

*Date de dépôt : 6 novembre 2018*

## **Rapport**

**de la commission des finances chargée d'étudier :**

- a) RD 1249-A    Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil :  
Programme de législature 2018-2023 du Conseil  
d'Etat**
- b) R 863-A      Proposition de résolution du Conseil d'Etat  
approuvant le programme de législature 2018-  
2023 du Conseil d'Etat**

*Rapport de majorité de M. Jean Burgermeister (page 1)*

*Rapport de minorité de M. Olivier Cerutti (page 24)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M. Jean Burgermeister**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission des finances a étudié les objets en question lors de ses séances des 10 et 17 octobre 2018 sous la présidence de M<sup>me</sup> Frédérique Perler. La commission des finances a été assistée par M. Raphaël Audria.

Les procès-verbaux de ces séances ont été rédigés par M. Gérard Riedi.

Que toutes ces personnes soient remerciées du soutien apporté à la commission.

## **Présentation et débats :**

**Séance du 10 octobre 2018**

### **Audition de M. Antonio Hodgers, président du Conseil d'Etat**

M. Hodgers rappelle que réaliser un programme de législation est une obligation, mais c'est aussi une opportunité pour le nouveau Conseil d'Etat. C'est un outil intéressant pour générer une dynamique au sein du nouveau collège qui pousse chaque Conseil d'Etat à afficher ses positions et à les confronter avec ses collègues. Même s'il ne fallait pas le présenter au Grand Conseil, l'exercice aurait l'utilité de réunir le Conseil d'Etat autour de jalons structurants. Le choix du Conseil d'Etat, sur la forme, s'inscrit dans la continuité de ce qui a été fait lors de la législation précédente. Il y a une nécessité à séparer ce qui relève vraiment de l'enjeu gouvernemental des enjeux départementaux. Ce programme a été établi en lien avec le discours de Saint-Pierre qui représente un niveau plus général. Cette cohérence a permis au Conseil d'Etat de réaliser ce programme en trois mois au lieu des six autorisés par la loi, l'objectif étant de le présenter en même temps que le budget mais surtout que le PFQ, afin de lier un programme politique avec ses enjeux budgétaires.

M. Hodgers indique que le point zéro du programme concerne les conditions-cadres. C'est l'espace dans lequel s'inscrit la république, à travers la notion de triple responsabilité : Genève en lien avec le monde, en lien son agglomération et en lien avec l'extérieur. Il rappelle que Genève est un lieu de passage et un lieu important pour les organisations internationales depuis longtemps. Cette situation découle, historiquement, de sa position géographique, mais aussi, depuis quelques siècles, de sa structure politique et du rôle géopolitique de la Suisse, en Europe et dans le monde. Ceci implique un lien fort avec le droit international, raison pour laquelle le Conseil d'Etat prendra position sur la votation populaire à venir en matière de respect du droit international. Genève a un ancrage européen. Ce lien avec l'Europe et l'économie mondiale, ce sont surtout les conditions-cadres de la fiscalité, à commencer par la RFFA. Mais c'est aussi toute la structure économique qu'il y derrière ces considérations et des infrastructures qui marquent le canton et lui offrent ses conditions-cadres.

Le point 0.2 concerne la durabilité de la politique financière du canton. Il y a un effet ciseau en raison, d'une part, de la forte évolution de certaines charges contraintes et, d'autre part, des recettes qui ne suivent pas toujours. Le canton est très sensible au contexte économique global, ce qui peut entraîner une grande variabilité des revenus fiscaux d'une année à l'autre. Il y a un aspect conjoncturel des recettes, mais globalement il y a une tension en raison de ces

charges dynamiques qui sont liées à la précarisation et au vieillissement de la population. Il y a peu de marge de manœuvre sur les recettes fiscales mais, en ce qui concerne les dépenses, c'est un choix politique.

Le point 0.3 concerne le soutien à la Genève internationale. Genève est intrinsèquement lié aux Nations Unies mais aussi à d'autres éléments de gouvernance mondiale comme la gouvernance par le numérique. Cela ne représente pas de grandes dépenses budgétaires, c'est géré par de petites équipes au sein du département présidentiel.

