les charges contraintes qui ont sensiblement augmenté. L'augmentation des charges contraintes, que cela soit en matière de planification hospitalière ou en matière sociale, va nécessiter des efforts importants. Le préfinancement est donc un instrument bienvenu qui intègre les coûts de la capitalisation de la CPEG que le Conseil d'Etat n'avait pas anticipés.

M. Fiumelli explique que, dans le budget 2020 et des 3 à 4 années suivantes, le préfinancement va être calculé sur la base des effets financiers de la loi 12228, ni plus ni moins, et sera utilisé comme un revenu extraordinaire. A partir de 2020, dans le budget et dans les comptes, on aura un résultat échelonné avant et après l'utilisation du préfinancement. Le premier résultat sera conforme au référentiel comptable en vigueur, c'est-à-dire les normes IPSAS et les dérogations. C'est ce résultat qui sera certifié par la Cour des comptes dans le cadre de sa révision. Il y aura également un 2^e résultat après l'utilisation du préfinancement qui sera utilisé pour calculer l'excédent de charges admissible au budget introduit par la loi 12007.

Le mécanisme du préfinancement, avec ses deux résultats échelonnés, est transparent. Il est conforme à plusieurs modèles comptables, notamment le MCH2 où l'on distingue bien les charges ordinaires et les charges extraordinaires, les produits ordinaires et les produits extraordinaires. C'est d'ailleurs aussi la manière dont on peut lire les comptes de l'Etat de Genève sur le site de la Confédération qui les retraite en MCH2. Elle fait alors aussi ces présentations de manière échelonnée avec des résultats ordinaires et des résultats extraordinaires.

Le canton de Vaud a introduit, dans ses comptes, ce système de préfinancement depuis plusieurs années. Il présente ainsi un résultat avant écritures de bouclage et un résultat net après écritures de bouclage. Il ne présente pas seulement des préfinancements. Le canton de Vaud a mis en place un système d'écritures de bouclage pour toutes sortes de projets non définis préalablement. La recapitalisation de la CPEV s'est faite de cette manière, c'est-à-dire uniquement via les comptes. Elle n'a jamais été budgétée. Il y a également toutes sortes d'amortissements non planifiés des investissements. Ainsi, le canton de Vaud fait des écritures de bouclage, lors de la présentation des comptes, pour des montants relativement élevés pour 300 à 600 millions de francs certaines années. Le système vaudois repose sur une base légale prévoyant que des préfinancements peuvent être enregistrés dans le compte d'Etat. Le règlement d'application de cette loi attribue la compétence de prévoir un préfinancement au seul Conseil d'Etat. Chaque année, M. Broulis présente des comptes où il informe les députés qu'il a décidé de préfinancer un certain nombre de projets. Il y a notamment eu beaucoup d'écritures liées à la RIE III vaudoise, notamment des financements aux communes qui sont passés uniquement aux comptes et qui ne figureront jamais dans les budgets. En d'autres termes, la différence entre le projet présenté aujourd'hui aux commissaires et le système vaudois, c'est que le projet de loi 12534 a un impact sur le budget et que tout sera donc

transparent tandis que, dans le canton de Vaud, c'est uniquement aux comptes qu'on voit ces mouvements de préfinancement.

M^{me} Fontanet fait remarquer que la proposition de loi faite au Grand Conseil respecte le cadre strict imposé par les normes IPSAS, parce que le canton bénéficie d'une dérogation. Deux rencontres ont eu lieu avec la Cour des comptes pour arriver à une solution qui leur convienne. C'est également un outil qui permet, dans une période dans laquelle les charges augmentent, d'assumer sereinement la capitalisation de la CPEG.

M. Fiumelli précise que la page 4 de l'exposé des motifs mentionne que l'amendement aux comptes porte sur le bénéfice 2018, mais aussi sur la dissolution de la provision. C'est suite à une discussion avec la Cour des comptes qu'il a été décidé de retirer cette dissolution aux comptes 2018 et de la faire proprement aux comptes 2019.

M. Béguet indique que, techniquement, la norme IPSAS 25 concerne les avantages en matière de personnel. C'est la manière dont on comptabilise les engagements envers les caisses de pension. Ici, c'est un instrument de politique budgétaire au sens des normes comptes MCH2. Avec les normes IPSAS, il y a un principe de séparation des exercices. Dans ce cas, avec un préfinancement, on met des charges futures dans les exercices qui précèdent l'utilisation de ce préfinancement. En cela, c'est une dérogation aux normes IPSAS.

En réponse à la question d'une commissaire (MCG) demandant si la norme IPSAS 1 va être ajoutée dans les dérogations, M. Béguet confirme que cela sera formalisé dans le règlement sur l'établissement des états financiers. Il ajoute qu'il y aura deux résultats. Il y aura tout d'abord le résultat aux normes IPSAS. Ensuite, il y aura dans le tableau les « instruments de politique budgétaire » selon le libellé des normes MCH2 (un autre libellé pourrait également être choisi en fonction de la demande de la Cour des comptes) ainsi que l'attribution et l'utilisation du préfinancement. Ensuite, il y aura un 2^e résultat qui est un instrument de politique budgétaire au sens des freins au déficit de la LGAF qui sera déterminant pour le déclenchement ou non du frein au déficit. M. Béguet souligne que le résultat selon les normes IPSAS demeure. La Cour des comptes n'a pas voulu transiger sur ce point. La conformité aux normes IPSAS restera indiquée. Le principe de comptabilité de l'exercice apparaîtra dans le 1^{er} résultat. Ensuite, c'est en quelques sortes de la « cuisine interne » budgétaire du canton de Genève qui n'a plus rien à voir avec les normes IPSAS.

Les comptes 2018 auront un premier résultat qui sera le résultat aux normes IPSAS, c'est-à-dire +222 millions de francs. Ensuite, il y aura une

ligne intitulée « instruments de politique budgétaire » indiquant une attribution au préfinancement pour 222 millions de francs. Ensuite, on trouve le résultat après attribution qui comptera pour le frein au déficit et qui sera de zéro. Ainsi, l'année 2018 ne présentera pas un excédent de charges au sens de l'article 14, alinéa 1, lettre b, de la LGAF.

M. Fiumelli ajoute que l'amendement proposé au projet de loi 12479 (comptes 2018) concerne un nouvel article 1B. L'article 1 prévoyant que « Les états financiers pour l'année 2018 sont approuvés » demeure. L'article 1B introduisant le préfinancement mentionne bien que l'excédent de revenus reste de 222 millions de francs, mais qu'il est attribué à ce préfinancement.

M. Béguet ajoute que, concernant l'attribution au préfinancement, le système proposé dans ce projet de loi prévoit que l'éventuel résultat bénéficiaire de 2019 serait attribué au préfinancement. Ce n'est pas comme la réserve conjoncturelle où le Grand Conseil peut décider d'y consacrer tout ou partie. Avec ce projet de loi, c'est l'entier des bonis qui seront attribués au préfinancement. En somme, tout le bénéfice de 2018 et 2019 est inscrit dans ce préfinancement et sera ensuite utilisé sur deux, trois ou quatre exercices selon le montant de ces bonis.

Une commissaire (S) note que le projet de loi prévoit d'utiliser ce mécanisme de préfinancement exclusivement pour la capitalisation de la CPEG. Dans le canton de Vaud, ce système peut être utilisé pour le financement d'autres projets. Pourquoi le modèle vaudois n'a-t-il pas été retenu ?

M^{me} Fontanet répond que, pour un ministre chargé des finances, le préfinancement est un outil exceptionnel. Dans les périodes florissantes, cela permet de prévoir des politiques publiques et de se donner les moyens de les financer, et de ne pas totalement dépendre de la volonté des différentes majorités à un moment donné. Il se trouve que les normes comptables auxquelles est astreint le canton ne l'y autorisent pas. En effet, le canton de Vaud n'applique pas les normes IPSAS.

M. Béguet ajoute qu'il n'y avait aucun canton appliquant les normes IPSAS il y a 10 ans. A l'époque, des députés du Grand Conseil genevois ont commencé à rédiger une loi dans ce sens qui a ensuite été reprise par le Conseil d'Etat dans la nouvelle LGAF. L'Etat de Genève a ainsi commencé à publier des comptes individuels aux normes IPSAS pour l'exercice 2008 et les comptes consolidés dès l'exercice 2010. Ensuite, Zurich et Bâle-Ville se sont également mis aux normes IPSAS. Quant à la Confédération, elle va progressivement vers l'application des normes IPSAS. Certains des autres

cantons sont restés aux normes MCH1 en matière de préfinancement, comme le canton de Vaud où la loi donne le loisir au Conseil d'Etat d'inscrire ce qu'il veut dans le préfinancement. A Genève, il a été jugé préférable de passer par une loi, alors qu'une modification du règlement sur l'établissement des états financiers pourrait peut-être suffire techniquement. La procédure législative permet de garantir la transparence et l'aspect démocratique de la démarche. Il est nécessaire que le Grand Conseil se prononce, puisque le préfinancement est une dérogation aux normes IPSAS. Il est important que la dérogation soit prévue par une norme de même rang.

Un commissaire (PLR) comprend qu'il s'agit de modifier la présentation finale des comptes 2018 et de mettre les 222 millions de francs de bénéfice pour ce préfinancement et, au budget 2019, de prévoir la dissolution de la réserve de 468 millions de francs pour l'année 2019.

M. Béguet dit à nouveau que les comptes 2018 ne vont pas être rouverts. Quand le Grand Conseil votera les comptes 2018, le 29 août, il n'y aura pas de modifications. Tout cela sera pris en compte en 2019 et il y aura une indication, dans la colonne comparative, sur le vrai résultat 2018 avec la nouvelle affectation. Cela étant, le résultat 2018 aux normes IPSAS de 222 millions de francs ne bougera pas. Dans le projet de loi sur lequel le Grand Conseil va se prononcer à la fin août, cela sera toujours 222 millions de francs de boni.

Le même commissaire (PLR) note que s'il y a 800 millions de francs de bénéfiques lors d'une année, l'intégralité sera donc utilisée pour le préfinancement. Il demande si une limite dans le temps est prévue pour ce préfinancement ou s'il va rester ouvert *ad vitam aeternam*.

M. Fiumelli indique que l'alinéa 2 de l'article 6B prévoit que « sont notamment attribués au préfinancement les excédents de revenus constatés lors d'un exercice ».

Une commissaire (MCG) aimerait savoir pourquoi il a été décidé de ne pas faire comme dans le canton de Vaud en inscrivant le préfinancement directement aux comptes. En outre, que va-t-il se passer s'il y a par exemple un boni de 200 millions de francs au budget 2020 et que le résultat aux comptes est de 150 millions de francs ou de 550 millions de francs ?

M. Béguet indique que c'est un instrument de politique budgétaire dont l'enjeu est le déclenchement du frein au déficit. On regarde ainsi le résultat dans les comptes. Au niveau de la comparaison avec le canton de Vaud, il faut savoir qu'il n'y a pas de provisions dans le budget du canton de Vaud où le budget est extrêmement simplifié. Par contre, les comptes mentionnent la réalité de ce qu'ils ont eu en différence par rapport au budget. En plus, il y a

cette liste d'écritures de boucllement qui correspond à tout ce que le Conseil d'Etat a mis en réserve. Le résultat du canton de Vaud est peut-être de 10 ou 20 millions de francs. Ensuite, ils expliquent qu'il y a 600 millions de francs qui sont passés dans des préfinancements alors que, au sens du canton de Genève, le résultat aurait été de 620 millions de francs.

M. Béguet fait remarquer que le budget du canton de Genève est totalement sincère. Ces instruments de politique budgétaire ne sont pas mis dans le budget. Le seul élément qui est dans la loi c'est que le budget doit présenter un déficit qui doit être inférieur à 372 millions de francs pour ne pas déclencher le frein au déficit. Si le projet de loi 12534 était accepté, il y aurait la présentation du budget 2020 avec un premier résultat qui sera peut-être de -400 millions de francs (donc au-delà de la limite de 372 millions de francs) suivi d'une utilisation de la réserve de préfinancement qui viendra créer un revenu dans les instruments de politique budgétaire pour repasser au-dessus du déficit de 372 millions de francs.

M. Fiumelli ajoute qu'il est prévu au budget d'avoir un effet lié à la CPEG de 213 millions de francs. Dans le budget, cet effet va être annulé avec un revenu extraordinaire du préfinancement. Autrement dit, au budget 2020, on va inscrire une charge de 213 millions de francs pour la CPEG et on va l'« annuler » avec un revenu extraordinaire de 213 millions de francs. Si on devait avoir 200 millions de francs aux comptes 2020, on les annulera avec un revenu extraordinaire toujours du même montant et on procédera ainsi tant que le montant du préfinancement qui sera en fonds propres est suffisant. Ce qui est planifié, c'est d'avoir 3 à 4 ans de montants disponibles, c'est-à-dire les 668 millions de francs plus l'éventuel boni de 2019.

M^{me} Fontanet explique que le montant sera totalement en lien avec le coût effectif de la capitalisation de la CPEG. On s'adaptera au montant réel. Si les comptes sont nettement meilleurs que prévu, cela vient toujours dans la caisse du préfinancement. On vient financer une charge annuelle et on se réfère donc exactement à celle-ci. Si le montant aux comptes est bien meilleur, il vient remplir cette espèce d'économie que le canton aura pour financer dans les années suivantes cette charge annuelle. M^{me} Fontanet ajoute que, s'il devait y avoir un super-boni en 2019, il viendra dans cette ligne relative au préfinancement. Ensuite, chaque année au budget, le montant nécessaire sera pris pour financer directement cette charge annuelle. L'ensemble des bonis resteraient affectés à ce préfinancement.

M. Béguet précise que ce préfinancement ne servirait qu'à « annuler » les dépenses spécifiques liées à la loi 12228 (CPEG). Avec un certain nombre d'hypothèses, on estime que ce flux est de 213 millions de francs. Si on prend les comptes de la CPEG à la fin avril, il y a 1 milliard de francs de plus de

fortune qu'au 1^{er} janvier. Ce n'est donc déjà plus le même montant, celui-ci évoluant sans arrêt. C'est peut-être 213 millions de francs et cela sera peut-être 150 millions de francs dans les comptes 2020. A ce moment, dans les comptes, seulement 150 millions de francs seraient utilisés.

Un commissaire (PLR) demande quelle serait la conséquence d'un exercice aux douzièmes provisoires sur le préfinancement.

M. Béguet explique que les douzièmes provisoires portent sur les charges monétaires courantes. Ici, on est dans les instruments de politique budgétaire. C'est quelque chose de totalement différent.

M. Fiumelli ajoute que, le montant attribué à la CPEG diminuant chaque année, le budget de l'année précédente sera de toute façon suffisant. Il n'y a donc pas de problème lié aux douzièmes provisoires.

Le même commissaire (PLR) note qu'il s'agit d'un projet de loi mentionnant la CPEG. Il aimerait savoir s'il est envisagé de définir plus clairement, de manière législative, ce que le préfinancement pourra inclure.

M^{me} Fontanet fait remarquer que le titre du projet de loi est « préfinancement lié à la recapitalisation d'une institution de prévoyance de droit public ». Le préfinancement pourrait donc servir à d'autres institutions de prévoyance publiques telles que celle des TPG.

Un commissaire (S) demande des explications sur l'articulation entre l'article 6A de la loi 12228, qui a le même contenu que la loi 12404 du Conseil d'Etat, et l'article 6B inscrit dans le projet de loi 12534. L'article 6A, alinéa 5, stipule que « le compte de résultat comprend un résultat intermédiaire avant amortissement de la réserve budgétaire ».

M. Béguet répond que la Cour des comptes a voulu que les comptes montrent un premier résultat qui serait conforme aux normes IPSAS. Ensuite, il y aurait les instruments de politique budgétaire. Ainsi, il y aurait toujours l'amortissement de la réserve budgétaire, mais l'article 6B introduit une ligne « préfinancement ». Avec le projet de loi 12534, il y aurait un compte de résultat comme chaque année. Ensuite, il y a les « instruments de politique budgétaire ». Dans l'article 6A, il y a déjà « amortissement de la réserve budgétaire. ». Avec l'article 6B, il y aurait une ligne supplémentaire qui serait l'effet du préfinancement. Le préfinancement viendrait compenser l'amortissement.

M. Béguet indique que, selon leurs estimations, le préfinancement pourrait se faire sur 4 à peut-être 10 ans. En fait, on aurait une centaine de millions de francs pour l'amortissement de la réserve budgétaire et globalement un effet du préfinancement qui viendrait compenser à la fois

l'amortissement de la réserve budgétaire, mais aussi les intérêts qui sont des charges courantes et qui se trouvent dans les charges reconnues en IPSAS.

Le même commissaire (S) note que, à la page 2 de l'exposé des motifs, au-delà de 372 millions de francs de déficit, les mesures d'assainissement doivent déployer leurs effets et que, avec le projet de loi 12534 on éviterait ce problème. Ensuite, l'exposé des motifs évoque la loi 12228 en laissant entendre que le préfinancement serait nécessaire dans la mesure où la population a accepté le 19 mai 2019 la loi 12228. Ce commissaire (S) fait remarquer que le problème aurait été identique si la population avait accepté la loi 12404 soutenue par le Conseil d'Etat.

M^{me} Fontanet répond que, si on décide de faire un préfinancement, peu importe quel est le projet de loi qui aurait été adopté parce qu'on est dans le même domaine. En revanche, le Conseil d'Etat est arrivé à se poser la question de pouvoir utiliser cet outil budgétaire parce qu'il s'est rendu compte que les charges annuelles liées à l'adoption de la loi 12228 étaient plus importantes que celles qu'il avait prises en compte lors de ses précédents PFQ.

Le même commissaire (S) signale que la loi 12404 du Conseil d'Etat n'était également pas prévue dans le PFQ.

M^{me} Fontanet estime que le commissaire (S) a raison. Seul le projet de loi précédent du Conseil d'Etat (12188) figurait dans le PFQ et il coûtait beaucoup moins cher, environ 68 millions de francs. Aujourd'hui, on se retrouve non pas avec les 68 millions de francs qui étaient au PFQ, mais avec les 213 millions de francs qui sont estimés à ce jour.

Le même commissaire (S) attire l'attention de la conseillère d'Etat sur le fait que, du moment où l'on aurait été au-dessus des 372 millions de francs prévus dans les lois liées à la RFFA, les mécanismes d'assainissement devaient s'enclencher. En somme, le Conseil d'Etat a déposé le projet de loi 12404 et appelé la population à le voter le 19 mai, de même que la RFFA, sans informer la population que, si elle suivait ces mots d'ordre, elle enclencherait automatiquement les mesures d'assainissement.

M^{me} Fontanet répond que le préfinancement donne les moyens d'assumer cette charge découlant de la loi 12228. Si on ne le fait pas et qu'on n'a pas les moyens, il faut se débrouiller non seulement pour ne plus avoir de nouveaux besoins, et les nouvelles demandes ne suffiront pas non plus. Au vu des charges contraintes qui seront en augmentation, cela veut dire qu'il faudra aussi couper dans ce qui se fait aujourd'hui. Sinon, il faut trouver un moyen, avec un outil budgétaire, d'assumer ces charges liées à la prévoyance.

Le même commissaire (S) revient sur la dissolution de la réserve conjoncturelle prévue par la loi 12007. Quelle était la logique sous-jacente à la dissolution de la réserve conjoncturelle au 1^{er} janvier 2020 et quel est le montant de celle-ci ?

M^{me} Fontanet répond que la réserve conjoncturelle s'élève à environ 700 millions de francs aujourd'hui. Par ailleurs, le souci de la commission fiscale avec la loi 12007 était de ne pas mettre un déficit admissible aussi important tout en laissant la réserve conjoncturelle. M^{me} Fontanet rappelle que la réserve conjoncturelle permettait, et elle permet tant qu'elle est en vigueur, d'avoir des budgets et des comptes déficitaires à hauteur de la réserve conjoncturelle.

Le même commissaire (S) comprend que le préfinancement proposé par le Conseil d'Etat ne compenserait qu'une partie des effets induits par la dissolution de la réserve conjoncturelle.

M. Béguet fait remarquer que la réserve conjoncturelle est juste un indicateur comptable lié à la théorie des cycles économiques. A l'époque, au moment de la nouvelle LGAF, tout le monde imaginait qu'il y avait des cycles économiques sur 8 ans, dont 4 ans de récession. On constituait ainsi une réserve conjoncturelle qui était ensuite utilisée pendant les années de récession. Avec la loi 12007, on est sorti de cette logique. Dans le projet de loi du Conseil d'Etat, il y avait 5 ans avec un seuil de déficit maximum admissible. La commission fiscale a étendu cette durée à 8 ans et a modifié les seuils. Donc, c'est un chemin de croissance du déficit admissible pendant 8 ans et on sort complètement de la logique des cycles conjoncturels. Ce projet de loi a été déposé parce que tout ce qui a été présenté à la commission fiscale (plan financier, etc.) ne prenait pas en compte les coûts de la loi 12228.

