

Date de dépôt: 20 février 2008

Messagerie

Réponse du Conseil d'Etat

à l'interpellation urgente écrite de M. Pierre Weiss : Le Conseil d'Etat entend-il présenter un Plan d'Amortissement de la Dette (PAD)

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 24 janvier 2008, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une interpellation urgente écrite qui a la teneur suivante :

La dette non consolidée du canton diminue, et c'est tant mieux. Son montant serait de 12,26 milliards au 31 décembre 2007, en diminution de près de 900 millions en une seule année.

Le Conseil d'Etat, par la bouche du chef du département des finances, a récemment fixé le montant acceptable de la dette cantonale « au maximum à une année de revenus de fonctionnement courant », soit environ sept milliards de francs. Dans le quotidien Le Temps du 9 janvier 2008, il a ajouté qu'« un milliard (de diminution) par législature, c'est le maximum que l'on puisse espérer à long terme ». Ce qui reporte de cinq législatures, ou vingt ans, à l'an 2029, l'atteinte de cet objectif.

Sauf explosion (ou implosion plus improbable) des dépenses publiques dans l'entretemps, en faisant aussi l'hypothèse d'une poursuite de l'augmentation des recettes fiscales (même en l'absence de nouvelles baisses d'impôts qui en favoriseraient la croissance), le Conseil d'Etat considère-t-il que cette approximation correspond à un terme réaliste ? Le cas échéant, entend-il présenter à ce Grand Conseil un Plan d'Amortissement de la Dette cantonale (PAD) ?

Préalablement, il conviendrait toutefois que le Conseil d'Etat, dans la réponse qu'il voudra bien donner à cette interpellation urgente, ce dont il est remercié par avance, précise sa définition de la dette cantonale, au regard notamment de la forte différence de montants entre le total tel qu'arrêté par le canton et celui retenu par la Confédération (13,17 en 2006 pour le premier, 15,61 milliards pour le second). Le citoyen intéressé par les comparaisons inter-cantoniales pourrait en effet penser que Genève a tendance à sous-estimer le montant de la dette cantonale. Cette impression est en l'occurrence facilitée par les transferts d'actifs liés à l'absence d'une statistique de la dette cantonale consolidée.

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

1. Montant de la dette

En ce qui concerne la définition de la dette, il y a lieu de préciser que l'administration fédérale des finances, dans une publication intitulée « Statistique financière des collectivités publiques - Dépenses et recettes des cantons 2006 » publiée en novembre 2007, fait état des dettes cantonales en fonction de la définition arrêtée par le manuel de comptabilité publique des collectivités publiques suisses (MCH1). Pour mémoire, la définition utilisée englobe la somme des natures 20 à 23 du plan de compte (Buschor).

Depuis trois ou quatre ans, le département des finances demande que le tableau présentant les dettes cantonales indique en note de bas de page que pour des raisons de comparabilité spatiale, les montants de dettes des cantons de Genève et de Bâle-Campagne doivent être corrigés en lien avec des pratiques comptables divergentes.

Pour le canton de Genève la note de bas de page mentionne les acomptes provisionnels versés par les contribuables (6.4 mrds) ainsi que les engagements vis-à-vis de la Fondation de valorisation (0.6 mrd). Ces corrections induisent un montant de dette de 15.6 mrds au lieu des 22.6 mrds issus de la définition harmonisée MCH1.

2. Définition pour Genève

Pour sa part, le canton de Genève privilégie une approche de dette financière dont les caractéristiques sont les suivantes. La dette financière représente l'ensemble des titres financiers qui matérialisent l'engagement d'un emprunteur (entreprise ou collectivité publique) vis-à-vis d'un prêteur (individu, banque, société d'assurance, acteur institutionnel, collectivité publique ou corporation de droit public) qui, en contrepartie, met des fonds à disposition de l'entreprise ou de la collectivité publique. Pour être considéré

comme un titre de dette, l'engagement doit prévoir un échéancier de flux financiers qui définit les modalités de remboursement des fonds et un mode de rémunération du prêteur dans l'intervalle. Cette approche est identique depuis 2001, ce qui permet de juger de l'évolution (comparaison temporelle) de la dette du canton sans que l'on puisse suspecter le Conseil d'Etat de vouloir sous-estimer le montant de la dette cantonale.

3. Transferts d'actifs

En ce qui concerne les notions liées aux états financiers consolidés du canton de Genève, le calendrier de mise en œuvre prévoit que la consolidation sera réalisée dans le cadre du bouclage de l'exercice 2010. Le Conseil d'Etat n'a jamais caché que les opérations de transferts d'actifs ne dégageaient aucun désendettement au niveau consolidé mais visaient plutôt une meilleure gestion des responsabilités entre l'Etat et ses entités autonomes. Toutefois, les opérations de transferts d'actifs génèrent pour l'Etat de Genève une entrée de trésorerie qui permet le remboursement de certains emprunts et influencent ainsi le montant de la dette financière du canton de Genève.