M. Hodgers souligne le fait que les politiques publiques ont été regroupées en trois blocs : insertion, interaction et innovation. L'insertion regroupe les questions liées à la précarité, au vivre ensemble, etc. mais aussi la promotion de l'égalité. L'interaction concerne les liens entre le domaine public et le domaine privé. Cela concerne aussi également la réforme de la fiscalité des entreprises. Sur ce sujet, l'objectif est d'aboutir à un résultat dans le courant 2019, la réforme devant entrer en vigueur en janvier 2020. Concernant la répartition des charges entre canton et communes, il y a deux éléments bien distincts : d'une part la LRT, dont le deuxième train de mesures sera abordé prochainement, et d'autre part un choix du Conseil d'Etat qui vise à corriger le déséquilibre du poids des reports des charges entre le canton et les communes. Autrement dit, on a, au niveau cantonal, cet effet ciseau et, au niveau communal – on le voit sur les dix dernières années – les comptes consolidés des 45 communes arrivent à des plus-values entre 150 et 200 millions de francs par année. Il y a donc une nécessité à mieux répartir les coûts qui sont liés à des évolutions structurelles. Le Conseil d'Etat a donc fixé des jalons à hauteur de 20 millions de francs, de 30 millions de francs et de 40 millions de francs. Sur la fin du PFQ, il y aura ainsi 90 millions de francs de transfert de charges du canton aux communes. Cela ne fait pas partie de la LRT, puisque ce sont des charges supplémentaires. Le Conseil d'Etat a fixé une enveloppe, mais les modalités concrètes de ce transfert de charges devront être discutées avec les communes. Cette réforme implique nécessairement un débat sur la péréquation intercommunale.

Concernant la mobilité, M. Hodgers annonce qu'il y a une volonté de mieux négocier les financements avec la Confédération. Les projets d'agglomération réservent des enveloppes pour le canton, mais la Confédération ne paie pas tant que les travaux n'ont pas été faits. Actuellement, il y a un retard pour le projet d'agglomération 2. Tout ce qui n'aura pas été réalisé d'ici à la fin 2025 sera entièrement à la charge de Genève. Il y a donc une nécessité d'être plus performant. En 2021, il y aura le projet d'agglomération 4 et le canton doit, pour éviter d'être mal servi, être prêt et amener à maturité les projets. Dans le même mouvement, il faut réaliser les

projets sur lesquels il y a déjà des financements de la Confédération promis sur le projet d'agglomération 2, mais qui ne seront pas payés s'ils ne sont pas réalisés avant 2025. La Confédération reproche à Genève d'être trop lent dans la réalisation des mesures du projet d'agglomération 1 et du projet d'agglomération 2.

Le point 2.4 vise à relancer les relations entre secteur public et secteur privé dans le domaine de la santé et à renforcer les collaborations régionales. Il y a une hausse importante des coûts de la santé en raison du vieillissement de la population. Le Conseil d'Etat souhaite permettre aux personnes âgées de rester à domicile le plus possible. Mais il est nécessaire d'ajuster l'offre, notamment en matière d'EMS.

Au niveau de l'enfance et de la jeunesse, M. Hodgers relève la question de l'assistance éducative et de la formation obligatoire jusqu'à 18 ans qui va être un des points forts en matière d'éducation et de formation. C'est une obligation constitutionnelle, qui nécessite pour être réalisée qu'on se donne des moyens financiers. Il précise que la question de la culture est restée volontairement un peu en retrait dans ce programme de législation à la demande des intéressés. En effet, il y a tout un travail en train d'être fait sur les orientations stratégiques en lien avec les communes. Il souligne qu'il y a également tous les éléments de qualité de vie et de protection de l'environnement avec des enjeux forts en matière de protection contre le bruit, protection contre la pollution de l'air, protection contre la protection des eaux. Au niveau de l'agriculture, il annonce que le Conseil d'Etat a pris acte avec satisfaction des orientations données par les Genevois sur les deux initiatives. Au-delà des textes de ces initiatives, ce qui ressort de ce vote est la volonté de défendre une agriculture de proximité, de qualité et d'équité.

Le Conseil d'Etat a créé une délégation au numérique qui s'occupe de cet aspect en lien avec le privé. Un nouveau pôle a également été créé au sein de la nouvelle direction de l'information du territoire. Il se penchera sur la *Smart Geneva* qui vise à se relier à tout ce qu'il se passe en Europe et dans le monde autour de ces *smart cities*. M. Hodgers précise qu'il est important de réfléchir, à l'échelle de l'agglomération urbaine, à la manière dont on produit, dont on distribue et dont on consomme de l'information. Différents éléments doivent permettre de faire d'une entité urbaine une espèce de bio-système où les choses sont interconnectées, où les connexions sont en temps réel et où les gens sont autant des producteurs d'informations. Il s'agit de le faire de manière transparente et avouée à l'égard des concitoyens et de leur permettre de contribuer. Il s'agit aussi de permettre, selon certaines conditions-cadres, notamment d'anonymat et de bon usage de ces données, à des privés de

développer des applications et des services en lien avec ces informations publiques et ensuite de les consommer.