Le même commissaire (S) note que, dans le cadre des travaux sur la loi 12404, la commission des finances avait auditionné la Cour des comptes et évoqué la question de l'impact de ce projet de loi sur les mesures d'assainissement, les commissaires avaient été rassurés. Le Conseil d'Etat avait indiqué que tout était « sous contrôle ». Dans le cadre du traitement du projet de loi 12404, la commission des finances avait évoqué la question des mesures d'assainissement et de l'impact du financement de ce projet sur ces mesures. Là encore, les commissaires avaient été rassuré.e.s. Ce commissaire (S) se demande comment le Conseil d'Etat a pu tenir ce langage alors qu'il ne pouvait pas ignorer les conséquences, sous l'angle des mécanismes d'assainissement des choix auxquels il invitait la population.

M^{me} Fontanet déclare qu'il y a des contraintes qui arrivent, en particulier celle sur la planification hospitalière. Elle augmente la facture du canton de 75 millions de francs de manière obligatoire. En faisant la différence entre le montant estimé de la loi 12404 et le montant de la loi 12228, on voit que, avec ces 75 millions de francs, le Conseil d'Etat aurait été à l'aise. Ils n'étaient pas prévus et c'est ce qui est imposé aujourd'hui au canton. Il y a des évolutions constantes. La loi 12404 coûtait plus cher que le projet de loi de M. Longchamp (12188), mais le Conseil d'Etat avait décidé de faire cet effort parce qu'il voulait trouver un accord. Finalement, la population a accepté un projet de loi qui coûte encore plus cher. Il ne faut pas que les commissaires pensent que le Conseil d'Etat fait mal ses comptes et qu'il vient faire des promesses que tout ira bien. On est dans un monde qui bouge et, à chaque évolution, il faut reconsidérer les choses.

M^{me} Fontanet note qu'il n'y a pas de mesures d'assainissement aujourd'hui. Le Conseil d'Etat est en train de proposer des outils budgétaires pour essayer de réduire ses charges. Les député.e.s peuvent décider de donner ou non au Conseil d'Etat les moyens de réduire les charges et d'assumer en particulier le vote de la population en adoptant ce projet de loi. Le Conseil d'Etat a décidé de ne pas opter pour un règlement qui lui évitait de passer devant le Grand Conseil, mais de faire les choses proprement via un projet de loi. Maintenant, la balle est dans le camp des député.e.s.

Un commissaire (PDC) entend bien tout ce qui est proposé avec ce projet de loi. Il voit que cela a un effet sur environ 3 ans et demi. Par contre, après le résultat des votations, il serait bien d'avoir le PFQ réactualisé. C'est en effet le seul curseur qui permet de voir la latitude dont dispose le Conseil d'Etat pour établir les budgets. Ce qui fait un peu froid dans le dos, c'est que l'on comprend que le Conseil d'Etat a une gymnastique intellectuelle à faire au niveau du budget. A ce stade, il faudra faire comprendre aux commissaires quelles réformes pourraient être engagées de façon à absorber ces coûts.

M^{me} Fontanet indique que les commissaires auront le PFQ au moment où il aura été revu par le Conseil d'Etat, ce qu'il va faire dans le cadre de ses débats budgétaires au mois de juillet et août prochain. La commission des finances disposera ainsi du PFQ, dans sa vision revue par le Conseil d'Etat et tenant compte des votes de la population, au mois de septembre au moment du dépôt du budget. A ce stade, il n'y a pas lieu de présenter un PFQ qui tient juste compte des deux votations et qui n'aurait pas fait l'objet d'une adoption par le Conseil d'Etat d'une révision des montants. D'ailleurs, les député.e.s recevront aussi un PDI.

Une commissaire (S) note que ce mécanisme de préfinancement est déjà une dérogation aux normes IPSAS. Elle aimerait savoir s'il y aurait certains

domaines, outre les engagements en faveur de la prévoyance professionnelle, qui pourraient faire l'objet d'un mécanisme de préfinancement.

M^{me} Fontanet estime que tout est possible si le parlement décide qu'il ne veut plus des normes IPSAS et qu'il veut donner la possibilité au Conseil d'Etat du préfinancement comme cela se fait dans d'autres cantons.

M. Béguet ajoute cependant que, en l'état, la Cour des comptes n'est pas favorable à une multiplication des instruments de politique budgétaire.

M. Fiumelli explique que les montants des écritures de bouclement dans les comptes du canton de Vaud, qui peuvent être de 400 à 600 millions de francs, sont des dépenses qui vont passer en charges lors des exercices futurs, mais qui ne seront pas dans les budgets. Le parlement ne va donc pas voter toutes ces dépenses. C'est un choix politique fait par le canton de Vaud.

Un commissaire (PLR) comprend que, au moment du budget, ce n'est pas voté. Donc, l'autorisation de dépense n'est pas votée. Elle est inscrite comme un préfinancement dans le cadre des comptes. Ce commissaire (PLR) demande si, à un moment donné, le préfinancement revient en recettes.

M. Fiumelli confirme que cela revient en revenus extraordinaires dans les comptes. Ils n'ont donc jamais été acceptés par le Grand Conseil. Sur un plan technique, s'agissant des comptes, ce n'est rien d'autre qu'un lissage. C'est un nivellement des pertes et des bénéfices, un instrument supplémentaire accordé aux autorités, Conseil d'Etat et Grand Conseil. Puisque ce dernier reste maître de son budget, il pourrait le modifier sur les points qui sont évoqués. C'est ainsi un instrument supplémentaire de pilotage sur l'image donnée des comptes.

M. Béguet indique que le MCH2 utilise le terme d'instruments de politique budgétaire.

Un commissaire (Ve) aimerait comprendre ce que signifient les affirmations du Conseil d'Etat qui indique « on sera bon pour trois ou quatre ans ».

M^{me} Fontanet n'a pas dit cela ou elle s'est mal exprimée. En fait, avec une charge annuelle de 213 millions de francs, d'après les calculs effectués (si on additionne les 222 millions de francs de boni aux comptes 2018 et la provision de 448 millions de francs qui serait dissoute), cela fait un peu plus de 3 ans durant lesquels on peut utiliser ce préfinancement pour financer cette charge. M^{me} Fontanet rappelle que ces 448 millions de francs sont une provision constituée par le Conseil d'Etat en 2015 et 2016 pour la non-atteinte des paliers pour la CPEG. Le Conseil d'Etat souhaiterait également affecter ces 448 millions de francs au préfinancement des charges annuelles de la recapitalisation de la CPEG. Par ailleurs, s'il devait y avoir un

excédent aux comptes 2019, il viendra s'ajouter à ce montant. En fonction de l'ampleur de cet excédent, cela pourrait donner le cas échéant un ou deux ans de plus d'utilisation de ce préfinancement. Avec 1 milliard de francs d'excédents, cela donnerait alors 5 ans de plus. M^{me} Fontanet ajoute cependant que ce n'est pas durable. Il faut également voir que c'est une période qui permet à la fiscalité des entreprises, suite à la réforme de celle-ci, de retrouver son dynamisme et d'avoir les effets escomptés en matière de recettes fiscales.

Un commissaire (PLR) prend l'hypothèse où le parlement refuserait ou diminuerait de moitié le préfinancement dans le cadre du budget. Il aimerait savoir si les comptes présentés par le Conseil d'Etat sont tenus par le montant du budget ou si la quotité peut être distincte dans les comptes sur proposition du Conseil d'Etat.

M^{me} Fontanet indique qu'il faudrait d'abord que ce projet de loi soit adopté en même temps que les comptes 2018.

M. Béguet ajoute qu'il y aurait ensuite un projet de loi approuvant l'exercice 2019 dans lequel il y aurait une première indication donnant le montant du résultat aux normes IPSAS. Ensuite, il y aurait le montant de l'attribution au préfinancement, ce qui donne un deuxième résultat. S'agissant de lois, le Grand Conseil peut tout à fait les modifier. M. Béguet précise que, pour la Cour des comptes, c'est un instrument de politique budgétaire et c'est totalement hors des normes IPSAS. C'est du pilotage budgétaire du canton et c'est de la politique. Le Grand Conseil peut donc tout à fait le modifier. La loi dit que tout est attribué, mais il n'y a que le Grand Conseil qui peut défaire ce qu'il a décidé.

Le même commissaire (PLR) comprend que le fait que tout soit attribué signifie que cela ne peut pas être tout ou partie et que cette donne ne pourrait pas être modifiée via la loi budgétaire, mais une modification législative. Ainsi, le Grand Conseil, s'il adoptait cette loi 12534, s'obligerait à attribuer un préfinancement à la CPEG de l'intégralité des éventuels bonis aux comptes. Ni le Conseil d'Etat ni le Grand Conseil ne conservent une marge sur ce point au niveau budgétaire.

Une commissaire (Ve) revient sur la dissolution de la réserve budgétaire prévue par la loi 12007 adoptée dans le cadre de la RFFA.

M^{me} Fontanet confirme que la réserve budgétaire va être dissoute, mais ce n'est pas en faveur de ce nouvel instrument de politique budgétaire. Elle va être dissoute de toute façon au 1^{er} janvier 2020, comme cela ressort de la loi 12007. Cela va de pair avec cette augmentation du déficit admissible qui est autorisé, dans le cadre de cette loi, à 372 millions de francs.

M. Béguet explique que la loi 12007 prévoit une période transitoire de 8 ans de 2020 à 2028 avec un chemin de croissance du déficit admissible qui diminue d'une vingtaine de millions de francs chaque année. Il part ainsi de 372 millions de francs pour atteindre environ 200 millions de francs en 2027 ou 2028. Ensuite, les finances publiques devraient repartir sur un rythme normal avec une réserve conjoncturelle qui est à zéro en 2029 et qu'il faut réalimenter. M. Béguet indique que la réserve conjoncturelle est mise à zéro parce que des déficits sont prévus de 2020 à 2028 et qu'ils auraient de toute façon fait diminuer la réserve conjoncturelle. La commission fiscale avait donc décidé de prévoir ce chemin de croissance du déficit admissible.

M^{me} Fontanet ajoute que la réserve conjoncturelle sera reconstituée à l'issue de ces 8 ans. Toutefois, si le projet de loi tel que présenté par le Conseil d'Etat devait être adopté et qu'il n'a donc pas de limite de temps, l'ensemble des excédents n'iront pas dans la réserve conjoncturelle, mais à l'affectation du préfinancement. Pendant 8 ans, il n'y a pas de réserve conjoncturelle et l'excédent, s'il y en a un, va dans le préfinancement. Au-delà des 8 ans, lorsque la réserve conjoncturelle peut être reconstituée, même s'il y a de l'excédent, il continue à aller au préfinancement.

Concernant la détermination de la Cour des comptes à propos du préfinancement, M. Béguet indique que, si le projet de loi 12534 était adopté, il conviendrait de déterminer plus précisément avec la Cour des comptes quels termes devront être utilisés dans les comptes. Il en irait de même avec les problèmes de dissolution de provision et de constitution de provision, de la date à laquelle la réserve budgétaire est créée (au 31 décembre de cette année ou 1^{er} janvier de l'année prochaine), etc. Ensuite, on entre dans des discussions de détails. Avec le projet de loi 12534, il est question des grands principes du préfinancement. Ensuite, il y aura les détails de sa mise en application concrète. Les discussions avec la Cour des comptes doivent se poursuivre, mais le principe a été validé par celle-ci.

La même commissaire (Ve) a entendu M. Fiumelli dire que le vote de ce projet de loi aura un impact sur le budget. Elle aimerait savoir s'il s'agit des amortissements ou des intérêts dont parlait M. Béguet et à combien cela se monterait.

M. Fiumelli explique que, à partir du budget 2020, il y aura dans les charges ces 213 millions de francs liés à la CPEG. Il y aura donc un déficit supérieur de 213 millions de francs par rapport la limite qui est fixée avec la loi 12007 (RFFA). On va annuler ces 213 millions de francs avec un revenu extraordinaire qui sera la dissolution 2020 du préfinancement. On fera cela pendant tous les exercices budgétaires pour lesquels il y aura un préfinancement suffisant. C'est pour cette raison que la durée de 3 à 4 années

a été évoquée. Autrement dit, à chaque budget, on va dissoudre le préfinancement à hauteur des charges liées à la CPEG.

Une commissaire (MCG) comprend que, au-delà de 4 ans, s'il devait y avoir des excédents, ils seraient attribués au préfinancement. Quelque part, cela revient à attribuer au préfinancement ce qui serait allé à la réserve conjoncturelle.

M^{me} Fontanet explique que la réserve conjoncturelle est dissoute. Tout excédent sera alors utilisé pour aller dans ce préfinancement et cela sans limites dans le temps comme le propose le projet de loi 12534. Il faut également se rappeler que de toute manière la réserve conjoncturelle est dissoute durant 8 ans. Après les 8 ans, selon la loi 12007, la réserve conjoncturelle réapparaît à zéro. Ensuite, elle peut être reconstituée, sous réserve qu'elle ne soit pas conjointe au préfinancement qui, lui, prévoit, de par le projet de loi actuellement examiné par la commission des finances, que l'entier de l'excédent est affecté au préfinancement.

M^{me} Fontanet fait remarquer que la réserve conjoncturelle n'est pas affectée à quoi que ce soit de particulier. On met tout dedans. Il n'y aura plus de réserve conjoncturelle à partir du 1^{er} janvier 2020 et le Conseil d'Etat propose un outil de préfinancement. Dans 8 ans, la réserve conjoncturelle ne pourrait pas être alimentée si le projet de loi 12534 était adopté dans sa teneur actuelle. En effet, celui-ci prévoit que l'ensemble de l'excédent irait au préfinancement de la CPEG uniquement.

Un commissaire (PLR) s'interroge sur l'éventuel impact de ce projet de loi 12534 sur la notation du canton de Genève. Il semble que cela ne change rien parce qu'ils se basent sur le résultat opérationnel aux normes IPSAS, et ce qu'il y a ensuite dans les comptes ne les concerne pas. Si le préfinancement est considéré comme un fonds affecté, ce commissaire est d'avis que le mécanisme n'aurait aucun impact sur la notation.

M. Béguet explique que, dans la notation, il y a plusieurs notes. Il y a la note liée au plan financier qui ne prend en compte que les éléments monétaires. Sur ce point, cela n'a aucune importance puisqu'on parle d'instruments de politique budgétaire. Une deuxième note concerne la gouvernance et ce qui est noté, c'est si les instruments tels que le frein du déficit sont des instruments prudents ou laxistes, et cela peut avoir un effet sur une autre composante de la note.

M. Béguet précise que ce n'est pas un fonds affecté qui n'affecte pas le résultat. Ici, on affecte le résultat. C'est un préfinancement. En comptabilité publique, les fonds affectés sont des instruments habituels pour n'importe quel établissement public ou pour l'Etat qui constitue un fonds sans influence

sur le résultat puisqu'on prend une partie des fonds propres pour réserver cela à des dépenses futures. Ici, cela consiste véritablement à diminuer le résultat lors des bonnes années pour l'utiliser lors des plus mauvaises années. C'est la recommandation 8 MCH2 pour tout ce qui est préfinancement de charges futures, mais là on est véritablement dans un instrument de politique budgétaire (recommandation 17 MCH2). On crée véritablement un préfinancement pour éviter de déclencher le frein au déficit tel qu'il est prévu dans la loi 12007 (RFFA).

Un commissaire (PDC) a l'impression que, avec ce système, on met à l'abri, dans une bulle de sécurité, le financement prévu par la loi 12228 dont il pense que le système n'est pas forcément pérenne. Cela risque peut-être de nécessiter un refinancement d'ici à quelques années. Cela permet donc d'assurer cette charge financière sans engager des mesures d'assainissement et, de ce fait, de peut-être privilégier ce type de charges par rapport à d'autres charges qui seraient les charges contraintes évoquées par le Conseil d'Etat. Ce commissaire a l'impression qu'on privilégie une certaine catégorie de citoyen.ne.s. Après 8 ans, quand on devrait reconstituer la réserve conjoncturelle, on risque de ne plus pouvoir le faire et de plutôt engager ces frais pour aider d'autres catégories de citoyens.

M^{me} Fontanet s'est peut-être mal exprimée sur le préfinancement lié à cette charge. Ce n'est pas, en tant que tel, la charge liée à la loi 12228 qui va provoquer des mesures d'assainissement, mais le fait de dépasser les 372 millions de francs de déficit maximum prévu par la RFFA (loi 12007). Au nombre des augmentations de charges à craindre dans le futur, il y a des charges contraintes qui sont, d'une part, la loi 12228 (CPEG) qui est votée et pour laquelle on ne peut rien faire et qui dépasse la prévision faite dans le PFQ [qui n'intégrait ni les coûts induits par la loi 12404, ni ceux induits par la loi 12228]. Il y a également les charges liées à la planification hospitalière et les différentes autres charges. Le Conseil d'Etat a essayé de savoir si, avec un outil budgétaire, on pouvait arriver à isoler une charge pour s'assurer d'avoir une marge de manœuvre budgétaire suffisante avec ces charges supplémentaires. Le Conseil d'Etat a donc regardé ce qu'il était possible de faire. M^{me} Fontanet a demandé à la DGFE de faire un examen et le Conseil d'Etat a estimé qu'il était possible d'aller de l'avant avec cette demande de préfinancement. C'est toutefois pendant une période ciblée et ce n'est pas *ad vitam æternam*. En plus, cela fait partie des charges contraintes. C'est une charge que de toute façon l'Etat va devoir assumer. Ce n'est pas un choix du Conseil d'Etat de privilégier une partie de la population. C'est le peuple qui a fait ce choix. Que cela plaise ou non au Conseil d'Etat qui avait un autre projet, il n'a pas le choix que d'assurer du financement de cette charge. En

plus, en termes d'outils budgétaires, il n'a pas de marge pour choisir l'affectation à une autre charge.

M. Fiumelli distribue un amendement du Conseil d'Etat au projet de loi 12479 concernant les comptes. Il déclare que cet amendement annule et remplace celui qui a été présenté, tel qu'il figurait dans le projet de loi adopté par le Conseil d'Etat. Il explique que la Cour des comptes s'oppose au fait que la provision puisse être attribuée au préfinancement, dans la mesure où la loi sur la CPEG dit que le montant de la réserve budgétaire se compose de l'engagement vis-à-vis de la CPEG moins la provision. Il y a donc une contrainte légale qui oblige à allouer la provision à la réserve budgétaire. Il explique que le montant du préfinancement ne serait composé que du bénéfice 2018, ce qui est insuffisant pour le Conseil d'Etat qui a comme objectif que le préfinancement soit à la hauteur de 3 ou 4 exercices budgétaires. Il déclare que le gouvernement cantonal souhaite attribuer le solde de la réserve conjoncturelle, de 599 millions de francs au 1^{er} janvier 2018, au préfinancement. Il s'agit donc d'une permutation à l'intérieur des fonds propres de l'Etat. Il ajoute que cet amendement a été validé par la Cour des comptes après le début de l'examen du projet de loi 12534 par la commission des finances.

Un commissaire (S) veut s'assurer d'avoir bien saisi l'objectif du Conseil d'Etat. Il demande si ce dernier propose d'utiliser la réserve conjoncturelle avant que la loi la loi 12007 (RFFA) déploie ses effets au 1^{er} janvier 2020.

M. Fiumelli confirme.

Audition M. François Paychère, président de la Cour des comptes, et de M^{me} Leah Halpren et M. Gregory Morel, responsables de la révision des comptes

M. Paychère déclare que la Cour des comptes n'est pas favorable à un mécanisme de préfinancement, car ce mécanisme ne correspond pas aux attentes du Conseil suisse de présentation des comptes publics et que ce mécanisme est admis seulement dans le cadre de MCH2, dans une procédure d'investissement au sens strict. Cela étant, la Cour des comptes et le Conseil d'Etat ont trouvé une solution qui permette de respecter les exigences susmentionnées et l'objectif du gouvernement cantonal.

M^{me} Halpren distribue un document intitulé « Comptes de l'Etat de Genève, Traitement comptable – PL 12534 modifiant la LGAF, Commission des finances, 19 juin 2019 ». La slide 2 décrit la position de la Cour des comptes. Elle ajoute que sur la slide figurent deux différents extraits des recommandations de ce conseil, notamment que ces préfinancements sont

utilisés pour des projets d'investissement dans le cadre de MCH2 et non pas pour couvrir des charges du compte de résultat, mais surtout que la comptabilisation des amortissements supplémentaires et de préfinancement nuit au principe de l'image fidèle des comptes.