4. Diminution de la dette

En début de législature, le Conseil d'Etat s'était fixé comme objectif de plafonner la dette à 13 milliards de francs, avec l'aide des transferts d'actifs, d'une part, et de la cession de biens immobiliers d'autre part, dont l'Etat n'avait aucun usage. L'extraordinaire vigueur de la conjoncture en 2006 et en 2007 a permis d'aller très au-delà de cet objectif et de ramener la dette à 12,257 milliards de francs au 31 décembre 2007, soit près d'un milliard de moins qu'en 2006 et 450 millions de moins qu'à la fin de l'année 2005. Dans ces conditions, compte tenu du fait que le transfert d'actifs avec les SIG a été réalisé au début de 2008 et du décalage entre l'enregistrement comptable des impôts et leur perception, il n'est pas illusoire d'espérer un désendettement total pour la législature d'un milliard de francs.

Le Conseil d'Etat a effectivement indiqué comme but à long terme de revenir à une dette qui ne serait pas supérieure à un exercice annuel de revenus, soit aujourd'hui environ 7 milliards de francs. Cet objectif fixé de manière grossière pourra être précisé lorsque nous disposerons du premier bilan aux normes IPSAS. On sait que la présentation actuelle des états financiers (à l'instar de toutes les collectivités publiques suisses) sous-estime largement la valeur des actifs détenus par l'Etat. Avec une valorisation plus fidèle à la réalité des biens immobiliers en mains de l'Etat, notre Conseil et le Parlement pourront se prononcer sur la part de la valeur de ces actifs qu'ils estiment pouvoir être couverte par l'emprunt, en distinguant le patrimoine administratif du patrimoine financier.

Si l'on s'en tient au critère simple mais efficace d'une dette qui ne devrait pas être supérieure à une année de revenus, une diminution régulière de la dette à hauteur d'un milliard par législature devrait permettre d'atteindre l'objectif, les revenus de l'Etat étant amenés à augmenter pendant la même période.

5. Un plan d'amortissement de la dette (PAD)?

Convient-il dès lors de fixer un plan de désendettement avec un calendrier précis tant des objectifs que des cessions d'actifs qui doivent permettre une « normalisation » de la dette genevoise au cours de la prochaine décennie. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient surtout de définir une stratégie de désendettement, sachant que la volatilité des recettes fiscales et les nombreux facteurs ne dépendent ni de la volonté du Conseil d'Etat ni de celle du Parlement. Le Conseil d'Etat se méfie des effets d'annonce qui ne sont pas suivis d'effets et préfère une approche plus pragmatique des problèmes financiers.

La stratégie du Conseil d'Etat est dans les grandes lignes déjà connue. Le désendettement repose sur six piliers d'importance très inégale :

- a) Le prérequis est l'autofinancement des investissements ce qui exige des comptes se soldant en moyenne par un excédent de revenus d'environ 100 à 200 millions de francs, selon le volume respectivement des charges et des revenus non monétaires, si l'on maintient le niveau des investissements nets de 450 millions de francs. Si l'autofinancement a pu être réalisé au cours des deux premières années de la législature, il reste à démontrer qu'il puisse être maintenu en des périodes conjoncturelles moins euphoriques. Si l'objectif de la législature 2006-2009 était le retour à l'équilibre structurel du compte de fonctionnement (soit l'équilibre régulièrement atteint hors des années de récession), l'objectif de la prochaine législature sera celui d'un autofinancement régulier des investissements.
- b) La poursuite de la politique des transferts d'actifs avec notamment les biens immobiliers utilisés par les HUG et l'Université.
- c) La poursuite de la vente des biens immobiliers détenus par l'Etat mais inutile à la délivrance de prestations publiques, dont il ne faut pas attendre des résultats spectaculaires et rapides.

- d) La vente des actions aux porteurs de la BCGE qui excèdent sur ce qui est nécessaire au contrôle des décisions de l'assemblée générale de la banque. L'opportunité de cette vente dépend respectivement de la valeur qu'on attribue à la banque par rapport à celle du cours du marché. A l'heure actuelle, une vente d'actions ne serait pas profitable à l'Etat. Ce type d'opération doit, quoi qu'il en soit, s'opérer sur une longue durée afin de ne pas entraîner une baisse du cours de l'action qui péjorerait le bilan de l'Etat.
- e) La vente de biens immobiliers détenus par l'Etat ou ses Fondations immobilières dans le cadre de l'opération Praille-Acacias-Vernets. Le volume de ces ventes dépendra des choix qu'opérera le Conseil d'Etat entre l'octroi de droits de superficie et la vente des actifs. D'un point de vue financier, l'octroi de droits de superficie selon les conditions du marché et régulièrement indexés est équivalente à la vente. La différence tient qu'elle permet d'augmenter les revenus financiers couvrant les intérêts de la dette, plutôt que de diminuer la dette.
- f) Le regroupement de services de l'Etat, voire la construction de bâtiments administratifs pour l'Etat dans le cadre de l'opération Praille-Acacias-Vernets. Un tel projet permettrait de vendre certains bâtiments peu aptes à l'usage qui en est fait et de renoncer à certaines locations coûteuses.

Plus généralement, dans le cadre de l'avancement du projet Praille-Acacias-Vernets, le Conseil d'Etat prendra les décisions qui s'imposent en tenant compte à la fois de l'amélioration des conditions-cadres que représente ce projet (avec ses conséquences fiscales) et des intérêts bien compris de l'Etat propriétaire.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Laurent Moutinot