Concernant ce cas particulier, slide 3, elle pense qu'il est important de bien comprendre le but du projet de loi 12534. Elle explique qu'après discussions avec le conseil, pour la Cour des comptes les deux articles cités sont importants, soit l'art. 68 let. c LGAF (loi 12007) qui limite le déficit budgétaire à 372 millions en 2020 et l'art. 6B LGAF du projet de loi 12534 qui décrit comment le déficit budgétaire serait comptabilisé et qui permettrait une compensation de la charge relative à l'amortissement de la réserve budgétaire prévue par l'art. 6A LGAF (amortissement de la recapitalisation de la CPEG), par une utilisation du préfinancement. Elle explique que ces articles mentionnent que le montant du déficit budgétaire prévu se calcule après l'amortissement de la recapitalisation et après le préfinancement. La slide 4 expose un exemple discuté avec la DGFE :

		Compte 2020	Budget 2020	Compte 2019
RESULTAT NET OPERATIONNEL		-250	-350	28
INSTRUMENTS BUDGETAIRES				
	<i>Note</i>	Compte 2020	Budget 2020	Compte 2019
RESULTAT NET OPERATIONNEL		-250	-350	28
Amortissement de la réserve budgétaire	4.1	-116	-116	-
EXCEDENTS DE CHARGES / REVENUS		-366	-466	28
Préfinancement	4.2	213	213	-28
Excédent de charges (Art. 68 al.1c)		-153	-253	-

M^{me} Halpren explique que le résultat net opérationnel est ce qui a été relevé dans les comptes de 2018, donc c'est le résultat attendu dans le compte de résultat, c'est par exemple là qu'apparaîtront les 222 millions de 2018 (dans la ligne tout en haut). On peut donc imaginer le compte de résultat qui est plus haut. En dessous se trouvent les instruments budgétaires. Dans cet exemple pour les comptes 2020, on reprend les -250 millions, l'amortissement de la réserve budgétaire et on obtient un sous-total. Ensuite, il y a le préfinancement qui compenserait cet amortissement avec un intérêt. Finalement, il y a un résultat que la Cour des comptes a appelé ici excédent de charges, selon l'art. 68 al. 1 let. c LGAF. Elle explique que c'est ce

montant-là, soit le montant du budget, les –153, qui va être comparé aux 372 millions de l’art. 68 let. c LGAF.

M. Morel indique que la slide 5 entre plus en détail sur le projet de loi 12534 en cours d’examen par la commission des finances. Il explique que ce qui est nécessaire, c’est la modification à l’amendement qu’ils ont proposé, soit la suppression de l’al. 3 de l’art. 6b LGAF du projet de loi 12534. C’est un alinéa qui précise comment serait comptabilisée l’utilisation du préfinancement. Il explique que la Cour des comptes est opposée à cet alinéa, car il fait passer les éléments en charges *versus* les revenus extraordinaires, alors que, selon eux, ces éléments ne sont justement pas des charges/revenus extraordinaires et ne doivent donc pas transiter par le compte de résultat. Avec cet alinéa supprimé, il indique que la proposition est acceptable, car cela reste dans des mouvements de fonds propres et revient à quelque chose qui est la réserve conjoncturelle (fonds propres à disposition, création de réserve qui serait justement le préfinancement) dans un but spécifique, soit en l’occurrence, d’amortir cette recapitalisation sur une durée à définir). Il déclare que cette manière de faire est admise par la Cour des comptes et par le Conseil suisse de présentation des comptes publics.

La slide 6 amène d’autres précisions sur le projet de loi 12534. Premièrement, les impacts sur les états financiers : M. Morel explique que c’est une distinction claire au sein des états financiers entre ce qui fait partie du compte de résultat et ce qui reste lié aux instruments budgétaires. Il indique qu’il y a un seul résultat : sur le budget 2020 de l’exemple de la slide 4, c’est 350. Le reste constitue des instruments budgétaires à exposition qui ne font pas directement partie du compte de résultat. Il ajoute que l’utilisation ou la dotation à ce préfinancement dépend d’une décision du Grand Conseil qui peut approuver plus ou moins, ce qui passera par ce deuxième projet de loi amendé concernant ce qu’il adviendra du résultat des comptes de l’année en cause.

M. Morel souhaite faire un lien avec l’amendement conjoint de la Cour des comptes et du Conseil d’Etat. Il déclare que l’exposé des motifs du projet de loi 12534 mentionne comment le préfinancement serait créé, soit l’utilisation des 222 millions du résultat de 2018 – ce qui ne pose pas de problème – et d’utiliser le montant de la provision pour non-atteinte de palier (d’environ 450 millions). Ce dernier point pose problème, car c’était dissoudre directement cette provision dans les fonds propres, alors que selon la Cour des comptes, cela devrait passer par le compte de résultat. Il ajoute

que l'art. 73 de la loi 12228 sur la recapitalisation de la CPEG indique que, dans le traitement comptable, la réserve budgétaire, soit le montant qui devra être amorti qui est lié à la recapitalisation de la CPEG, est considéré net des provisions existantes. Avec l'exemple de 4 milliards pour la recapitalisation, il y a 400 millions de provisions pour la recapitalisation, donc la réserve budgétaire se monte à 3,6 milliards. Si la provision est dissoute comme mentionné dans le préfinancement, on part avec une réserve budgétaire de 4 milliards, ce qui n'est pas correct, car finalement le montant net à amortir est de 3,6 milliards.

La slide 7 expose une sorte de conclusion. M. Morel mentionne que, pour la Cour des comptes, il y a deux solutions possibles pour atteindre le but du projet de loi 12534 : soit modifier l'art. 68 let. c de la LGAF soit continuer avec le projet de loi tel qu'il a été adopté par le Conseil d'Etat, mais alors pour que ce dernier soit acceptable, du point de vue de la Cour des comptes, il faut supprimer l'art. 6b al. 3 LGAF du projet de loi 12534 et distinguer clairement dans les états financiers le résultat des instruments budgétaires. Il informe que, sur ce dernier point, la Cour des comptes et le DGFE se sont déjà mis d'accord, ce qui a abouti à la présentation de la slide 4 (quelques appellations vont encore peut-être changer, mais le concept est celui-là). Concernant l'exposé des motifs, l'amendement ne pose pas de problème selon lui, car la réserve conjoncturelle est à la disposition de la commission des finances, elle a été créée sur décision du Grand Conseil. Il indique que si la commission souhaite changer le but de la réserve, elle reste au sein des fonds propres, c'est simplement le nom qui sera changé.

Un commissaire (S) demande s'il est possible d'avoir une réserve conjoncturelle affectée, approche qui serait moins problématique que le préfinancement, car ce dernier, avec l'al. 3, affecterait le compte de résultat.

M. Morel confirme. Il ajoute qu'en supprimant l'al. 3, on se retrouve dans une situation de réserve conjoncturelle, que c'est la même structure, ce qui est acceptable pour eux.

Le même commissaire (S) s'interroge sur les conséquences du mécanisme sous l'angle du déclenchement des mesures d'assainissement. Il souhaite en effet éviter que de déclencher de telles mesures.

M^{me} Halpren explique que, comptablement, il n'y a pas de réalité économique derrière.

M. Morel explique que, d'un point de vue des comptes, cela ne changera rien, car le total des fonds propres sera le même (que l'on passe par le compte de résultat ou directement dans les fonds propres). Par contre, en présentation budgétaire, cela peut changer. Il explique qu'avec un résultat d'aide opérationnel en 2019 de 28, mais admettons qu'en 2020, il y a 350 000 francs de pertes, la manière dont sera présenté l'amortissement avec ou sans préfinancement est la même qu'actuellement. La seule modification liée au projet de loi 12534 serait que l'on s'arrêterait à la ligne « excédents de charges / revenus », il y aurait donc un budget 2020 de 466. Avec le préfinancement, cela permet de passer à 253. Mais la charge de 116, préfinancement ou non, sera présentée de la même manière.

M. Fiumelli précise que l'objectif du Conseil d'Etat est qu'initialement ce préfinancement se situe dans le compte de résultat, ce qui n'est pas possible, il se situera dans les fonds propres. Ce qui importe, pour éviter les mesures d'assainissement brutales dans le budget 2020, c'est le respect de l'al. 5 du projet de loi 12534, soit que le résultat après attribution de préfinancement, respectivement son utilisation, soit utilisé pour calculer l'excédent de charges admissible au sens de l'art. 68 al. 1 let. c LGAF. Donc, la limite de déficit admissible pour 2020 va pouvoir tenir compte de ce préfinancement.

M. Morel indique que la proposition de la Cour des comptes est la même chose que la réserve conjoncturelle du Conseil d'Etat. Cette dernière sert aussi à combler des déficits, et, au moment où elle est à 0, les mesures d'assainissement se déclenchent. Il affirme qu'ici c'est identique, la réserve conjoncturelle va s'appeler préfinancement. Une partie sera utilisée pour compenser les pertes et, une fois qu'elle est vide, il y a un déficit.

Le même commissaire (S) revient sur l'art. 6B al. 2 du projet de loi 12534. Il veut savoir si cela signifie que, dans le futur, il n'y aura plus de possibilité de reconstituer une réserve conjoncturelle ou si le Grand Conseil aura toujours le loisir, sans changer la loi, de constituer une telle réserve.

M. Morel explique que cela dépend du choix de la commission des finances, qui décide de comment répartir et placer les 222 millions de francs de boni. Il précise que cela ne signifie pas que la totalité des résultats futurs sera attribuée à chaque fois dans ce préfinancement. Il ajoute que la réserve conjoncturelle sera à 0 à partir du 1^{er} janvier 2020, mais que le préfinancement est augmenté. Donc, c'est simplement l'appellation qui change.

Un commissaire (S) résume ces explications en ces termes : en réalité, la réserve constituée dans le préfinancement va servir à financer la RFFA.

M. Fiumelli déclare que, lors des trois derniers exercices (2015, 2016 et 2017), il y a eu une constitution de provision pour la CPEG. Il affirme que cette provision reste attribuée à la CPEG. Simplement la loi 12228 indique que la provision va dans la réserve budgétaire en diminution du montant de l'engagement. Donc cette provision reste bien attribuée à la CPEG. Il explique que le projet de loi 12534 vise à la création d'un préfinancement, alimenté par le bénéfice 2018 et par la réserve conjoncturelle qui n'était affectée aujourd'hui à rien et qui aurait dû être dissoute au 1^{er} janvier 2020 selon la RFFA (loi 12007). Donc la réserve conjoncturelle va être attribuée au préfinancement. Il relève que la réserve conjoncturelle se monte à 599 millions au 1^{er} janvier 2018 et que donc le montant du préfinancement est de ce dernier montant, 599 millions de francs, plus 222 millions de francs, donc au total de 821 millions de francs.

Un commissaire (EAG) relève qu'il est dit que cela revient fondamentalement au même, puisque le préfinancement offre les mêmes garanties en termes de budget déficitaire par rapport à la réserve conjoncturelle, mais que la différence réside dans le fait de l'utilisation qui est faite entre le préfinancement et la réserve conjoncturelle. Donc le préfinancement serait réservé à la CPEG. Il y aura un préfinancement théoriquement alloué à la CPEG, mais dont le montant serait calculé, pour les autorisations de dépassement de budget, de la même manière que la réserve conjoncturelle.

M. Morel explique que le but de ce préfinancement est de couvrir l'amortissement et les intérêts, non pas de couvrir n'importe quel type de déficit.

Le même commissaire (EAG) demande si le préfinancement permet des budgets déficitaires de la même manière que la réserve conjoncturelle, indépendamment de la raison du déficit.

M. Morel approuve, jusqu'à 372 millions, soit la limite de déficit autorisée par la RFFA.

M. Fiumelli explique que la réserve conjoncturelle permettait jusqu'à aujourd'hui de présenter un budget déficitaire jusqu'à hauteur de cette réserve conjoncturelle. Demain, avec ce préfinancement, il explique qu'un déficit budgétaire supplémentaire pourra être présenté, mais uniquement dû à la CPEG. Donc si l'amendement est voté, il y a un préfinancement de 800 millions de francs. Mais pour l'exercice budgétaire 2020, uniquement 213 millions pourront être utilisés pour le montant de la charge CPEG. Ainsi,

abstraction faite des coûts induits par la capitalisation de la CPEG, tous les budgets auront l'obligation absolue de ne pas être déficitaires comme il n'y aura plus de réserve conjoncturelle.

M. Béguet explique qu'avec la RFFA, pour l'année 2020, le déficit admissible est de -372, mais augmente de 220 millions chaque année, mais concrètement, selon les estimations, 216 millions pour le coût de la CPEG en 2020 (selon les estimations transmises par la CPEG en février), si on ajoute ces 213 millions aux 372, il sera alors possible d'admettre un déficit de 285 millions selon l'ancien système. Il précise que cela ajoute 220 millions au chemin de croissance du déficit actuel. Cela augmente les déficits possibles au sens des normes IPSAS. C'est-à-dire le premier résultat qui lui reste inchangé, donc dans les comptes, le résultat IPSAS reste selon le référentiel comptable de l'Etat, mais pour le déclenchement du frein au déficit, il faudra tenir compte du deuxième résultat (dernière ligne) qui sera relevé comme il y a un préfinancement.

M^{me} Halpren explique que tout le mécanisme comptable revient à augmenter la limite de déficit budgétaire de l'art. 68 al. 1 let. c LGAF. C'est pour cette raison qu'il propose la solution d'augmenter cette limite si c'est la volonté de la commission.

Un commissaire (PLR) reprend ces explications. Il rappelle ainsi que la RFFA, avec la loi 12007, a supprimé la réserve conjoncturelle pour le 1^{er} janvier 2020. Pour éviter cette dissolution, le Conseil d'Etat tente de faire adopter par le Grand Conseil la possibilité de constituer une nouvelle réserve conjoncturelle affectée au financement futur de la CPEG.

Le même commissaire (PLR) demande s'il est exact que la proposition faite avec le projet de loi 12534 consiste à pouvoir utiliser à la fois le bénéfice 2018 via un mécanisme comptes 2019 et à la fois les comptes 2019 dont on espère qu'ils soient bénéficiaires.

M. Morel rappelle que ce n'est pas au Conseil d'Etat d'attribuer le résultat d'un exercice comptable. Il prend l'exemple d'une entreprise privée où l'assemblée générale a à disposition un montant qu'elle peut attribuer à une réserve spécifique ou distribuer des dividendes. Il explique que c'est la même situation. L'année 2018 s'est achevée sur un bénéfice de 222 millions de francs. Soit la commission des finances décide de ne rien faire de ce montant et de le mettre dans les fonds propres libres, soit de le mettre dans une réserve conjoncturelle, soit de le mettre dans le préfinancement.

M. Morel précise encore qu'une provision est une réserve technique et non pas politique, contrairement à la réserve conjoncturelle qui est une décision politique.

Un commissaire (Ve) relève que la Cour des comptes n'est pas favorable à un mécanisme de préfinancement, mais que, moyennant la modification de l'art. 6B LGAF, elle pourrait l'admettre. Il souhaiterait mieux cerner la détermination de la Cour des comptes.

M. Morel explique que les allocations spécifiques au sein des fonds propres ne posent pas de problème, car le montant est disponible. Il affirme que la Cour des comptes est d'accord avec le mécanisme du préfinancement tant qu'il ne s'agit pas d'un préfinancement au sein du MCH2. Parce que si tel est le cas, cela veut dire qu'il y a une charge/revenu extraordinaire, ce qui leur pose problème. Il explique que la solution discutée ne transite pas par le compte de résultat et est dès lors admissible.

Le même commissaire (Ve) relève que la LGAF parle de réserve conjoncturelle, donc que l'art. 14 al. 1 sur les mesures d'assainissement qui stipule que ces dernières ne doivent pas dépasser la réserve conjoncturelle n'existera plus. L'art. 14 LGAF dit que des mesures d'assainissement doivent être prises lorsque le budget de l'année suivante présente un excédent de charges supérieur à la réserve conjoncturelle disponible dans les états financiers de l'année précédente. Il veut savoir ce qu'il en est si la réserve conjoncturelle n'existe plus. Il demande si des mesures transitoires existent.

M^{me} Halpren clarifie que comptablement c'est le même type de mécanisme que ce que décrit le commissaire (Ve), mais que l'utilisation peut être différente.

M. Fiumelli explique que l'objectif du mécanisme proposé par le projet de loi 12534 vise à faire en sorte que le déficit admissible soit de 372 plus les coûts induits par la capitalisation de la CPEG, soit actuellement 213 millions. Donc le déficit budgétaire admissible, si le projet de loi 12534 était adopté, serait de 372 millions plus les 213 millions de CPEG. Ce mécanisme serait en quelque sorte financé par la réaffectation de la réserve conjoncturelle durant 3 ou 4 ans. Après cette période, le Conseil d'Etat table sur les effets dynamiques de la RFFA pour financer les charges liées à la CPEG par le budget.

Un commissaire (S) demande si l'affectation dans le préfinancement en faveur de la CPEG serait définitive et donc, si le Grand Conseil devait voter ce texte et affecter toute ou partie de la réserve conjoncturelle, dans deux ans le Grand Conseil pourrait réaffecter les fonds du préfinancement pour s'en servir en faveur par exemple d'une politique publique.

M. Fiumelli explique que ce n'est pas possible, que ce montant sera affecté au préfinancement de la CPEG et ne pourra pas être attribué à autre chose, sous réserve de modification de la LGAF. Donc ce montant est définitivement attribué à la CPEG.

Un commissaire (PLR) s'interroge sur la dissolution de la provision liée aux risques de non-atteinte par la CPEG des paliers prévus par la loi et son affectation au préfinancement.

M. Morel explique que la provision a été constituée dans un but précis qui était le risque que la CPEG ne puisse pas atteindre les paliers de capitalisation imposés par la loi. Avec l'adoption de la loi 12228, ce risque n'existe plus. La provision peut donc être dissoute. Techniquement, cela doit se faire par une mention dans le compte de résultat. Il déclare qu'il devrait y avoir un bénéfice de 446 millions, mais en contrepartie, vu que la CPEG sera recapitalisée, il devrait y avoir une charge de 4 milliards. Donc fin 2019, il y a une perte de 3,6 milliards. C'est ce montant que la Cour des comptes accepte de voir passer directement dans le compte des fonds propres, mais à condition qu'il passe à sa valeur nette de 3,6 milliards.

M. Béguet soumet aux commissaires une projection de ce que donnerait les comptes, en suivant les prescriptions de la Cour des comptes :

Compte de résultat pour 2019 (comptes 2019 selon budget 2019)

	Note	Compte 2019	Budget 2019	Compte 2018
Revenus fiscaux	3.1	7'108	7'108	7'173
Subventions reçues	3.2	336	336	329
Péréquation et parts à des revenus	3.3	139	139	137
Autres revenus d'exploitation sans contrepartie	3.4	159	159	166
Revenus d'exploitation sans contrepartie		7'742	7'742	7'804
Dédommagements	3.5	121	121	116
Prestations de services et livraisons, taxes	3.6	383	383	368
Remboursements	3.7	69	69	76
Revenus d'exploitation avec contrepartie		573	573	560
Autres produits d'exploitation	3.8	85	85	105
PRODUITS D'EXPLOITATION		8'400	8'400	8'469
Charges de personnel	3.9	-2'535	-2'535	-2'509
Charges de fonctionnement	3.10	-432	-432	-412
Subventions accordées	3.11	-4'265	-4'265	-4'157
Péréquation et parts de revenus	3.12	-420	-420	-415
Dédommagements	3.13	-101	-101	-96
Dotations aux amortissements	3.14	-507	-507	-501
Autres charges d'exploitation	3.15	-150	-150	-223
CHARGES D'EXPLOITATION		-8'410	-8'410	-8'313
RESULTAT D'EXPLOITATION		-10	-10	156
Produits financiers	3.16	216	216	249
Charges financières	3.17	-178	-178	-183
RESULTAT FINANCIER		38	38	66
RESULTAT NET		28	28	222

INSTRUMENTS BUDGETAIRES

	Note	Compte 2019
RESULTAT NET		28
Préfinancement	4.1	-28
EXCEDENT FINAL		-

Résultat net Normes IPSAS sous réserve des dérogations et dispositions particulières édictées dans le règlement sur l'établissement des états financiers (REEF) – article 6 LGAF
Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat

Instruments budgétaires Préfinancement des coûts induits par la recapitalisation de ces IPDP – article 6B LGAF

Compte de résultat pour 2020

	Note	Compte 2020	Budget 2020	Compte 2019
Revenus fiscaux	3.1	-	-	7'108
Subventions reçues	3.2	-	-	336
Péréquation et parts à des revenus	3.3	-	-	139
Autres revenus d'exploitation sans contrepartie	3.4	-	-	159
Revenus d'exploitation sans contrepartie				7'742
Dédommagements	3.5	-	-	121
Prestations de services et livraisons, taxes	3.6	-	-	383
Remboursements	3.7	-	-	69
Revenus d'exploitation avec contrepartie		-	-	573
Autres produits d'exploitation	3.8	-	-	85
PRODUITS D'EXPLOITATION		-	-	8'400
Charges de personnel	3.9	-	-	-2'535
Charges de fonctionnement	3.10	-	-	-432
Subventions accordées	3.11	-	-	-4'265
Péréquation et parts de revenus	3.12	-	-	-420
Dédommagements	3.13	-	-	-101
Dotations aux amortissements	3.14	-	-	-507
Autres charges d'exploitation	3.15	-	-	-150
CHARGES D'EXPLOITATION		-	-	-8'410
RESULTAT D'EXPLOITATION		-	-	-10
Produits financiers	3.16	-	-	216
Charges financières	3.17	-	-	-178
RESULTAT FINANCIER		-	-	38
RESULTAT NET		-250	-350	28
INSTRUMENTS BUDGETAIRES				
	Note	Compte 2020	Budget 2020	Compte 2019
RESULTAT NET		-250	-350	28
Amortissement de la réserve budgétaire	4.1	-116	-116	-
EXCEDENT DE CHARGES / REVENUS		-366	-466	28
Préfinancement	4.2	213	213	-28
EXCEDENT FINAL		-153	-253	-

Résultat net Normes IPSAS sous réserve des dérogations et dispositions particulières édictées dans le règlement sur l'établissement des états financiers (REEF) – article 6 LGAF
Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat

Instruments budgétaires Amortissement de la réserve budgétaire créé lors de la recapitalisation d'une institution de prévoyance de droit public (IPDP) – article 6A LGAF.
Préfinancement des coûts induits par la recapitalisation de ces IPDP – article 6B LGAF

M. Béguet explique que, pour les comptes 2019, toute la partie jusqu'au résultat net est la partie IPSAS habituelle. Il déclare que ce qui a été entré dans les comptes 2019 correspond exactement au budget 2019. Il remarque que le budget IPSAS final est de 28 millions (si on imagine que les comptes sont véritablement le reflet du budget et qu'il ne se passe rien d'autre). Il explique qu'ensuite, il y a une partie « instruments budgétaires » qui relève de la politique budgétaire. Pour résumer, il explique que tout ce qui est en haut ce sont les comptes IPSAS vérifiés par la Cour des comptes et, en dessous, les instruments de politique budgétaire. Dans ces instruments, il y a 28 de résultat, le préfinancement à -28 et un excédent final, au sens de la politique budgétaire, de 0.

Pour 2020, M. Béguet remarque que c'est plus compliqué, car il y a l'entrée en vigueur de la loi 12228 et que donc on ne se situe plus dans une période d'alimentation du préfinancement, mais dans une période d'utilisation de ce dernier. Il remarque que, jusqu'au résultat net, rien ne change par rapport à maintenant, c'est le référentiel comptable IPSAS. Il relève que se retrouve en bas tout ce qui relève des instruments de politique budgétaire. Il faut repartir du résultat net, mais cette fois il y a les amortissements de la réserve budgétaire, soit l'amortissement des 4 milliards qui sont dans les fonds propres (116 millions) ; un préfinancement à hauteur de 213, c'est ce que présentait la Cour des comptes en p. 4 de son document et un excédent final. Il remarque que le budget 2020 est à -253 millions, donc au-dessus des -372 millions autorisés comme déficit maximal admissible et qu'il n'y a donc pas de déclenchement du frein au déficit.

Situation nette fonds propres avec effets pour 2019

	Fonds et finan- cements spéciaux	Réserve conjon- cturelle	Réserve de rééva- luation	Réserve budgé- taire	Préfinan- cement	Fonds propres libres	Total
Au 1er janvier 2018 publié	64	599	243			1'779	2'685
Corrections d'erreurs	-	-	-			-	-
Au 1er janvier 2018 corrigé	64	599	243			1'779	2'685
Résultat net	-	-	-			222	222
Affectations	53	111	-		-	-164	-
Utilisations	-38	-	-			38	0
Actifs disponibles à la vente	-	-	93			-	93
Au 31 décembre 2018	79	710	336			1'875	3'000
Modifications au 1er janvier 2019							
selon la loi L 12479							
Attribution au préfinancement		-599			821	-222	-
Au 1er janvier 2019	79	111	336		821	1'653	3'000
Engagement de prévoyance				-4'000			-4'000
Provision non atteinte paliers				446			446
Résultat net						28	28
Affectations		-111			28	83	-
Utilisations						-	-
Actifs disponibles à la vente						-	-
Au 31 décembre 2019	79	-	336	-3'554	848	1'764	-527

Le **x** mars 2019, le Conseil d'Etat (gouvernement) a approuvé les états financiers individuels 2018 ainsi que le projet de loi approuvant les états financiers individuels de l'Etat de Genève pour l'année 2018 selon les montants présentés au 31 décembre 2018 du tableau de mouvements ci-dessus.

Dans le cadre du vote de la loi approuvant les états financiers individuels de l'Etat de Genève pour l'année 2018 (L 12479) du **xx** août 2019, le Parlement a accepté une demande d'amendement déposée par le Conseil d'Etat en juin 2019 dont les effets sont présentés entre le 31 décembre 2018 et le 1^{er} janvier 2019 :

- o ne pas doter la réserve conjoncturelle en 2018 contrairement à l'affectation de 111 mios proposée lors de la publication des états financiers le **xx** mars 2019 ;
- o en vue de la recapitalisation de la caisse de prévoyance de l'Etat de Genève, inscrire dans ses fonds propres un préfinancement destiné à amortir la réserve budgétaire prévue par l'article 6A de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) ainsi que les charges d'intérêt relatives à la recapitalisation ;
- o constituer ce préfinancement par l'attribution d'un montant de 222 mios représentant l'excédent de revenus de l'exercice 2018, en application de l'article 6B LGAF ;
- o présenter ces modifications dans les états financiers individuels 2019.

M. Béguet relève que, pour les mouvements de fonds propres, il y a une réserve conjoncturelle qui était de 599 millions de francs. Il déclare que, durant l'exercice 2019, la Cour des comptes demande de reconnaître un engagement de prévoyance pendant l'exercice au 31 août 2019 dans les fonds propres, cela ne transite pas par le compte de résultat (c'est-à-dire sur des faits totalement IPSAS, il y aurait une charge qui irait dans le compte de

résultat) ici elle passe directement dans la réserve budgétaire. La provision qui était dans le bilan à hauteur de 446 millions serait agglomérée dans cette réserve budgétaire qui se monterait à 3,5 milliards.

Un commissaire (S) relève que le peuple a voté la loi 12228 (CPEG) et qu'elle entre en vigueur maintenant. Donc la logique, selon lui, serait de commencer l'exercice en 2020 et non pas en 2019.

M. Morel explique que c'est pour cette raison que, dans les comptes 2018, la provision pour le risque que les paliers de capitalisation ne soient pas atteints existe toujours, et c'est pour cette raison que dans les comptes 2018 il n'y a pas d'engagement de 4 milliards, parce que justement le peuple aurait pu dire deux fois non (à la loi 12228 et à la loi 12404). Il explique que s'il avait été certain que le peuple dise oui à l'une ou l'autre des propositions et que donc il y aurait eu dans tous les cas une recapitalisation, le montant de 3,6 milliards serait présent dans les fonds propres de 2018. Aujourd'hui, la dette de l'Etat envers la CPEG est connue. La seule chose qui n'est pas exactement connue est le montant exact à payer, parce que pour cela, il faut connaître l'état de la situation de la CPEG en 2019.

M. Morel ajoute que les 3,6 milliards nécessaires à la capitalisation de la CPEG seront amortis dès 2020.

M. Béguet revient sur le contenu de la page 5 de son document et explique qu'il a commenté ce qu'était la loi de préfinancement dans le compte de résultat. Il relève qu'il y a une demande d'amendement sur les états financiers de 2018. Il rappelle qu'il n'est pas nécessaire de rouvrir les états financiers de 2018 puisque les petites opérations proposées sur les amendements pour tenir compte du préfinancement, notamment affecter la réserve conjoncturelle, seront faites au 1^{er} janvier 2019, mais il faudra un amendement dans la loi.

Vote d'entrée en matière

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 12534 :

Oui :	9 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 PLR, 2 MCG)
Non :	3 (2 PDC, 1 UDC)
Abstentions :	2 (2 PLR)

L'entrée en matière est acceptée.

Présentation des amendements de M. Dandrès, discussions et approbation du projet de loi en 2^e débat

La présidente entame le deuxième débat :

art. 1	pas d'opposition, adopté
--------	--------------------------

art. 6B, al. 1	pas d'opposition, adopté
----------------	--------------------------

La présidente donne la parole à M. Dandrès dont l'amendement concerne l'article 6B, alinéa 2.

M. Dandrès explique que son amendement vise à éviter, dans le futur, que tout excédent de revenu d'un exercice serve exclusivement au préfinancement des institutions de prévoyance. C'est ainsi une possibilité qui est laissée, mais l'attribution peut aussi se faire pour la réserve conjoncturelle.

Un commissaire (PLR) a cru comprendre que le fait d'attribuer un montant au préfinancement était proposé par le Conseil d'Etat, mais que c'était de la compétence du Grand Conseil de l'accepter.

M. Dandrès indique qu'avec son amendement, la compétence resterait celle du Grand Conseil. Néanmoins, celui-ci peut se donner ses propres règles. M. Dandrès trouverait regrettable que, si l'année prochaine, il devait y avoir un excédent et que l'on souhaitait l'attribuer à quelque chose d'autre qu'au préfinancement des coûts induits par la capitalisation de la CPEG, le Grand Conseil doive s'écarter de l'article 6B, alinéa 2 LGAF adopté cette année. L'idée est donc de laisser cette marge de manœuvre de ne pas attribuer l'intégralité de tous les éventuels bonis aux comptes, *ad vitam æternam*, aux caisses de pension d'institutions publiques.

M. Dandrès ne souhaite pas, d'un point de vue politique, que tous les bonis servent au préfinancement en faveur de la CPEG. Dans ce contexte, il lui semblait important de substituer à cet article un « peut » plutôt qu'un « doit », ce qui laisse une marge de manœuvre au Conseil d'Etat pour déposer un projet et au Grand Conseil de pouvoir l'adopter. Cela étant, M. Dandrès entend que, par un principe de parallélisme des formes, on peut de toute façon modifier une loi existante, mais il pense que ce n'est pas souhaitable. Si on peut avoir un peu de prévisibilité, c'est souhaitable d'un point de vue institutionnel.

Un commissaire (PLR) a une question technique parce qu'il faut que la commission parle quand même des conséquences du changement de « doit »

à « peut » qui est quelque chose d'extrêmement sensible selon lui. Ce commissaire (PLR) comprend que, avec le « peut », il appartiendra au Conseil d'Etat de décider, au moment de la présentation du projet de budget, le 15 septembre de chaque année, de dire quel est le « peut ».

M^{me} Fontanet précise que cela interviendrait au moment des comptes.

Le même commissaire (PLR) aimerait avoir des précisions sur le mécanisme. Il prend l'exemple où il y aurait 200 millions de francs d'excédents aux comptes 2019. Il y aurait alors un préfinancement qui se fait dans les comptes. En mars 2020, les députés prendront connaissance des comptes 2019 et voteront le projet de budget 2020 en décembre 2019. Donc le préfinancement qui proviendrait des comptes 2019 dans les comptes 2020 ne figurerait pas du tout au budget.

M^{me} Fontanet explique que ce qui va permettre de faire le budget 2020, le cas échéant avec déjà cette notion de préfinancement, c'est l'amendement au projet de loi sur les comptes qui prévoit l'affectation du boni de 222 millions de francs aux comptes 2018 et, le cas échéant, des modifications que les députés feront par rapport à l'attribution qui serait faite de la réserve conjoncturelle. Ensuite, cette modification légale aura des conséquences par rapport aux comptes 2019.

Le même commissaire (PLR) demande si, en aucun cas, les excédents de 2019 ne vont être pris en compte dans le cadre du budget 2020.

M^{me} Fontanet répond positivement.

Le même commissaire (PLR) comprend également que les excédents 2019 auront un impact sur les comptes 2020. Cela voudrait dire qu'il y a un mécanisme de préfinancement avec un effet rétroactif sur le budget qui a été voté.

M^{me} Fontanet indique que les excédents 2019 n'auraient pas d'impact sur les comptes 2020.

Le même commissaire (PLR) demande où figura la première fois l'excédent 2019 que ce projet de loi pourrait permettre d'utiliser.

M. Dandrès répond que ce sera dans le projet de loi approuvant l'état financier individuel pour l'année 2019.

Le même commissaire (PLR) comprend que cette loi permettra d'utiliser les excédents 2019 pour quelque chose. Il prend l'hypothèse où les comptes 2019, publiés en mars 2020, montreraient un bénéfice de 200 millions de francs. Il demande à quoi ils pourront être utilisés.

M^{me} Fontanet répond qu'ils pourront être utilisés pour le budget 2021. En mars 2020, le Conseil d'Etat sera en train de préparer le budget 2021.

Le même commissaire (PLR) comprend que les excédents des années paires serviront au budget des années paires et les excédents des années impaires au budget des années impaires.

M. Fiumelli explique que l'idée n'est pas de consommer à chaque fois les réserves qui ont été faites l'année précédente, mais d'alimenter un mécanisme de préfinancement. Aujourd'hui, le Conseil d'Etat veut alimenter un mécanisme de préfinancement avec les bonis des comptes 2018 en vue du budget 2020 complété éventuellement avec les bonis des comptes 2019. M. Dandrès propose en outre d'alimenter la réserve conjoncturelle qui serait ainsi recrée.

Le même commissaire (PLR) demande si les excédents 2019 n'auront aucun impact sur le budget 2020, respectivement les comptes 2020.

M^{me} Fontanet confirme qu'ils n'auront aucun impact.

Le même commissaire (PLR) comprend qu'ils auront en revanche un impact possible sur le budget 2021 et les comptes 2021.

M^{me} Fontanet confirme que cela aura un impact possible sur le budget 2021. Par contre, elle ne comprend pas pourquoi ce commissaire évoque les comptes 2021.

M. Fiumelli indique que cela n'a pas d'impact sur les comptes 2021. C'est une autorisation à aller au-delà du déficit budgétaire admissible. Cela n'a pas d'impact direct sur les comptes.

M. Dandrès signale que son amendement ne modifie pas le mécanisme de base prévu par le projet de loi 12534 du Conseil d'Etat.

Le même commissaire (PLR) aimerait savoir qui décide et à quelle occasion pour adapter le « peut ». Dès lors où c'est « doit », il y a une automaticité. A partir du moment où c'est « peut », cela nécessite une décision politique. Ce commissaire (PLR) voulait savoir à qui incombe cette décision et dans le cadre de quel document.

M^{me} Fontanet explique que c'est le Conseil d'Etat qui propose et le parlement qui décide dans le cadre de l'adoption des comptes.

Le même commissaire (PLR) comprend dès lors que le Grand Conseil aura la possibilité de modifier les comptes.

M^{me} Fontanet indique que ce n'est pas cela. Le Grand Conseil aura la possibilité de dire où doivent être affectés les bonis. S'il suit la proposition du Conseil d'Etat, les bonis seront affectés au préfinancement, mais comme la disposition du Conseil d'Etat prévoit un « notamment », tout pourrait ne pas être affecté au préfinancement.

M. Dandrès fait remarquer que son amendement à l'article 6B LGAF doit aussi être lu en parallèle de son amendement à l'article 68. Il a compris que le Conseil d'Etat voulait utiliser la réserve conjoncturelle avant qu'elle soit dissoute au 1^{er} janvier 2020, comme il le préconisait pourtant dans le cadre de la RFFA, et qu'un des moyens était de l'affecter en instituant un mécanisme de préfinancement en faveur des institutions de prévoyance professionnelle. Cela pose un problème à M. Dandrès qu'il y ait une dissolution de la réserve conjoncturelle. Il revient ainsi sur ce point avec l'amendement proposé à l'article 68, alinéa 1, lettre a LGAF. Dès lors, il y a un intérêt de pouvoir, d'ici 2028, affecter, le cas échéant, les excédents aux comptes, soit au préfinancement en faveur d'une caisse de pension publique, soit à la réserve conjoncturelle qui permettra au Conseil d'Etat, puis au Grand Conseil, d'opérer un arbitrage politique sur des priorités en termes programmatiques.

Le même commissaire (PLR) entend tout cela, mais la conséquence au niveau des comptes est que l'on va devoir décider, au mois de juin de chaque année, de l'affectation des éventuels excédents pour le budget suivant. On va donc devoir décider au mois de juin de l'affectation s'agissant du préfinancement pour un impact sur un projet de budget dont on ignore tout, précisément pour avoir un impact sur le mécanisme d'assainissement de la LGAF. Ce commissaire (PLR) trouve qu'on est tombé sur la tête.

M. Dandrès s'étonne de l'appréciation du commissaire (PLR) dans la mesure où ce travail se fait à l'occasion de l'examen des états financiers, année après année, lorsque des montants sont attribués à la réserve conjoncturelle.

Le même commissaire (PLR) est d'accord, mais c'est un mécanisme automatique qui ne fait pas l'objet d'une décision. C'est une différence fondamentale.

M. Dandrès fait remarquer que les députés ont toujours voté sur le montant de la réserve conjoncturelle dans le cadre des états financiers.

Le même commissaire (PLR) en convient, mais c'était l'application de la loi stricte. Il indique que le Grand Conseil pouvait le refuser ou l'accepter, mais il n'avait pas de marge de manœuvre. Avec cet amendement, il y aura une vraie discussion sur la quotité et sur l'affectation. Cela signifie une discussion énorme par rapport à l'enclenchement des mécanismes d'assainissement, mais aussi que les commissaires vont s'occuper du budget au mois de juin.

M. Dandrès estime qu'une autre solution serait de supprimer le mécanisme de préfinancement et de garder la réserve conjoncturelle. L'avantage du préfinancement est toutefois d'être une attribution durable. Au

vu des problèmes que cela soulève, M. Dandrès propose de garder le mécanisme de préfinancement proposé par le Conseil d'Etat, mais de ne pas y attribuer toute la réserve conjoncturelle, parce qu'il pense que le Conseil d'Etat et la population auront besoin d'une réserve pour pouvoir assumer le coût de la RFFA ces prochaines années. Concernant le mécanisme de préfinancement, il s'agit de le doter de manière raisonnable pour voir venir les 2 ou 3 prochaines années.

Le même commissaire (PLR) estime que le fait de se donner une marge de manœuvre sur la quotité et l'affectation rend politique le débat sur l'excédent au niveau des comptes et avec un impact sur le prochain budget. Ce sont juste des artifices comptables LGAF pour empêcher l'enclenchement des mesures d'assainissement à des limites sur lesquelles le Grand Conseil a clairement la maîtrise. Objectivement, pour des raisons politiques, des limites pour l'enclenchement des mesures d'assainissement ont été votées, mais on pourrait les changer. Etant donné qu'on n'a pas le courage d'affronter ces mécanismes d'assainissement et de dire qu'ils ne sont pas adéquats, on va donc faire des artifices comptables pour éviter qu'ils s'enclenchent trop vite ou trop tard selon le point de vue. Pour éviter ces mécanismes d'assainissement, on va les déterminer à l'aveugle comme au poker pour l'essentiel au mois de juin dans un rapport de force totalement inéquitable. En effet, au mois de juin, on va demander au Grand Conseil de prendre une décision sur son volant de manœuvre de l'automne par rapport à un Conseil d'Etat qui est renseigné sur les rentrées provisoires et les perspectives et qui a déjà commencé les premiers arbitrages budgétaires.

Croire que, dans l'ambiance que le même commissaire (PLR) connaît depuis les 6 dernières années, on va pouvoir travailler en toute confiance avec le Conseil d'Etat sur le volant de marge de manœuvre est un leurre. Si on veut dire, sur un plan politique, qu'on doit pouvoir tenir compte des bonnes années pour les mauvaises années et que, par conséquent, il y a une sorte d'automatisme d'un montant issu des bonnes années qui va pour compenser de manière automatique, avec des règles connues à l'avance, qui ne sont pas discutées de façon circonstancielle chaque année, à de mauvais moments pour avoir une forme de lissage des bénéfices et pertes pour éviter d'enclencher les mécanismes de façon arbitraire, il peut le comprendre. Cela étant, si on se donne la faculté de faire un vrai débat budgétaire à l'occasion des comptes, à l'aveugle, dans un rapport de force avec le Conseil d'Etat qui a, lui, connaissance de l'atout, des cartes et des annonces que les députés n'ont pas encore eu le droit de regarder, cela paraît compliqué.

Un commissaire (PDC) trouve bien d'anticiper avec les mesures de préfinancement, mais on peut aussi s'interroger sur l'autre expectative où les

choses iraient très mal. Il estime qu'il devrait maintenant y avoir une véritable évaluation sur les amortissements CPEG.

M^{me} Fontanet répond, sur ce dernier point, que c'est en cours. Il y a des échanges qui sont pour le moment oraux entre la CPEG et la DGFE et ils attendent d'avoir des documents écrits de la CPEG. A ce stade, il semble que le montant serait un peu inférieur, mais il n'y a encore aucune indication par écrit et les choix n'ont pas encore été faits par la CPEG, respectivement son comité. Il y a eu des discussions et des échanges en particulier avec l'ASFIP, mais il n'y a rien d'arrêté et d'écrit. Aujourd'hui, on est donc tenu de garder ces montants.

M^{me} Fontanet précise que, si elle dit que c'est légèrement inférieur, c'est qu'au lieu de 213 millions de francs, on pourrait être peut-être à 190 millions de francs, mais pas à 100 millions de francs. En fait, cela dépend de toute une série d'éléments. Cela dépend de la décision de la CPEG sur la fixation du taux d'intérêt technique et sur la demi-réserve de fluctuation. Cela dépend aussi des rendements à terme. Dès que la CPEG aura donné un document écrit sur la prise de position de son comité avec un chiffrage, il sera remis à la commission des finances.

Le même commissaire (PDC) avait demandé, la semaine dernière, que les commissaires aient un PFQ de manière à ce qu'ils puissent mieux se déterminer. Il a compris que c'est un exercice périlleux et que les commissaires l'auront pour le budget, mais c'est quand même un élément d'appréciation qui leur permettrait de savoir aujourd'hui, au moment du bouclage des comptes, ce qu'il est nécessaire ou non d'affecter dans la réserve conjoncturelle. Aujourd'hui, ce sont en effet des hypothèses qui sont malgré tout relativement peu visibles pour les commissaires.

M^{me} Fontanet peut livrer des éléments. Il y a des revenus inférieurs de 186 millions de francs liés à l'impact statique de la RFFA. Il y a l'impact lié au contreprojet à l'initiative 170 qui augmente les charges de 186 millions de francs. Il y a une provision très importante en matière de planification hospitalière de 73 millions de francs, à la suite de l'arrêt rendu par le Tribunal administratif fédéral le 19 janvier 2019 en faveur des cliniques privées. Le Conseil d'Etat a également perdu le recours sur l'annuité 2016 par rapport à laquelle une provision avait été faite en 2016, 2017 et 2018. Au budget 2020, cette annuité supplémentaire, donc pas l'annuité 2020 si elle devait être versée, mais la provision pour l'annuité 2016 se monte à 59 millions de francs. Il y a une augmentation des prestations complémentaires avec un désengagement de la Confédération en faveur des cantons. Il y a aussi une hausse très importante des charges contraintes. Ce sont déjà des éléments qui peuvent être portés à la connaissance ces

commissaires qui sont connus et qui découlent d'informations qui sont communiquées. Ce sont les charges contraintes. Concernant la question des revenus, elle n'est pas encore déterminée. Quant à la question des besoins des départements, elle n'est pas non plus encore déterminée.

M^{me} Fontanet indique que les commissaires peuvent voir que le canton est dans une situation dans laquelle il y a des augmentations de charges qui impliquent aussi que le Conseil d'Etat puisse avoir des réflexions sur la manière de contenir ces charges. Les solutions proposées par le Conseil d'Etat permettent d'assurer, pendant un temps donné, le paiement de certaines charges que la population a accepté. Il avait pensé à la CPEG, parce que c'était un vote de la population qui a décidé d'accepter ce projet de loi et qui, quoi qu'on en dise, aura un coût plus important que le projet du Conseil d'Etat en particulier en raison du taux de cotisation qui a été maintenu au même niveau, alors que le projet de loi du Conseil d'Etat prévoyait d'augmenter la cotisation des employé.e.s. Evidemment, avec le projet de loi accepté par la population, il est moins nécessaire d'avoir des mesures d'accompagnement dès lors qu'il n'y a pas de changement du régime de primauté. Il n'en demeure pas moins que ce projet de loi a un coût plus élevé. Ce que le Conseil d'Etat a essayé de faire avec ce préfinancement, c'est d'assurer pendant quelques années, au départ de la réforme RFFA, moment où l'on sait qu'il peut y avoir un impact et que l'effet dynamique ne sera peut-être pas immédiat, la possibilité de prendre en compte une charge contrainte. Ce n'est donc pas un nouveau besoin dans l'idée du Conseil d'Etat. Ce n'est pas pour augmenter les dépenses du Conseil d'Etat ou lui donner la possibilité de faire des dépenses supplémentaires. C'est pour assurer la prise en compte d'une charge contrainte.

Un commissaire (PDC) fait savoir que le groupe PDC préfère le système actuel de la réserve conjoncturelle. Qu'on le veuille ou non, on ne dépensera jamais plus puisqu'avec ce préfinancement on assure de manière pérenne, pendant peut-être 2 ou 3 ans, une certaine catégorie de dépenses qui n'entreront pas dans la limite des mesures d'assainissement des 372 millions de francs. De toute façon, par cet artifice, cela permet d'assurer des charges supplémentaires, mais il y a quand même un problème à ce niveau. Par ce système de préfinancement, on garantit le paiement de certaines charges à une certaine catégorie de la population. Il ne faut pas se cacher que tout cela a été fait pour la fonction publique. On crée une catégorie de population privilégiée quant aux charges et à la prise en charge de certaines charges contraintes.

M. Dandrès trouve que les propos du commissaire (PDC) tombent bien parce que c'est précisément le but de son amendement. Il s'agit de ne pas

attribuer l'intégralité au préfinancement, mais d'avoir un mécanisme qui laisse un peu de marge de manœuvre pour financer d'autres politiques publiques via la réserve conjoncturelle.

Un commissaire (PLR) fait une remarque qui n'est pas liée à l'amendement de M. Dandrès, mais qui est de portée plus générale. Il ne faut pas se leurrer. La première possibilité est de considérer qu'on est dans une situation extrêmement conjoncturelle et que ces préfinancements sont liés à deux événements. Il s'agit tout d'abord d'un événement conjoncturel favorable d'une voire deux années bénéfiques en 2018 et 2019, qui restent exceptionnelles et qui vont être suivies par une ou plusieurs années difficiles pour des raisons particulières. Dans un tel cas, on a envie de dire qu'on a besoin de lisser les résultats. C'est la première option qui est optimiste, mais on peut en discuter politiquement. Une autre option est un scénario moins optimiste qui est de se dire qu'on doit faire face à une croissance importante des charges, respectivement une situation de recettes compliquées, qui va perdurer. Si cela devait perdurer, on est en train d'utiliser les bénéfices de 2018 et éventuellement de 2019, plus la réserve conjoncturelle accumulée jusqu'alors pour se voiler la face. Au moment où l'on aura utilisé les 222 millions de francs de 2018, les 200 millions de francs projetés pour 2019 et la réserve conjoncturelle d'environ 600 millions de francs, on va lisser cela, mais ce commissaire (PLR) demande ce qu'on va faire après.

Le même commissaire (PLR) défend depuis toujours la ligne politique des grands *trends* et pas celle de l'année fixe. D'ailleurs, son parti a souvent déclaré qu'il ne voulait pas de déficit, mais en réalité, cela n'a pas été la ligne de ces dernières années et ce commissaire (PLR) s'en réjouit. C'est le fait de savoir dans quel *trend* on est au niveau des recettes, au niveau des dépenses, au niveau de l'économie respectivement de l'inflation et de la croissance démographique. C'est en fonction de différents objectifs sur du moyen et long terme qu'on doit inscrire notre politique. En prenant ces critères, ce commissaire (PLR) n'arrive pas à la conclusion qu'on aura des années, s'agissant du déficit projeté, comme étant exceptionnel. L'Etat de Genève a un déficit structurel et, à un moment donné, on veut laisser cela à la législature prochaine. Selon ce commissaire (PLR), il faut affronter la réalité.

Un commissaire (Ve) est gêné par les amendements proposés. Philosophiquement, le fait de se dire qu'on utilise l'argent pour le fonctionnement sur les prochaines années et que, d'ici 3 ans, on a tout mangé, cela signifie que, à ce moment, soit on a un déficit structurel, soit on a des rentrées fiscales extraordinaires couplées à une croissance de l'économie dont ce commissaire (Ve) ne sait pas si elle est vraiment souhaitable compte tenu de la surchauffe et des oppositions à la densification que l'on connaît.

Dans les deux cas, on se retrouve ainsi dans une situation qui n'est pas acceptable. La troisième option, dont on parle assez peu, est celle de l'augmentation d'impôts. Effectivement, s'il y a un problème structurel, soit on baisse les dépenses, soit on augmente la dette, soit on augmente les impôts. Aujourd'hui, ce commissaire (Ve) estime qu'il n'y a aucune de ces trois options qui sont clairement établies. Toutefois, partir dans le mur comme on le fait actuellement, ça gêne ce commissaire (Ve). Il voit qu'aucun choix n'a pas été pris entre ces trois options qui lui semblent être les seules raisonnables pour ne pas simplement repousser le problème de quelques années.

Un commissaire (S) comprend le raisonnement du commissaire (PLR), mais il fait partie de ceux qui veulent les mesures structurelles et qui pensent que ce préfinancement va permettre d'éviter de les enclencher. Le groupe socialiste pense quant à lui qu'il faut éviter au maximum de toucher aux prestations de santé, à la formation, à la sécurité, etc. Ce qui est proposé, c'est effectivement un lissage. Concernant la RFFA, on a dit au parti socialiste qu'il y aura 4 années difficiles à passer et que cela reviendra ensuite à un top niveau. Avec les mesures proposées, le groupe socialiste espère que les 4 ans seront bons et que les années suivantes seront encore meilleures. La RFFA sera alors absorbée et cela ira mieux. Cela évitera également de prendre des mesures structurelles.

M. Dandrès relève que la loi 12007 (RFFA) prévoit de dissoudre la réserve conjoncturelle. Dans l'orthodoxie qui a été inscrite dans la Constitution et dans la LGAF, la réserve conjoncturelle doit pouvoir servir à ces approches d'équilibre budgétaire. Ce que propose l'amendement, c'est de maintenir la réserve conjoncturelle pour qu'elle puisse être utilisée aux fins pour lesquelles elle a été constituée, à savoir pouvoir ajuster les budgets et faire en sorte qu'on ne le fasse pas automatiquement. Sans le projet de loi 12534 et ses amendements, la population se verrait, en vertu de la RFFA, imposer 600 millions de francs de coupes en sus des pertes budgétaires découlant de la baisse d'impôts, sachant qu'une bonne partie des besoins de la population ne sont déjà pas couverts sur des points essentiels. Il ne croit pas non plus que la population ait besoin d'un petit cours sur la responsabilité politique et les conséquences du soutien d'une majorité de votant.e.s à la RFFA. Il faut utiliser ces 600 millions de francs, comme le propose modestement ce projet, pour financer les politiques publiques.

M^{me} Fontanet fait remarquer qu'il n'y a pas 600 millions de francs de coupes. Elle n'a pas connaissance de telles coupes. Au contraire, il y a la suspension du frein au déficit et l'acceptation d'un déficit possible de 372 millions de francs pendant 8 ans alors même que la réserve

conjoncturelle se monte aujourd'hui à 699 millions de francs. Donc, elle correspond à un peu moins de 2 ans de suspension du frein au déficit. M^{me} Fontanet ne peut donc pas entendre qu'il y a 600 millions de francs de coupes.

M. Dandrès dit ne pas vouloir entrer dans la polémique. Il relève cependant que le projet de loi 12534 prévoyant de réattribuer l'intégralité de la réserve conjoncturelle avant sa dissolution au 1^{er} janvier 2020 a été déposé par le Conseil d'Etat un mois à peine après la votation sur RFFA. Durant la campagne sur la RFFA, il n'a pas été fait mention du fait que la réserve conjoncturelle serait dissoute et que cela pourrait déclencher les mesures d'assainissement. M. Dandrès assume la responsabilité politique que le Conseil d'Etat ne souhaite pas endosser en proposant avec ses amendements de rétablir la réserve conjoncturelle.

Un commissaire (PLR) déclare que, d'un point de vue politique, il y a un grave problème. La commission des finances oublie que le frein au déficit est une contrainte acceptée en votation populaire. Ce qu'on fait maintenant, c'est de monter des artifices pour éloigner et différer ces mesures. Ce commissaire (PLR) n'adhère pas à ce procédé. Il pense que, plus vite on ira devant le peuple, plus vite on fera de véritables choix. On expliquera aux gens si on veut favoriser telle ou telle partie de la population ou telle ou telle fiscalité. Ainsi, on est loyal jusqu'au bout et on va devant le peuple et on enclenche le plus rapidement possible le frein à l'endettement et on prend une décision politique.

Un autre commissaire (PLR) relève que, dans l'amendement proposé, il y a un « peut » au lieu d'un « doit ». Personnellement, il est opposé au préfinancement sur la base des excédents, le pire étant le « peut ». En effet, avec le « doit », il y a au moins une règle claire et qui dispense d'un arbitrage politique à l'occasion des comptes, au moment où l'on ne connaît pas les chiffres et où l'on va s'écharper à ce sujet. Si ce commissaire (PLR) avait à choisir avec les excédents, il faut au moins que ce soit « doit » et non « peut » pour éviter d'ajouter à un mécanisme qui est du bricolage comptable et un petchi politique.

Le même commissaire (PLR) est formellement opposé à cet amendement. Concernant le projet de loi, le moins qu'il puisse dire c'est qu'il n'est pas enthousiaste. Il est même a priori opposé, mais il attend de voir comment se déroule la discussion. Il préfère de loin la version du Conseil d'Etat, mais il préférerait encore avoir uniquement la problématique du mécanisme conjoncturel. Maintenant, le peuple a voté les dépenses supplémentaires pour la CPEG. Le peuple a aussi voté des recettes fiscales a priori réduites par rapport à l'aspect statique de RFFA. Il a aussi voté 187 millions de francs de

mesures compensatoires pour les primes d'assurance-maladie. A un moment donné, ce commissaire (PLR) n'a aucun problème à dire au peuple qu'il a décidé de dépenser plus et, a priori, de gagner moins et qu'il doit maintenant choisir. La conséquence si on encaisse moins et qu'on dépense plus, ce sont trois hypothèses : soit on creuse la dette et ce sont nos enfants qui paient, soit on augmente les impôts et il faut regarder si cela ne conduit quand même pas à avoir moins de recettes, soit on limite les dépenses. Le même commissaire (PLR) trouve qu'il n'est pas lâche de retourner devant le peuple parce que c'est précisément lui qui a en partie conduit à être dans cette situation. Il estime que le fait de retourner devant la population et de lui expliquer la position politique qui a été la sienne ces 6 dernières années, cela ne lui pose aucun problème et il ne trouverait pas que cela soit injuste vis-à-vis du peuple.

Un commissaire (MCG) pense qu'en termes politiques les décisions ont été prises sur la RFFA et la CPEG. Il y a eu un arbitrage populaire. Une direction a été donnée de manière visionnaire pour l'avenir du canton. Ensuite, il faut trouver les meilleures solutions avec ce projet de préfinancement. C'est quelque chose d'important, mais il ne faut pas non plus se noyer dans les détails. Il faut essayer de faire au mieux et d'être le plus positif sur ce genre de questions. On peut quand même se dire qu'on l'a échappé belle et que maintenant on risque d'avoir des difficultés et des couacs. C'est le propre de la vie, mais on est hors de la vision catastrophique de certains députés.

M. Dandrès note qu'il a été fait état de la position de la Cour des comptes. A la page 7 du document qu'elle a communiqué, la Cour des comptes a précisé son intention et le prisme à l'aune duquel elle a passé le projet qui lui a été soumis. Elle a indiqué que la commission des finances avait aussi la possibilité de modifier l'article 68, lettre c LGAF. M. Dandrès ne pense pas que la Cour des comptes aura une position différente à une semaine près sur un « peut » ou un « doit ». Très honnêtement, M. Dandrès ne croit pas qu'il soit prévu que l'organe de révision soit la béquille de la commission des finances sur des décisions de nature politique qui lui incombent.

Sur les propos du commissaire (PLR) qui estimait qu'il convenait de mettre la population face à ses responsabilités en s'assurant du déclenchement des mécanismes d'assainissement, M. Dandrès rappelle que la population ne s'est pas prononcée sur la loi 12007 qui dissout la réserve conjoncturelle. Aucun.e de celles et ceux qui ont prôné le OUI à la RFFA n'a évoqué la question de la dissolution de la réserve conjoncturelle durant la campagne. Ce que M. Dandrès a entendu durant la campagne – mais pas de la bouche du Conseil d'Etat – c'est que la RFFA était le seul moyen de

sauver l'économie genevoise et les finances publiques. Aucun des propagandistes favorables à la RFFA n'a fait état du déclenchement inévitable des mécanismes d'assainissement en lien avec l'absence de coordination entre la RFFA et l'adoption des lois 12404 et 12228.

Les réserves patiemment accumulées avec des excédents aux comptes ces dernières années doivent pouvoir servir en cas de coup dur, la situation budgétaire prévisible dès 2020 peut être ainsi qualifiée. Le jour où la réserve conjoncturelle aura été épuisée, les mesures d'assainissement, chères au cœur du PLR, pourront alors déployer leurs effets laissant à la population faire les arbitrages politiques que le PLR ne veut pas faire. M. Dandrès pense qu'on pourrait aller plus loin et faire que cela soit plutôt le frein à l'endettement et les mesures d'assainissement liées à celui-ci qui se déploient, mais il n'est pas sûr que les commissaires PLR vont le suivre sur ce terrain. En effet, les investissements servent à leur clientèle politique.

Un commissaire (EAG) pense qu'il faut revenir sur le nœud du problème qui est la dissolution de la réserve conjoncturelle et qui semble être une erreur ou un acte un peu irresponsable. On a ainsi pris le risque de se priver de centaines de millions de francs. C'est pour réparer ce qui vient manifestement de ceux qui ont rédigé le projet de loi qui était déjà dans la RIE III que le Conseil d'Etat arrive à la dernière minute avec le projet de loi de préfinancement.

M^{me} Fontanet rappelle que c'est une décision du Grand Conseil d'adopter la loi 12007. Le cas échéant, c'est donc une erreur du Grand Conseil.

Le même commissaire (EAG) constate que, dans un délai extrêmement court pour répondre à une situation d'urgence, on a trouvé un compromis qu'il n'estime pas idéal. Il pense qu'il faudrait se donner plus de marge de manœuvre financière pour les années à venir. Il est toutefois vrai que, durant la campagne RFFA, on a entendu des discours un peu moins directs sur la nécessité de réduire la voilure et de couper dans les prestations à la population. Les discours qu'on entend aujourd'hui en commission n'étaient pas nécessairement ceux qu'on entendait à la veille du vote où il a surtout été question du fait que les prestations seraient maintenues grâce au relèvement du frein au déficit. Cela s'inscrit donc fondamentalement dans la lignée des beaux discours d'avant-vote. Le fait que la population ait choisi un projet de loi plutôt que l'autre sur la CPEG n'a rien à voir là-dedans.

M^{me} Fontanet estime qu'un élément important à communiquer est qu'il n'y a pas de coupes pour l'heure dans les prestations à la population. Celles-ci ont été sensiblement augmentées avec ces 180 millions de francs en faveur des subsides d'assurance-maladie. Ce sont des prestations nouvelles.

Dans le cadre du processus budgétaire logique, les mesures ne sont pas dans des coupes. Couper signifierait qu'on demande à chaque département de couper dans ce qui est fait aujourd'hui. Aujourd'hui, on est dans des arbitrages sur les nouveaux besoins et c'est quelque chose qu'il y a dans chaque processus budgétaire. Là, on ne peut pas non plus parler de coupes parce que de nouveaux besoins, respectivement de nouvelles demandes, c'est un peu comme la liste au père Noël que font les enfants en demandant tout parce qu'ils savent bien qu'ils n'auront pas tout. Il y aura ainsi des choix à faire, mais ce n'est pas couper dans les prestations.

Une commissaire (Ve) résume l'état des discussions. Il y a un projet de loi du Conseil d'Etat qui propose de créer un « préfinancement » (le terme n'est pas arrêté), sachant que la réserve conjoncturelle sera dissoute au 1^{er} janvier 2020, et de tout mettre dans le même bas de laine. Si la commission des finances refuse ce projet de loi ou le suspend pour le moment, cela veut dire que les comptes 2018 vont être votés et que l'excédent 2018 va échapper à la demande du Conseil d'Etat. Aujourd'hui, la commission des finances doit déterminer si elle crée un préfinancement pour les caisses de pension à partir de l'excédent 2018, si elle le fera plus tard ou si elle ne le fera pas du tout. Par ailleurs, il y a un amendement de M. Dandrès qui propose le maintien de la réserve conjoncturelle tout en assurant un préfinancement.

M. Dandrès poursuit la présentation de ses amendements et explique que la suppression de l'article 6B, alinéa 3 LGAF est une demande de la Cour des comptes. Il s'est permis de la reprendre parce qu'il faut bien que quelqu'un le fasse, mais cela ne lui pose aucun problème si quelqu'un d'autre souhaite le faire. Concernant l'article 68, le mécanisme est le suivant. Il s'agit de permettre d'utiliser la réserve conjoncturelle en enlevant la disposition de la LGAF qui prévoit sa suppression. Aujourd'hui, la teneur de la disposition est que la réserve est dissoute dès le 1^{er} janvier 2020 et qu'il est interdit de la reconstituer avant le 1^{er} janvier 2028. La lettre a^{bis} prévoit de faire en sorte que cette réserve conjoncturelle soit disponible, mais qu'elle diminuerait à mesure qu'elle serait utilisée dans le cadre de l'acceptation de budgets déficitaires. Du coup, la lettre c doit être légèrement modifiée. Le veau d'or, que constituent les 372 millions de francs, a ainsi été conservé. Enfin, il s'agit d'ajouter le fait qu'il est possible d'aller au-delà des 372 millions de francs à concurrence du montant de la réserve conjoncturelle qui irait decrescendo en fonction de la lettre a^{bis}. Pour le reste, M. Dandrès n'a pas modifié la lettre c, ni les lettres b et d.

M. Béguet précise qu'il a préparé une présentation PowerPoint pour toute la commission. Cela permettra de bien comprendre ce que signifie cet amendement de M. Dandrès.

M. Béguet explique qu'il y a trois dispositifs en tout. Dans la proposition du Conseil d'Etat, il y a seulement deux dispositifs. Aujourd'hui, dans la LGAF, il y a déjà l'article 68 de la loi 12007 qui est intégré. M. Béguet rappelle que, jusqu'au budget 2019, c'était l'ancienne règle qui s'appliquait. Le budget pouvait être déficitaire jusqu'au montant de la réserve conjoncturelle pour ne pas enclencher le mécanisme d'assainissement financier. Avec la loi 12007, si le budget dépasse le déficit budgétaire admissible selon les comptes avec le résultat net IPSAS, il y a alors le déclenchement immédiat des mesures d'assainissement financier. C'est toutefois seulement dans les budgets. Dans la loi 12007, il n'y a rien dans les comptes. C'est la lettre d de l'article 68 LGAF. Il y a ensuite deux autres mécanismes de 0,3 milliard de francs chacun qui se superposent dans l'amendement de M. Dandrès. Il y a un mécanisme de réserve conjoncturelle et un mécanisme de préfinancement.

La Cour des comptes considérait que, avec un préfinancement, il fallait mettre la notion de résultat IPSAS et d'excédent budgétaire, la différence étant la compensation du préfinancement. Donc, si l'excédent aux comptes dépasse le déficit budgétaire admissible, la réserve budgétaire disponible peut couvrir la différence. En l'occurrence, la première année, il y aurait 300 millions de francs de réserve budgétaire disponible pour le budget 2020, donc théoriquement, cela pourrait augmenter de 300 millions de francs le montant de l'excédent de charges au budget 2020, soit un total de -671 millions de francs. Le troisième dispositif est le préfinancement qui est également dans la loi du Conseil d'Etat. Le préfinancement est quelque chose de technique qui a été validé par la Cour des comptes.

La réserve conjoncturelle est un instrument budgétaire. Autrement dit, c'est un indicateur au moment du budget pour savoir jusqu'où le déficit admissible pourrait être augmenté. Dans les amendements de M. Dandrès, on pourrait théoriquement avoir 300 millions de francs lors de la première année puisqu'il y aurait 300 millions de francs de réserve conjoncturelle de plus dans le déficit budgétaire. Pour tout ce qui est le financement des caisses de pension, c'est de toute façon annulé par l'excédent budgétaire. Cela n'entrerait en effet pas dans le calcul de l'excédent budgétaire parce que, dans les instruments budgétaires, on met un revenu qui est égal aux charges effectives qui sont liées aux caisses de pension, c'est-à-dire l'amortissement de la réserve budgétaire liée aux caisses de pension et les intérêts. Quelque

part, si on parle d'excédent budgétaire, cela disparaît et on n'a que le reste. Les charges liées aux caisses de pension disparaissent.

M. Béguet note qu'il y a eu des questions tout à l'heure sur la réserve conjoncturelle. Dans l'amendement de M. Dandrès – ce n'est pas dans le projet de loi du Conseil d'Etat puisqu'il n'y a pas de réserve conjoncturelle –, on parle bien d'excédent et non de résultat net. Si l'excédent final du projet de budget va dans les comptes, puisque la réserve conjoncturelle n'est mouvementée que dans les comptes et non dans les budgets (dans les budgets, c'est seulement un indicateur de déficit maximum admissible), par exemple, si les comptes 2020 étaient de -572 millions de francs et dépassaient ainsi de 200 millions de francs la limite prévue par la loi 12007, il y aurait dès lors l'utilisation de la réserve conjoncturelle à hauteur de 200 millions de francs. Elle ne serait donc plus que de 100 millions de francs pour les années suivantes. Inversement, si, lors d'une année, le résultat net est positif, il y aurait alors attribution possible à la réserve conjoncturelle comme cela est proposé aujourd'hui dans les comptes. En effet, quand les comptes sont positifs, le Conseil d'Etat peut proposer entre zéro et 100% d'affectation du bénéfice à la réserve conjoncturelle, la règle étant d'y verser 50% comme ce qui est proposé cette année dans le projet de loi initial sur les comptes 2018.

M. Béguet explique que, par rapport à la loi 12007, il y a une possibilité de déficit cumulé autorisé sur la période de 0,6 milliard de francs. Cela veut dire que, si un déficit correspond à de la dette dans les comptes, cela autorise l'augmentation de dette potentielle de 0,6 milliard de francs, pour autant que cela corresponde et qu'il n'y ait des effets du besoin en fonds de roulement, etc.

Une commissaire (MCG) comprend qu'on ne mettrait plus que 300 millions de francs dans le préfinancement. Sur la base d'un montant de 215 millions de francs lors de la première année pour la caisse de pension, on n'aurait donc qu'une année et quelques mois de couverture avec le préfinancement.

M. Béguet répond que c'est la même chose que le projet de loi du Conseil d'Etat, si ce n'est que, dans ce dernier, il n'y a pas la question de la réserve conjoncturelle.

M^{me} Fontanet indique que l'amendement de M. Dandrès vise à prévoir, dans le préfinancement, les 222 millions de francs de boni aux comptes 2018 ainsi que d'y affecter une partie de la réserve conjoncturelle. Le préfinancement ne se monte donc pas à 300 millions de francs, mais à 522 millions de francs selon l'amendement de M. Dandrès et la réserve

conjoncturelle se monterait à 300 millions de francs. Du coup, cela fait un montant beaucoup plus important à disposition.

M. Dandrès précise que, dans l'autre amendement qui est déposé sur le projet de loi sur les états financiers, il avait splitté la réserve conjoncturelle, moitié pour le préfinancement et moitié pour le maintien en réserve conjoncturelle. Il est vrai que, dans le projet déposé par le Conseil d'Etat et que M. Dandrès a amendé, il y avait encore l'attribution de l'excédent de revenus pour l'exercice 2018 qui était mis dans le cadre du préfinancement, et M. Dandrès n'a pas touché à cela. Il y a ainsi 522 millions de francs dans le préfinancement.

M. Béguet ajoute que l'amendement de M. Dandrès permet potentiellement un déficit plus élevé la première année que les 372 millions prévus par la RFFA. M. Béguet dit « potentiellement », parce que le préfinancement est toujours à la hauteur des charges effectives liées à la CPEG. Si on imagine que celles-ci sont de 200 millions de francs, la première année, il y a donc jusqu'à 300 millions de francs de réserve conjoncturelle qui peuvent être utilisés. Autrement dit, par rapport à l'amendement du Conseil d'Etat, l'amendement de M. Dandrès augmente le déficit possible pour ne pas déclencher le frein au déficit de 300 millions de francs la première année.

M^{me} Fontanet ajoute que le but de l'amendement du Conseil d'Etat était de prévoir le préfinancement d'une charge contrainte et d'y affecter les bonis aux comptes et ensuite la réserve conjoncturelle. L'amendement de M. Dandrès veut un coussin supplémentaire au niveau budgétaire pour le Conseil d'Etat.

Un commissaire (PLR) aimerait savoir qui a décidé de la quotité de la réserve conjoncturelle jusqu'en 2018.

M. Béguet répond que le Conseil d'Etat propose. La loi dit que, quand les comptes sont négatifs, la réserve conjoncturelle est utilisée à hauteur du déficit. Il n'y a pas de choix. Quand il y a un bénéfice, la règle, ces dernières années, est que le Conseil d'Etat propose d'en affecter 50% à la réserve conjoncturelle. Cela aurait pu être 25% ou 75%, mais cela doit de toute façon faire l'objet d'une loi. Il y a ainsi un article dans la loi, chaque année, qui est approuvé par le parlement et qui donne le montant de la réserve conjoncturelle. Clairement, le Conseil d'Etat pourrait proposer un montant de 111 millions de francs, mais le Grand Conseil pourrait ensuite changer ce montant et l'année suivante – ce n'est pas grave – on corrigerait le bilan dans les comptes.

Le même commissaire (PLR) demande si, dans l'histoire du Grand Conseil, cette réserve conjoncturelle a été discutée ou si cela a été proposé par le Conseil d'Etat à hauteur de 50% et que c'est devenu comme un usage.

M. Béguet confirme que c'est devenu comme un usage.

Un autre commissaire (PLR) comprend que M. Béguet a indiqué que l'amendement de M. Dandrès ne modifie pas la ligne rouge du déficit autorisé, mais il prévoit 0,3 milliard de francs pour la réserve conjoncturelle et 0,5 milliard de francs pour le préfinancement. Il aimerait comprendre quelle est la différence, sous cette forme, par rapport à la proposition du Conseil d'Etat.

M^{me} Fontanet répond qu'avec la proposition du Conseil d'Etat tous les bonis et la réserve conjoncturelle seraient attribués au préfinancement. Il n'y aurait pas de possibilité de conserver une partie de la réserve conjoncturelle pour l'utiliser en tant que réserve conjoncturelle. Le Conseil d'Etat propose de dissoudre progressivement la réserve conjoncturelle dans le préfinancement. Elle ne sert donc qu'à financer les charges liées à la prévoyance. Cela reste le même montant, à savoir 0,5 milliard de francs plus 0,3 milliard de francs.

Un commissaire (PLR) demande à M. Dandrès pourquoi il souhaite conserver 50% à la réserve conjoncturelle.

M. Dandrès répond que ce 50% n'est pas un choix dicté par des considérations de haute politique. Il s'est dit que, s'il y a 213 millions de francs de charges liées à la CPEG et qu'il y a 222 millions de francs qui sont déjà attribués au préfinancement, il y a grosso modo deux années et demie de préfinancement. Le préfinancement est une affectation qui est en principe bloquée. Certes, on peut toujours modifier des lois, mais normalement cela ne devrait évidemment pas se produire. L'idée de M. Dandrès était de laisser une marge de manœuvre pour le cas échéant permettre au Conseil d'Etat de financer de manière déficitaire d'autres politiques et que tout ne parte pas pour le préfinancement. Comme l'a dit un commissaire (PDC), la population ne va pas apprécier que tout l'excédent éventuel aux comptes serve exclusivement au financement de la CPEG. La population a aussi des besoins et il faut pouvoir en tenir compte.

Un commissaire (UDC) indique que, avec l'augmentation des dépenses et de toutes les demandes, cela fera 2 milliards de francs de dettes en plus.

Un commissaire (PLR) annonce que son groupe s'abstiendra si c'est la version du Conseil d'Etat qui ressort des discussions de la commission. Il ne va pas s'opposer en l'état à ce projet de loi, même s'il n'est pas enthousiaste par rapport à celui-ci. Si le projet de loi devait être modifié dans le sens

souhaité par M. Dandrès, le groupe PLR s'y opposera avec force. A titre personnel, si on revient au *statu quo ante*, à savoir la réserve conjoncturelle, ce commissaire (PLR) y serait plus favorable que ce mécanisme fait sur mesure pour la situation à venir. Il y verrait même plus de clarté à ce que l'usage de ces dernières années soit une règle telle que fixée dans la loi par rapport à ces 50%. Ce commissaire (PLR) comprend la logique. La réserve conjoncturelle ne l'enthousiasme pas, mais elle a au moins deux avantages. Tout d'abord, la réserve conjoncturelle n'impacte pas le résultat des comptes présentés, respectivement les budgets. C'est simplement une indication, au niveau du budget, du déficit admissible qui tient compte des éventuelles bonnes années précédentes et qui peut retarder le frein au déficit. Cela permet notamment de tenir compte de rentrées fiscales extraordinaires. Cela peut donc avoir son sens. Ce commissaire (PLR) est en revanche allergique au changement des règles de déclenchement des freins en fonction des événements conjoncturels que l'on s'impose à nous-mêmes. Le canton s'est en effet imposé la RFFA et le financement de la CPEG à lui-même. Tout d'un coup, on voit que le filet de sécurité mis en place devient compliqué et qu'il faut le déplacer un peu. Sous un angle politique, des décisions ont été prises. Il faut les assumer et rester dans le cadre qui avait été fixé depuis des années. Ce commissaire (PLR) serait même favorable au vote d'un projet de loi qui reviendrait au *statu quo ante* de la réserve conjoncturelle qui a aussi l'avantage de permettre un certain pilotage sur le moyen terme. On la voit diminuer ou augmenter en fonction des résultats et cela permet d'anticiper, même si ce n'est pas aussi bien qu'un PFQ.

Un commissaire (PDC) fait savoir que le groupe PDC partage la même position que le PLR, à la différence qu'il s'opposera formellement au mécanisme de préfinancement, tant au niveau de l'amendement du Conseil d'Etat qu'au niveau de l'amendement de la gauche.

La présidente met aux voix l'amendement de M. Dandrès à l'**art. 6B, al. 2** :

Art. 6B, al. 2 (nouvelle teneur)

² **Peuvent** notamment *être* attribués au préfinancement les excédents de revenus constatés lors d'un exercice. Les dispositions spéciales sont réservées.

Oui : 8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Non : 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Abstentions : –

L'amendement est accepté.

Un commissaire (PLR) prend acte du résultat du vote qui vient d'avoir lieu. Il demande ce qu'il se passera en cas de référendum contre cette loi au niveau de son application. Il comprend que cela n'entrera donc pas en vigueur pour le budget 2020.

M^{me} Fontanet répond que, en cas de référendum contre la loi, il n'y a pas de préfinancement et on ne peut pas utiliser les bonis aux comptes 2018 avec l'amendement aux comptes pour la dotation du préfinancement. En revanche, on peut se demander s'il y aurait le temps de déposer un projet de loi urgent qui évite la dissolution de la réserve conjoncturelle. Cela permettrait alors, s'il devait y avoir une majorité pour cela et pas de référendum, au Conseil d'Etat d'avoir un budget qui soit déficitaire au-delà des 372 millions de francs, respectivement aux comptes de pouvoir utiliser cette réserve conjoncturelle pour ne pas avoir à prendre des mesures d'assainissement.

M. Béguet indique que la pratique dans le budget et le PFQ est d'avoir des lois connexes que les député.e.s votent toujours avant le budget. Ce sont des lois qui ont été proposées par le Conseil d'Etat et dont les effets financiers sont dans le budget, mais qui ne sont pas adoptées. Dans le cas du frein au déficit, il y a une loi, la LGAF, qui dit que, le 15 septembre, si le déficit est au-delà des 372 millions de francs, il devrait y avoir l'enclenchement du mécanisme d'assainissement financier. Par contre, la loi 12007 ne dit pas si c'est au projet du budget ou au moment du vote du budget.

M^{me} Fontanet comprend qu'il ne suffirait pas de demander la non-dissolution de la réserve conjoncturelle. Il faudrait aussi modifier la loi 12007 (RFFA) en étant en lien avec la réserve conjoncturelle.

La présidente met aux voix l'amendement de M. Dandrès à l'**art. 6B, al. 3** :

Art. 6B, al. 3

supprimé

Oui : 10 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 MCG)

Non : –

Abstentions : 5 (4 PLR, 1 UDC)

L'amendement est accepté.

M. Dandrès fait remarquer que, avec l'adoption de cet amendement, il faudra modifier la numérotation des alinéas suivants.

La présidente met aux voix l'**art. 6B, al. 4 devenant al. 3** :

Oui : 8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Non : 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Abstentions : –

L'article 6B, alinéa 4 devenant alinéa 3 est accepté.

M. Dandrès fait remarquer que, avec l'adoption de cet amendement, il faudra modifier la numérotation des alinéas suivants. Par ailleurs, il suggère de passer en revue l'ensemble de ses amendements puis de revenir en 3^e débat sur les éléments de toilettage nécessaire si les principaux amendements étaient acceptés.

art. 6B, al. 5 devenant al. 4 pas d'opposition, adopté

art. 6B, al. 6 devenant al. 5 pas d'opposition, adopté

La présidente met aux voix l'**art. 6B, dans son ensemble, tel qu'amendé** :

Oui : 8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Non : 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Abstentions : –

L'article 6B, dans son ensemble, est accepté.

La présidente met aux voix l'amendement de M. Dandrès à l'**art. 68, al. 1, let. a** :

a) les articles 12, alinéa 2, lettre b et alinéas 3 et 5, et 13, alinéa 3, ne sont pas applicables aux budgets 2020 à 2027 ;

Oui : 8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Non : 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Abstentions : –

L'amendement est accepté.

La présidente met aux voix l'amendement de M. Dandrès à l'**art. 68, al. 1, let. a^{bis}** :

a^{bis}) l'article 12, alinéa 2, lettre b n'est pas applicable aux comptes 2020 à 2027. En cas d'exercice déficitaire, la réserve conjoncturelle est utilisée à concurrence des pertes réalisées qui excèdent la limite de déficit admissible au sens de la lettre c.

Oui : 7 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 MCG)

Non : 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Abstentions : 1 (1 MCG)

L'amendement est refusé.

M^{me} Fontanet attire l'attention des commissaires de l'Entente et de l'UDC sur le fait que le refus de cette dernière proposition d'amendements aura pour conséquence que la réserve conjoncturelle ne va pas diminuer à concurrence des déficits budgétés jusqu'à son épuisement. Ce refus permettra au Conseil d'Etat de déposer des budgets déficitaires à hauteur de 300 millions de francs chaque année. Ce seront ainsi 300 millions de francs sur chaque exercice qui pourront être réutilisés. Avec le refus de l'Entente et de l'UDC, le canton risque le surendettement à court terme.

Un commissaire (PLR) comprend, mais estime que ce raisonnement n'est valable que pour autant que la réserve conjoncturelle soit dotée.

M^{me} Fontanet répond que c'est déjà le cas. L'affectation à la réserve conjoncturelle a déjà été autorisée.

M. Dandrès annonce qu'il redéposera cet amendement au 3^e débat.

La présidente met aux voix l'amendement de M. Dandrès à l'**art. 68, al. 1, let. c** :

c) l'article 14, alinéa 1, lettre a, n'est pas applicable aux budgets 2020 à 2027. Le déficit budgétaire admissible est toutefois limité à 372 millions de francs en 2020, ce montant étant graduellement réduit à raison de 23,25 millions de francs par année, jusqu'à 2027 y compris. Ce déficit budgétaire admissible peut être dépassé à hauteur de la réserve conjoncturelle disponible. En cas d'excédent de charges au budget dépassant le déficit budgétaire admissible et la réserve conjoncturelle disponible, la procédure de mesures d'assainissement obligatoires au sens de l'article 14, alinéa 1, lettre a, doit être initiée.

Oui : 8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Non : 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Abstentions : –

L'amendement est accepté.

art. 68, al. 2 pas d'opposition, adopté

La présidente met aux voix l'**art. 68, dans son ensemble, tel qu'amendé** :

Oui : 9 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 UDC, 2 MCG)

Non : 6 (2 PDC, 4 PLR)

Abstentions : –

L'article 68, dans son ensemble, est accepté.

art. 2 pas d'opposition, adopté

Discussions des amendements de M. Dandrès et votes

M. Dandrès aimerait revenir sur deux points : tout d'abord l'alinéa 5, devenant l'alinéa 4, de l'article 6B. Dans le texte adopté en 2^e débat, il est fait référence à l'article 68, alinéa 1, lettre c. M. Dandrès pense qu'il faut modifier cet aspect en 3^e débat et supprimer la référence à l'alinéa 1, lettre c et mettre simplement « au sens de l'article 68 ».

M. Dandrès indique pour le surplus qu'il dépose à nouveau l'amendement ajoutant l'article 68, alinéa 1, lettre a^{bis} refusé par l'Entente et l'UDC en deuxième débat. Il apporte une précision quant à la portée des termes « à concurrence des pertes réalisées ». Il s'agit de l'excédent final sans tenir compte du préfinancement.

M. Béguet rappelle la discussion intervenue avec la Cour des comptes. Il y a tout ce qui est dans les comptes jusqu'au résultat et, ensuite, il y a les instruments budgétaires et le 2^e résultat s'appelle l'excédent final. Le premier résultat au sens du référentiel comptable de l'Etat c'est le résultat net, ce que la Cour des comptes ne souhaite pas. Concernant les éléments discutés maintenant, on est dans les instruments budgétaires puisque c'est lié au frein au déficit. Ainsi, à chaque fois qu'on parle de pertes ou de gains, c'est bien au sens de l'excédent final et non pas du résultat net selon le référentiel comptable de l'Etat.

M. Dandrès explique, en résumé, que son premier amendement concerne l'alinéa 5, devenant l'alinéa 4, de l'article 6B. Il s'agit de supprimer les termes « alinéa 1, lettre c » et de mettre donc un point après « l'article 68 ». Du coup, cela fait notamment référence à la lettre a^{bis} de l'article 68. Le 2^e amendement de M. Dandrès consiste à reprendre le texte de la lettre a^{bis} proposée en deuxième débat.

La présidente met aux voix l'amendement de M. Dandrès à l'**art. 6B, al. 5 devenant al. 4** :

⁴ Le résultat après attribution au préfinancement, respectivement son utilisation, est utilisé pour calculer l'excédent de charges admissible au sens de l'article 68.

Oui : 8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Non : 2 (2 PDC)

Abstentions : 4 (3 PLR, 1 UDC)

L'amendement est accepté.

La présidente met aux voix l'amendement de M. Dandrès à l'**art. 68, al. 1, let. a^{bis}** :

a^{bis}) l'article 12, alinéa 2, lettre b n'est pas applicable aux comptes 2020 à 2027. En cas d'exercice déficitaire, la réserve conjoncturelle est utilisée à concurrence des pertes réalisées qui excèdent la limite de déficit admissible au sens de la lettre c.

Oui : 8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Non : 2 (2 PDC)

Abstentions : 4 (3 PLR, 1 UDC)

L'amendement est accepté.

Déclarations finales et vote d'ensemble sur le projet de loi amendés en 2^e et 3^e débats

Un commissaire (Ve) juge que ce débat a été instructif et enrichissant, même s'il a été mené au pas de charge et que les nouveautés tombaient après chaque alinéa. Cependant, il n'a pas reçu toutes les réponses qu'il aurait souhaitées sur les conséquences de ce projet de loi. Ses inquiétudes restent entières par rapport aux trois hypothèses qu'il avait évoquées : soit le creusement de la dette, soit une croissance à laquelle il ne croit pas, soit une augmentation d'impôts qu'on ne voit pas venir de la part du Conseil d'Etat, même lorsque le droit fédéral l'exige. Il annonce que son groupe politique votera en ordre dispersé sur ce projet de loi.

Un commissaire (MCG) déclare que, quand quelque chose est difficilement évaluable et qu'il y a des incertitudes, on a vite fait d'avoir des craintes parfois extrêmes et excessives. Pour le groupe MCG, le débat

politique doit se faire au niveau de la gestion de l'Etat plus qu'au niveau des comptes. C'est en effet avec une bonne gestion qu'on arrive à de bons résultats. On le voit notamment avec le récent audit sur les polices municipales et sur la police de proximité. C'est un travail de fond qui est à faire plutôt qu'un travail sur la forme, même si cette dernière est importante. Un travail de fond doit ainsi être fait sur la gestion de l'Etat avec de la rigueur, de l'intelligence, de la nuance et du savoir-faire. Actuellement, il est difficile d'évaluer la pertinence du projet de loi 12534, étant donné les incertitudes liées à la RFFA et à la CPEG. Le MCG pense que Genève a beaucoup d'atouts et qu'il ne faut pas entrer dans une crise de confiance. Le groupe MCG votera donc ce projet de loi amendé.

Un commissaire (PLR) relève que ce projet de loi est relativement complexe, notamment avec les amendements présentés. Pour le groupe PLR, avec ce projet de loi de préfinancement, on est dans un double débat au niveau des comptes. Les député.e.s n'ont pas tous les éléments nécessaires par rapport au Conseil d'Etat en termes institutionnels dans la préparation du budget, mais on lui délivre déjà un préfinancement sur un budget et des recettes qu'on ne connaît pas encore. C'est un déséquilibre en termes institutionnels qui dérange le groupe PLR.

Le même commissaire (PLR) demande pourquoi ne pas étudier la possibilité de revenir à la loi 12007 (RFFA) en maintenant une réserve conjoncturelle sans le préfinancement. On a vu qu'il y a eu très peu de discussions, en dix ans, sur l'attribution de la réserve conjoncturelle. Il y avait toujours une « marge de manœuvre » du Grand Conseil qui, sur proposition du Conseil d'Etat, attribue des fonds à la réserve conjoncturelle. C'est une piste que le groupe PLR aimerait évoquer pour garder un meilleur contrôle institutionnel en ne votant pas le préfinancement et en étudiant la possibilité de revenir à l'attribution à la réserve conjoncturelle. C'est une solution qui semble rationnelle au groupe PLR, mais il faut qu'elle trouve une majorité. Dès lors, le groupe PLR va refuser le projet de loi de préfinancement en espérant toutefois qu'il sera possible de trouver une plus solution plus large et comprendre pourquoi on en est arrivé à ce projet de loi de préfinancement. En effet, la finalité est la même. On effectue une dilution dans le temps que cela soit d'une manière ou de l'autre. Toutefois, on garderait un meilleur contrôle parlement avec l'attribution de la réserve conjoncturelle.

Un commissaire (PDC) annonce que son groupe politique n'a pas changé d'avis par rapport à sa déclaration préalable. Il est attaché au principe de la réserve conjoncturelle et il va regarder la possibilité avec le groupe PLR de la réintroduire parce qu'elle paraît être un meilleur baromètre des dépenses

potentielles de l'Etat. C'est donc sans surprise que le groupe PDC va refuser le projet de loi du Conseil d'Etat tel que modifié.

M. Dandrès apporte une précision sur le cheminement de la réflexion politique qui a mené à ses amendements. A la lecture du projet de loi du Conseil d'Etat, M. Dandrès a émis quelques critiques politiques sur lesquelles il ne revient pas. Il est alors apparu que le fait de mettre l'intégralité de la réserve conjoncturelle dans le préfinancement posait problème et qu'il y avait d'autres besoins à prendre en considération dans un contexte budgétaire difficile. Dans ces circonstances, il faut laisser un montant à disposition pour l'ajustement des budgets. Le groupe socialiste n'est pas opposé à débattre d'une solution consistant à rétablir le mécanisme de la réserve conjoncturelle et à ne pas instituer le système du préfinancement, le cas échéant, si le Conseil d'Etat devait tenter de faire converger les points de vue.

Un commissaire (EAG) fait savoir que son groupe politique regrette qu'on se retrouve dans cette situation compliquée du point de vue des finances, ce qui est largement dû à l'acceptation de la RFFA. Cela dit, ce n'est pas une surprise. EAG avait averti depuis le début de la campagne que les pertes fiscales massives seraient un prétexte à une réduction drastique des prestations. C'est précisément ce qu'on a entendu lors du débat, avec le groupe PLR qui a brandi la nécessité de mesures d'assainissement. Malgré tout, le groupe EAG est favorable à ce sauvetage *in extremis* de la réserve conjoncturelle qui sera splittée, mais qui permettra que cet argent reste utile ou qu'il soit en tout cas comptabilisé lors des budgets. En revanche, sur les états financiers eux-mêmes, même s'il n'y a pas d'irrégularités constatées, le groupe EAG maintient sa critique sur la manière dont ces budgets sont faits, constatant qu'ils ne répondent pas aux besoins de la population et qu'ils sont insuffisants.

M^{me} Fontanet constate que le projet de loi du Conseil d'Etat est largement amendé. Le projet initial ne prévoyait pas de modifier ce qui était prévu dans la loi 12007 (RFFA) et visait à trouver le moyen de financer, pendant une courte durée, des charges déjà existantes décidées par le peuple. Le Conseil d'Etat avait décidé de ne pas toucher à la question de la réserve conjoncturelle qui était liée à un choix de la commission fiscale dans le cadre de la RFFA et qui était aussi liée à la solution d'abaisser le frein au déficit à 372 millions de francs. Le Conseil d'Etat ne voulait pas ouvrir des vannes en touchant à cette réserve conjoncturelle et en la remettant, parce qu'il n'était pas assuré qu'elle soit utilisée uniquement pour le paiement d'une charge existante, mais qu'elle pouvait donner des appétits à différents départements sur d'autres choses. Il se trouve que, suite aux discussions avec la Cour des comptes, le Conseil d'Etat s'est vu dans une situation où il apparaissait

préférable de libérer la réserve conjoncturelle, mais il souhaitait l'affecter à un préfinancement uniquement pour ne pas créer d'autres envies et d'autres demandes. Aujourd'hui, le projet de loi ne correspond plus à cela.

M^{me} Fontanet salue, au nom du Conseil d'Etat, l'évolution des amendements déposés par M. Dandrès. Ainsi, on se retrouve quand même avec quelque chose de plus raisonnable. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a pris acte de la demande des différents groupes sur le fait de travailler sur une non-dissolution de la réserve conjoncturelle qui pourrait venir en remplacement de ce projet de loi sous réserve d'un accueil unanime de l'ensemble de la commission. M^{me} Fontanet va y travailler et, le cas échéant, elle réunira durant l'été des représentants des partis pour voir s'il y a un soutien.

La présidente met aux voix l'ensemble du PL 12534 tel qu'amendé :

Oui : 7 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 2 MCG)

Non : 6 (2 PDC, 3 PLR, 1 UDC)

Abstentions : 1 (1 Ve)

Le PL 12534, tel qu'amendé, est accepté.

Au vu de ces explications, la commission vous encourage, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter ce projet de loi.

Projet de loi (12534-A)

modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05)

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. 6B Préfinancement lié à la recapitalisation d'une institution de prévoyance de droit public (nouveau)

¹ L'Etat constitue dans ses fonds propres un préfinancement temporaire de la
réserve budgétaire à amortir mentionnée à l'article 6A ainsi que des charges
d'intérêt relatives à la recapitalisation.

² Peuvent notamment être attribués au préfinancement les excédents de
revenus constatés lors d'un exercice. Les dispositions spéciales sont
réservées.

³ Le compte de résultat des états financiers individuels de l'Etat comprend un
résultat avant attribution au préfinancement, respectivement son utilisation.

⁴ Le résultat après attribution au préfinancement, respectivement son
utilisation, est utilisé pour calculer l'excédent de charges admissible au sens
de l'article 68.

⁵ L'attribution au préfinancement, respectivement son utilisation, sont
constatées dans les états financiers puis validées par le biais de la loi
approuvant les états financiers de l'Etat.

Art. 68, al. 1, lettres a et c (nouvelle teneur), lettre a^{bis} (nouvelle) et al. 2 (nouveau)

a) les articles 12, alinéa 2, lettre b et alinéas 3 et 5, et 13, alinéa 3, ne sont
pas applicables aux budgets 2020 à 2027 ;

a^{bis}) l'article 12, alinéa 2, lettre b n'est pas applicable aux comptes 2020 à
2027. En cas d'exercice déficitaire, la réserve conjoncturelle est
utilisée à concurrence des pertes réalisées qui excèdent la limite de
déficit admissible au sens de la lettre c.

- c) l'article 14, alinéa 1, lettre a, n'est pas applicable aux budgets 2020 à 2027. Le déficit budgétaire admissible est toutefois limité à 372 millions de francs en 2020, ce montant étant graduellement réduit à raison de 23,25 millions de francs par année, jusqu'à 2027 y compris. Ce déficit budgétaire admissible peut être dépassé à hauteur de la réserve conjoncturelle disponible. En cas d'excédent de charges au budget dépassant le déficit budgétaire admissible et la réserve conjoncturelle disponible, la procédure de mesures d'assainissement obligatoires au sens de l'article 14, alinéa 1, lettre a, doit être initiée.

Modifications du ... (à compléter)

² L'article 6B s'applique à compter des états financiers de l'exercice 2018.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Présentation du projet de loi 12534 (préfinancement) et de l'amendement aux comptes 2018

Commission des finances
12 juin 2019



Département des finances et des ressources humaines

11/06/2019 - Page 1

Contexte

- **La loi 12007 modifiant la LGAF :**
 - Le déficit budgétaire admissible est fixé à 372 millions de francs en 2020 (effets RFFA et contre-projet à l'IN 170), puis diminue de 23.25 millions par année jusqu'à 2027
 - La réserve conjoncturelle est dissoute au 1^{er} janvier 2020
 - En dessous de 372 millions, la procédure de mesures d'assainissements obligatoires s'applique.
- **La loi 12228 (recapitalisation CPEG) :**
 - Charges annuelles évaluées à 213 millions sur le budget 2020 (le montant final dépend de divers paramètres qui reste à définir, ainsi que l'évolution de la fortune de la caisse)
 - Montant substantiellement plus élevé que le projet du CE (L12404)

11/06/2019 - Page 2

Objectifs du Conseil d'Etat

- **Limiter les effets financiers de la L12228** pendant 3 ou 4 ans sur le budget de l'Etat, avant que les effets dynamiques et positifs de la réforme de la fiscalité des entreprises se fassent sentir
- **Utiliser de façon exceptionnelle et ciblée un nouvel outil budgétaire, le préfinancement**, qui nécessite une modification de la LGAF
- **Appliquer l'article 152, alinéa 4 de la Constitution** qui prévoit que l'Etat "tient compte de la situation conjoncturelle et se dote de réserves anticycliques. Les déficits doivent être compensés à moyen terme."

11/06/2019 - Page 3

Le préfinancement

- Le préfinancement introduit par le PL12534 sera utilisé **exclusivement pour la recapitalisation** d'une institution de prévoyance de droit public
- **Ce mécanisme est prévu dans le modèle comptable des cantons et des communes (MCH2)**, plusieurs cantons l'utilisent, dont le canton de Vaud
- L'attribution au préfinancement et son utilisation passent par **des charges et des revenus extraordinaires** ce qui le rend non conforme aux IPSAS, d'où la nécessité d'adopter ce PL
- Le règlement sur les états financiers REEF prévoit déjà **une dérogation pour les engagements de prévoyance**

11/06/2019 - Page 4

Le montant du préfinancement qui pourra être utilisé à partir de 2020

- Attribution de l'excédent de revenu de l'exercice 2018 de **222 millions** de francs

→ **Amendement au projet de loi 12479**

- Attribution de la provision de **446 millions** de francs, constituée afin de couvrir la non-atteinte des paliers prévus par la loi fédérale

→ **Cette attribution sera comptabilisée dans les comptes 2019 à la demande de la Cour des comptes**

- Soit au total **668 millions** de francs, auxquels se rajouteront les éventuels excédents supplémentaires constatés aux comptes 2019

11/06/2019 - Page 5

L'utilisation du préfinancement

- Dans le budget 2020, ainsi que dans les suivants, le préfinancement est utilisé comme un revenu extraordinaire à hauteur des effets financiers de la L12228 (ni plus, ni moins).
- Les budgets et les comptes 2020 et suivants présenteront un résultat échelonné, avant et après utilisation du préfinancement.
- Le résultat avant l'utilisation du préfinancement est conforme aux IPSAS
- Le résultat après l'utilisation du préfinancement est utilisé pour calculer l'excédent de charges admissible introduit par la L12007

→ **Le mécanisme du préfinancement introduit par le PL12534 est pragmatique et transparent**

11/06/2019 - Page 6

Exemple du canton de Vaud

Depuis plusieurs années, les comptes du canton de Vaud présentent un résultat avant écritures de boucllement et un résultat net après.

- Ces écritures de boucllement, dont des préfinancements, sont des charges extraordinaires
- Les préfinancements concernent des projets très divers.
- **Ces écritures de boucllement sont de la seule compétence du Conseil d'Etat.**
- Elles ne touchent que les comptes, pas le budget

	C2012	C2013	C2014	C2015	C2016	C2017	C2018
<i>en millions de francs</i>							
Attributions aux préfinancements :		95.6	121.0	35.0	38.5	339.0	71.0
Ecritures de boucllement diverses :		10.5	185.2	275.8	39.4	64.8	204.0
Recapitalisation CPEV	575.0	735.0	130.0				
Amortissements non planifiés des investissements :			162.4	111.7	161.4	90.4	228.4
Total des écritures de boucllement	575.0	841.1	598.6	422.5	239.3	494.2	503.4

11/06/2019 - Page 7

Loi sur les finances du canton de Vaud

Art. 4 Principes budgétaires et comptables

¹ 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.

² 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 ;**

...

11/06/2019 - Page 8

Loi sur les finances du canton de Vaud

Art. 41 Compte de résultat opérationnel

...

Art. 42 Compte de résultat extraordinaire

¹ Le compte de résultat extraordinaire enregistre les charges et les revenus à caractère extraordinaire.

Art. 43 Compte de résultat

¹ Le compte de résultat est composé du résultat opérationnel et du résultat extraordinaire.

² Le solde du compte de résultat est enregistré dans le bilan.

11/06/2019 - Page 9

Merci de votre attention



Délégation du Conseil d'Etat aux communes

11/06/2019 - Page 10

Maquette v2

Etats financiers individuels avec

les effets des articles 6a et 6B LGAF et PL 12479

(avec les amendements du Conseil d'Etat)

Compte de résultat pour 2019 & 2020

	Note	Compte 2020	Budget 2020	Compte 2019
Revenus fiscaux	3.1	-	-	7'108
Subventions reçues	3.2	-	-	336
Péréquation et parts à des revenus	3.3	-	-	139
Autres revenus d'exploitation sans contrepartie	3.4	-	-	159
Revenus d'exploitation sans contrepartie				7'742
Dédommagements	3.5	-	-	121
Prestations de services et livraisons, taxes	3.6	-	-	383
Remboursements	3.7	-	-	69
Revenus d'exploitation avec contrepartie		-	-	573
Autres produits d'exploitation	3.8	-	-	85
PRODUITS D'EXPLOITATION		-	-	8'400
Charges de personnel	3.9	-	-	-2'535
Charges de fonctionnement	3.10	-	-	-432
Subventions accordées	3.11	-	-	-4'265
Péréquation et parts de revenus	3.12	-	-	-420
Dédommagements	3.13	-	-	-101
Dotations aux amortissements	3.14	-	-	-507
Autres charges d'exploitation	3.15	-	-	-150
CHARGES D'EXPLOITATION		-	-	-8'410
RESULTAT D'EXPLOITATION		-	-	-10
Produits financiers	3.16	-	-	216
Charges financières	3.17	-	-	-178
RESULTAT FINANCIER		-	-	38
RESULTAT OPERATIONNEL		-250	-350	28
Amortissement de la réserve budgétaire	3.18	-116	-116	-
RESULTAT NET		-366	-466	28

Le résultat net de l'Etat aurait présenté un déficit de 3,26 mias en 2019 en l'absence du traitement comptable prévu à l'art. 7~~x~~ de la L 12228 modifiant la LCPEG, au lieu d'un résultat net positif de 28 mios.

Instruments budgétaires pour 2019

	Compte
	2019
RESULTAT NET	28
Préfinancement	-28
EXCEDENT FINAL	-

Préfinancement lié à la recapitalisation d'une institution de prévoyance de droit public
article 6B de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF)

Tableau de mouvement du préfinancement (solde 01.01 + constitution - utilisation = solde 31.12)

Instruments budgétaires pour 2020

	Compte 2020	Budget 2020	Compte 2019
RESULTAT NET	-366	-466	28
Préfinancement	213	213	-28
EXCEDENT FINAL	-153	-253	-

Préfinancement lié à la recapitalisation d'une institution de prévoyance de droit public
article 6B de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF)

Tableau de mouvement du préfinancement (solde 01.01 + constitution - utilisation = solde 31.12)

Décomposition Utilisation entre amortissement et intérêts

Bilan avec effets pour 2019

	Note	31.12.2019	31.12.2018
ACTIF			
Trésorerie et équivalents de trésorerie	6.1	-	74
Créances résultant de revenus fiscaux	6.2	-	2'210
Créances résultant de revenus non fiscaux	6.3	-	207
Autres actifs financiers courants	6.4	-	185
Stocks et travaux en cours		-	14
Comptes de régularisation actif	6.5	-	25
ACTIF COURANT		-	2'715
Immobilisations corporelles	6.6	-	12'405
Immeubles de placement	6.7	-	580
Immobilisations incorporelles	6.8	-	158
Participations	6.9	-	1'564
Prêts	6.10	-	1'294
Subventions d'investissement accordées	6.11	-	1'026
ACTIF NON COURANT		-	17'027
ACTIF		-	19'742
PASSIF			
Fournisseurs et autres créanciers	6.12	-	586
Emprunts courants	6.13	-	2'400
Autres passifs financiers courants	6.14	-	2'480
Comptes de régularisation passif	6.15	-	116
Provisions courantes	6.16	-	340
PASSIF COURANT		-	5'923
Emprunts non courants	6.13	-	9'414
Provisions non courantes	6.16	-446	558
Autres passifs financiers non courants	6.17	-	178
Engagements de prévoyance	6.18	4'000	-
Subventions d'investissement reçues	6.18	-	670
PASSIF NON COURANT		3'554	10'820
FONDS ETRANGERS		3'554	16'743
Fonds et financements spéciaux	6.19	79	79
Réserve conjoncturelle	6.20	-	710
Réserve de réévaluation	6.21	336	336
Réserve budgétaire à amortir	4.1	-3'554	-
Préfinancement	4.1	848	-
Fonds propres libres		1'764	1'875
FONDS PROPRES		-527	3'000
PASSIF		-	19'742

Bilan avec effets pour 2020

	Note	31.12.2020	31.12.2019
ACTIF			
Trésorerie et équivalents de trésorerie	6.1	-500	-
Créances résultant de revenus fiscaux	6.2		-
Créances résultant de revenus non fiscaux	6.3		-
Autres actifs financiers courants	6.4		-
Stocks et travaux en cours			-
Comptes de régularisation actif	6.5		-
ACTIF COURANT		-500	-
Immobilisations corporelles	6.6		-
Immeubles de placement	6.7		-
Immobilisations incorporelles	6.8		-
Participations	6.9		-
Prêts	6.10		-
Subventions d'investissement accordées	6.11		-
ACTIF NON COURANT			-
ACTIF		-500	-
PASSIF			
Fournisseurs et autres créanciers	6.12		-
Emprunts courants	6.13		-
Autres passifs financiers courants	6.14		-
Comptes de régularisation passif	6.15		-
Provisions courantes	6.16		-
PASSIF COURANT			-
Emprunts non courants	6.13		-
Provisions non courantes	6.16		-446
Autres passifs financiers non courants	6.17		-
Engagements de prévoyance	6.18	3'500	4'000
Subventions d'investissement reçues	6.19		-
PASSIF NON COURANT		3'500	3'554
FONDS ETRANGERS		3'500	3'554
Fonds et financements spéciaux	6.20	79	79
Réserve conjoncturelle	6.21	-	-
Réserve de réévaluation	6.22	336	336
Réserve budgétaire à amortir	4.1	-3'438	-3'554
Préfinancement	4.2	635	848
Fonds propres libres		1'610	1'764
FONDS PROPRES		-777	-527
PASSIF			-

Situation nette avec effets pour 2019

	Fonds et finan- cements spéciaux	Réserve conjonc- turelle	Réserve de rééva- luation	Réserve budgé- taire	Préfinan- cement	Fonds propres libres	Total
Au 1er janvier 2018 publié	64	599	243			1'779	2'685
Corrections d'erreurs	-	-	-			-	-
Au 1er janvier 2018 corrigé	64	599	243		-	1'779	2'685
Résultat net	-	-	-			222	222
Affectations	53	111	-		-	-164	-
Utilisations	-38	-	-			38	0
Actifs disponibles à la vente	-	-	93			-	93
Au 31 décembre 2018	79	710	336		-	1'875	3'000
Effets de la loi L 12479							
Attribution au préfinancement		-599			821	-222	-
Annulation affectation		-111				111	-
Au 1er janvier 2019	79	-	336	-	821	1'764	3'000
Engagement de prévoyance				-4'000			-4'000
Provision non atteinte paliers				446			446
Résultat net						28	28
Affectations					28	-28	-
Utilisations						-	-
Actifs disponibles à la vente						-	-
Au 31 décembre 2019	79	-	336	-3'554	848	1'764	-527

Au 31 décembre 2018

Le **x** mars 2019, le Conseil d'Etat (gouvernement) a approuvé les états financiers individuels 2018 ainsi que le projet de loi approuvant les états financiers individuels de l'Etat de Genève pour l'année 2018 (PL 12479) selon les montants présentés au 31 décembre 2018 du tableau de mouvements ci-dessus.

Au 1^{er} janvier 2019

Dans le cadre du vote de la loi approuvant les états financiers individuels de l'Etat de Genève pour l'année 2018 (L 12479) du **xx** août 2019, le Parlement a accepté une demande d'amendement déposée par le Conseil d'Etat en juin 2019 dont les effets sont présentés au 1^{er} janvier 2019 :

- o un préfinancement destiné à amortir la réserve budgétaire ainsi que les charges d'intérêt relatives à la recapitalisation est inscrit dans les fonds propres en vue de la recapitalisation des institutions de prévoyance ;
- o ce préfinancement est constitué par l'attribution d'un montant de 222 mios représentant l'excédent de revenus de l'exercice 2018 et d'un montant de 599 mios, représentant le solde de la réserve conjoncturelle au 1^{er} janvier 2018 ;
- o la disposition du projet de loi du Conseil d'Etat (PL 12479) prévoyant au 31 décembre 2018 de doter de 111 mios la réserve conjoncturelle n'étant pas retenue dans la loi votée L 12479, cette dotation est annulée.

Situation nette avec effets pour 2020

	Fonds et finance- ments spéciaux	Réserve de rééva- luation	Réserve budgé- taire	Préfinan- cement	Fonds propres libres	Total
Au 1er janvier 2019	79	336	-	821	1'764	3'000
Engagement de prévoyance			-4'000			-4'000
Provision non atteinte paliers			446			446
Résultat net					28	28
Affectations				28	-28	-
Utilisations					-	-
Actifs disponibles à la vente					-	-
Au 31 décembre 2019	79	336	-3'554	848	1'764	-527
Résultat net	-	-	116		-366	-250
Affectations					-	-
Utilisations	-	-		-213	213	-
Actifs disponibles à la vente	-	-			-	-
Au 31 décembre 2020	79	336	-3'438	635	1'610	-777

COMPTES DE L'ÉTAT DE GENÈVE

TRAITEMENT COMPTABLE - PL 12534 MODIFIANT LA LGAF

COMMISSION DES FINANCES

19 JUIN 2019

COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LES PRÉFINANCEMENTS

Position de la Cour des Comptes

La Cour des comptes, conformément à la recommandation du Conseil suisse de présentation des comptes publics, n'est pas favorable à la création de mécanismes de préfinancement.

Complément à la Recommandation 08
Financements spéciaux et préfinancements

Les préfinancements correspondent à des **moyens affectés à des projets d'investissements** **spécifiquement désignés**. Au bilan, ils figurent parmi les éléments du capital propre (compte 2930). Il n'est pas autorisé de recourir à des préfinancements pour couvrir des charges du compte de résultats.

Complément à la Recommandation 17
Objectifs et instruments de la politique budgétaire

Bien que le manuel MCH2 (version 2008) autorise la comptabilisation d'amortissements supplémentaires et de préfinancements, le SRS-CSPCP est de l'avis qu'il faudrait renoncer à de telles opérations. Cela est particulièrement nécessaire pour respecter le principe de l'image fidèle. Le Conseil recommande également de renoncer à toute autre forme de comptabilisation qui empêcherait de présenter une situation financière conforme aux faits économiques.

POINT D'ATTENTION

Amendements LGAF

Sources	Articles	Objectifs
L 12007	Art. 68 c) LGAF	Limite le déficit budgétaire à CHF 372 millions
PL 12534	Art. 6B LGAF	Permet une compensation de la charge relative à l'amortissement de la réserve budgétaire prévue par l'art. 6 A LGAF (amortissement de la recapitalisation de la CPEG), par une utilisation du préfinancement

Le montant du déficit budgétaire prévu par l'art. 68c) LGAF (L12007) se calculera après l'amortissement de la réserve budgétaire et l'utilisation du préfinancement.

3

POINT D'ATTENTION

Amendements LGAF

		Compte 2020	Budget 2020	Compte 2019
RESULTAT NET OPERATIONNEL		-250	-350	28
INSTRUMENTS BUDGETAIRES				
	<i>Note</i>	Compte 2020	Budget 2020	Compte 2019
RESULTAT NET OPERATIONNEL		-250	-350	28
Amortissement de la réserve budgétaire	4.1	-116	-116	-
EXCEDENTS DE CHARGES / REVENUS		-366	-466	28
Préfinancement	4.2	213	213	-28
Excédent de charges (Art. 68 al.1c)		-153	-253	-

4

Modification nécessaire

Suppression de l'art. 6B al 3 LGAF du PL 12534

³ L'attribution au préfinancement, respectivement son utilisation, sont comptabilisées sous la forme d'une charge ou d'un revenu extraordinaire, conformément à l'alinéa 4.

L'attribution ou l'utilisation à cet instrument budgétaire ne doit pas transiter par le compte de résultat mais par les fonds propres.



5

Précisions nécessaires

Impact sur les états financiers

Une distinction claire au sein des états financiers entre le compte de résultat et les instruments budgétaires (préfinancements) est nécessaire.

Il n'y a qu'un seul résultat net (avant allocation ou utilisation du préfinancement).

L'utilisation ou la dotation à cet instrument budgétaire sera une décision du Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat via la loi approuvant les comptes individuels.

Exposé des motifs : dissolution de la provision pour non-atteinte des paliers

La dissolution de cette provision devrait théoriquement transiter par le compte de résultat. Cette dissolution pourrait être comptabilisée directement dans les fonds propres afin de reconnaître une « réserve budgétaire » nette tel que présenté dans l'art. 73 de la L 12228.



6

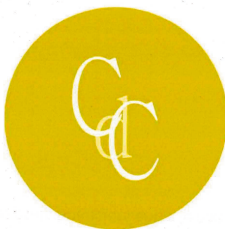
CONCLUSION

Solutions possibles:

- 1) Modification de l'article 68 c) de la LGAF
- 2) Modification (M) et précisions (P) du PL 12534
 - (M) Suppression de l'art. 6B al 3 LGAF du PL 12534
 - (P) Distinction claire dans les états financiers entre le compte de résultat et les instruments budgétaires



7



Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
www.cdc-ge.ch

8

Commission des finances

26 juin 2019

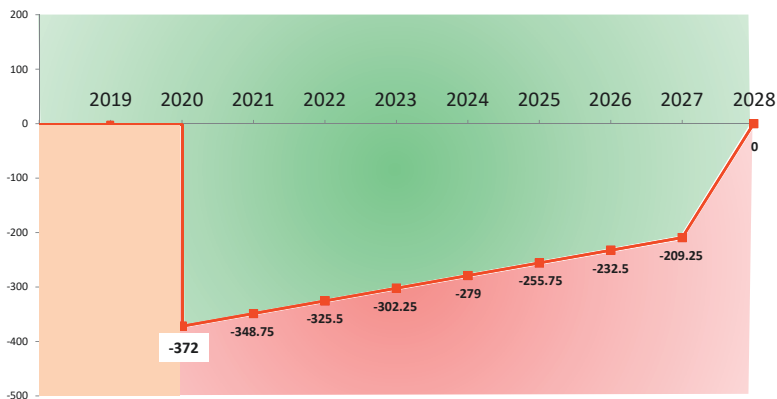


Département des finances
Direction générale des finances de l'Etat
Page 1

1. PL 12007

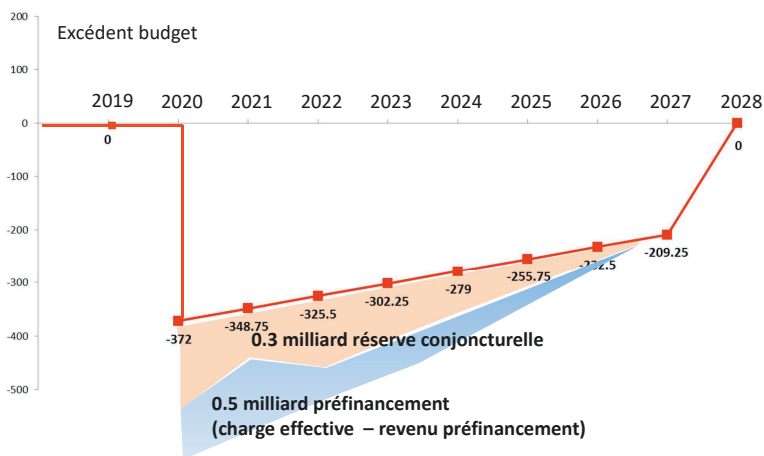
Chemin de croissance du déficit budgétaire admissible durant 8 ans

Le déficit budgétaire admissible est limité à 372 millions de francs en 2020, ce montant étant graduellement réduit à raison de 23.25 millions de francs par année

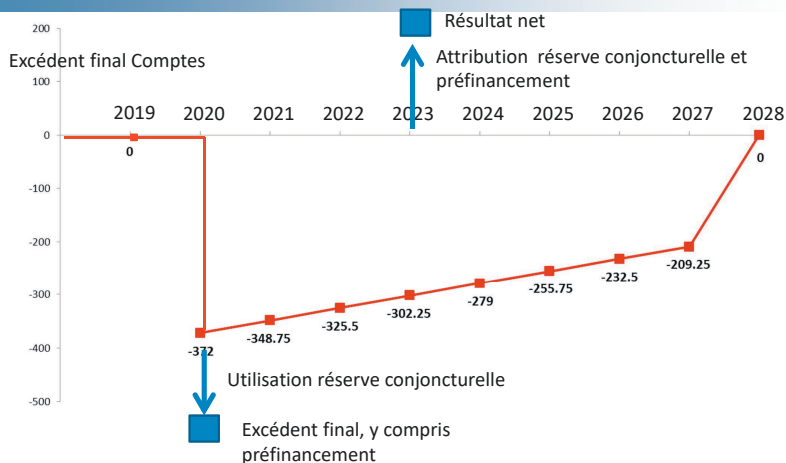


Département des finances
Direction générale des finances de l'Etat
Page 2

2. Excédent final dans les budgets



3. Excédent final dans les comptes



Date de dépôt : 26 juillet 2019

RAPPORT DE MINORITÉ

Rapport de M. Jean-Luc Forni

Mesdames et
Messieurs les députés,

Au moment du bouclage des comptes 2018, voilà que le Conseil d'Etat nous invite, par ce projet de loi, à modifier la LGAF en introduisant la notion de préfinancement.

Rappelons le contexte dans lequel cette proposition est faite :

La loi 12007 (RFFA) modifie la LGAF en fixant le déficit budgétaire admissible à 372 millions de francs en 2020 (effets cumulés de la diminution des recettes fiscales attendues de RFFA et du contreprojet à l'IN 170) qui va diminuer de 23,25 millions par année jusqu'en 2027.

La réserve conjoncturelle est dissoute au 1^{er} janvier 2020.

En dessous des 372 millions mentionnés ci-dessus, la procédure de mesures d'assainissement obligatoires s'applique.

La loi 12228 (recapitalisation de la CPEG) implique l'introduction d'un article 6A mentionnant la réserve budgétaire à amortir dans le cadre de la recapitalisation de la caisse des fonctionnaires de l'Etat de Genève. Les charges annuelles sont évaluées à 213 millions sur le budget 2020 : Le montant final dépend de différents paramètres encore à définir ainsi que de l'évolution de la fortune de la caisse. Ce montant est toutefois plus élevé que le projet de loi 12404 du Conseil d'Etat et encore plus élevé que le montant du premier plan de recapitalisation qui avait été retenu dans le plan financier quadriennal.

Dans un contexte budgétaire qui promet d'être tendu avec des charges contraintes en augmentation, le Conseil d'Etat souhaite ainsi limiter les effets financiers de la recapitalisation de la CPEG, durant 3-4 ans, sur le budget de l'Etat avant que les effets dynamiques et positifs prévus par la réforme de la fiscalité des entreprises ne se fassent sentir.

Initialement, le Conseil d'Etat prévoyait un amendement au projet de loi 12479 approuvant les états financiers individuels de l'Etat de Genève pour

l'année 2018 définissant le préfinancement et se référant aux articles 6A et 6B LGAF. Le préfinancement était alors constitué par l'attribution du montant de 222 millions de francs (excédents de revenus de l'exercice 2018), puis dans un deuxième amendement était rajouté un montant de 599 millions représentant le solde de la réserve conjoncturelle au 1^{er} janvier 2018 soit un total de 821 millions inscrits dans les fonds propres de l'Etat, en vue de la recapitalisation de la caisse de pension l'Etat de Genève.

La gauche présentait alors un amendement indiquant que les revenus d'un excédent constatés lors d'un exercice **pouvaient** être attribués au préfinancement modulant ainsi le texte du Conseil d'Etat et maintenait en partie la réserve conjoncturelle, destinée à compenser un déficit budgétaire à hauteur du montant cette réserve. Pour ce faire, la gauche modifiait aussi par un amendement du PL 12479 le montant du préfinancement mentionné plus haut du Conseil d'Etat. Il était alors constitué des 222 millions de francs représentant l'excédent de revenu de l'exercice 2018 auquel s'ajoutaient 300 millions de francs pris sur la réserve conjoncturelle. Le solde de la réserve conjoncturelle se montant alors à 299 millions de francs non dotés au 31 décembre 2018.

Ce projet de loi amendé par la gauche a obtenu l'aval de la majorité de la commission des finances.

Dans le cadre de ce rapport de minorité, nous n'entrerons pas dans les arcanes des règles de pilotage des finances publiques qui ont été significativement modifiées avec l'introduction de deux mécanismes complexes superposés à celui de la loi 12007 :

- préfinancement des charges d'amortissement et d'intérêt découlant de la recapitalisation d'institutions de prévoyance, et
- maintien de la réserve conjoncturelle pour compenser des déficits supérieurs aux limites de déficit budgétaire prévues par la loi 12007.

Nous n'aborderons pas davantage la forme et la présentation des états financiers validées par la Cours des comptes suite à l'introduction de ces mécanismes complexes superposés.

La minorité de la commission des finances rejette le principe de préfinancement, même si cet instrument a déjà été utilisé par d'autres cantons dont celui de Vaud notamment dans le cadre de l'assainissement de sa caisse de prévoyance.

Quoiqu'en dise le Conseil d'Etat, cet outil permet l'accroissement du déficit budgétaire admissible fixé à 372 millions par la loi 12007 (RFFA) en sécurisant et en privilégiant la recapitalisation d'institutions de prévoyance au détriment d'autres charges contraintes qui elles doivent rester contenues dans

cette limite de déficit admissible afin d'éviter l'enclenchement des procédures des mesures d'assainissement obligatoires.

Les amendements socialistes reflètent bien ce malaise. Le fait de mettre l'intégralité de la réserve conjoncturelle dans le préfinancement pose problème, car il peut y avoir d'autres besoins. Dans ces circonstances, il faut laisser un montant à disposition pour l'ajustement des budgets. C'est ce qui a amené au dépôt de ces amendements pour pouvoir reconstituer la réserve conjoncturelle.

De plus, lors des débats précédents la votation du mois de mai 2019 sur la recapitalisation de la CPEG, le cartel intersyndical de la fonction publique souhaitait porter l'attention sur le fait que la population ne devait pas avoir le sentiment que les intérêts de la fonction publique étaient privilégiés sur ceux de la population. Avec cette notion de préfinancement dédié à la recapitalisation d'une institution de prévoyance de droit public, on rentre tout à fait dans ce cas de figure.

Un commissaire de la minorité a aussi relevé une conséquence qui peut poser problème au niveau des comptes. On devrait décider, au mois de juin de chaque année, de l'affectation des éventuels excédents pour le budget suivant. On va, en effet, devoir décider au mois de juin de l'affectation du préfinancement pour un impact sur un projet de budget dont on ignore tout, précisément pour avoir un impact sur le mécanisme d'assainissement prévu dans LGAF. N'est-on pas tombé sur la tête ?

Un commissaire PLR prend position à titre personnel, mais cet avis est largement partagé par la minorité de la commission. Le retour au statu quo ante, à savoir la réserve conjoncturelle, serait plus judicieux que ce mécanisme fait sur mesure pour la situation à venir. La réserve conjoncturelle a au moins deux logiques. Tout d'abord, la réserve conjoncturelle n'impacte pas le résultat des comptes présentés, respectivement les budgets. C'est simplement une indication, au niveau du budget, du déficit admissible qui tient compte des éventuelles bonnes années précédentes et qui peut retarder le frein au déficit. Cela permet notamment de tenir compte de rentrées fiscales extraordinaires. Cela a donc du sens.

Il n'est pas judicieux de changer les règles de déclenchement des freins en fonction des événements conjoncturels que l'on s'impose à nous-mêmes. Le canton s'est en effet imposé la RFFA et le financement de la CPEG. Tout d'un coup, on voit que le filet de sécurité mis en place devient compliqué et qu'il faut le déplacer un peu. Sous un angle politique, des décisions ont été prises. Il faut les assumer et rester dans le cadre qui avait été fixé depuis des années. La minorité de la commission serait même favorable au vote d'un

projet de loi qui reviendrait au statu quo ante de la réserve conjoncturelle qui a aussi l'avantage de permettre un certain pilotage sur le moyen terme. On la voit diminuer ou augmenter en fonction des résultats et cela permet d'anticiper, même si ce n'est pas aussi bien qu'un PFQ.

Un commissaire PDC rappelle qu'il a demandé, à plusieurs reprises, la révision et la réactualisation du plan financier quadriennal sans quoi aucune vision financière ne peut être imaginée à moyen terme. Au lieu de cela, le Conseil d'Etat nous propose un mécanisme (préfinancement) qui nous éloigne de la transparence des exercices année après année en asséchant les fonds propres constitués. On navigue à vue !

Un commissaire (Ve) se dit gêné par les amendements proposés. Philosophiquement, le fait de se dire qu'on utilise l'argent pour le fonctionnement sur les prochaines années et que, d'ici trois ans, on a tout mangé, cela signifie que, à ce moment, soit on a un déficit structurel, soit on a des rentrées fiscales extraordinaires couplées à une croissance de l'économie dont il ne sait pas si elle est vraiment souhaitable compte tenu tant à la surchauffe qu'aux oppositions à la densification que l'on connaît. Dans les deux cas, on se retrouve ainsi dans une situation qui n'est pas acceptable. La troisième option, dont on parle assez peu, est celle de l'augmentation d'impôts. Effectivement, s'il y a un problème structurel, soit on baisse les dépenses, soit on augmente la dette, soit on augmente les impôts. Aujourd'hui, aucune de ces trois options n'est clairement établie. On va dans le mur ! Elles semblent être les seules raisonnables pour ne pas simplement repousser le problème de quelques années.

Cette réflexion aborde la grande question politique du moment : comment le Conseil d'Etat va-t-il pouvoir réellement transformer structurellement le canton alors qu'il s'est enfermé dans une alliance avec des forces politiques hostiles à toute réflexion sur la dépense publique ? C'est incontestablement un grand tabou !

En conclusion puissent ces quelques arguments et réflexions, développés dans ce rapport de minorité, vous avoir convaincu de rejeter ce projet de loi 12534 proposant l'outil de préfinancement malgré les amendements de gauche.

La minorité espère que les propos conclusifs de Madame la conseillère d'Etat Nathalie Fontanet seront suivis d'effets, à savoir :

« ... Le Conseil d'Etat a pris acte de la demande des différents groupes sur le fait de travailler sur une non-dissolution de la réserve conjoncturelle qui pourrait venir en remplacement de ce projet de loi sous réserve qu'il ait un accueil unanime de l'ensemble de la commission... »