Le Conseil d'Etat accorde également une grande importance à la politique des ressources humaines. M. Hodgers cite notamment les dossiers de la CPEG et de SCORE. Au-delà, il s'agit de repenser toute une politique des ressources humaines modernes, agile, en lien avec la réalité, notamment en termes d'horaires. Il peut y avoir des changements, de la souplesse ou une politique du temps partiel pour permettre aux gens de mieux vivre leur vie familiale. Il peut aussi y avoir des politiques d'évolution de carrière un peu plus souples et moins figées que par le passé. M. Hodgers dit qu'il y a vraiment la volonté du Conseil d'Etat d'aboutir à une décision concertée sur la CPEG qui puisse protéger les collaborateurs de l'Etat de la baisse annoncée de 10% des conditions de retraite.

M. Hodgers aborde ensuite la question de la transition énergétique. Le service du développement durable a rejoint le département du territoire pour des raisons de convergences politiques. Il souligne le renoncement à tout chauffage à combustible fossile nouveau à partir de 2023 dans les nouvelles constructions.

En ce qui concerne Genève Tourisme, le Conseil d'Etat entend donner une gouvernance plus forte aux notions touristiques, qui soit plus en lien avec l'agglomération. C'est un changement de paradigme pour éviter les déboires du passé.

Le point 3.8 traite du soutien aux entreprises par la simplification administrative et l'innovation technologique. L'Etat doit suivre l'évolution numérique. C'est un enjeu en termes d'accompagnement de l'économie privée mais aussi en termes de prestations de l'Etat. M. Hodgers cite notamment l'exemple des autorisations de construction sur le volet des procédures accélérées qui ont été entièrement numérisées.

Le point 4 porte sur les questions de cohésion qui synthétisent tout ce qui précède. C'est notamment les cas de la transversalité. M. Hodgers explique que l'essentiel des points est généralement porté par deux ou trois conseillers d'Etat avec toute une série de délégations que l'on retrouve en page 52 du programme de législature. Il indique que le Conseil d'Etat est conscient que, vu la diversité des partis politiques et du programme de ceux-ci, aucun groupe ne peut prétendre se retrouver à 100% derrière ces propositions. D'ailleurs, même au sein du Conseil d'Etat, on ne peut pas prétendre cela. C'est un exercice de consensus, de compromis, mais pas du plus petit dénominateur commun. Il s'agit quand même de donner un sens et de donner des orientations. C'est dans

cet esprit que le Conseil d'Etat a adopté à l'unanimité ce programme et qu'il invite les députés à faire de même.

Un député MCG indique qu'il a été surpris par ce programme. Il pourrait adhérer aux aspects concrets, mais il est inquiet du volet idéologique. En particulier, il s'inquiète du paragraphe en page 8, sur « l'attachement au droit international ». Il dénonce le fait qu'il s'agit surtout de s'opposer à l'initiative sur laquelle le peuple va voter le 25 novembre 2018. Les arguments du programme sont contestables et il est regrettable que le Conseil d'Etat n'aille pas chercher à être plus consensuel, sachant que l'initiative est soutenue par l'UDC et le MCG. Concernant le primat du droit international, le député rappelle l'échec du droit international dans le conflit israélo-palestinien. En réalité, il considère qu'il y a plusieurs moyens d'évaluer le droit. Par ailleurs, s'il est vrai qu'il y a une intégration européenne, certains députés ne sont pas d'accord avec la vision du Conseil d'Etat sur la libre circulation. Ces éléments n'ont rien à faire dans un projet de législation, il en devient inutilement clivant.

M. Hodgers répond que ces éléments, tant la primauté du droit international que le bon rapport avec l'UE, déterminent très largement les conditions-cadres dans lesquelles la prospérité du canton s'inscrit. La Suisse a été une pionnière du droit international parce que les petits Etats savent très bien qu'ils ne peuvent pas s'imposer à travers leurs armées. Cela étant, M. Hodgers entend qu'on puisse avoir une autre approche. Il a semblé au Conseil d'Etat unanime que ces deux éléments étaient justement dans le chapitre zéro des éléments de conditions-cadres à souligner. Les chapitres 1, 2 ou 3 abordent plus le déroulé d'une politique gouvernementale en lien avec le parlement. Néanmoins, ce n'est pas hors sujet selon le Conseil d'Etat. Ce sont des sujets qui touchent et qui structurent le canton, même s'ils lui échappent très largement dans les choix.

Un député PDC note que M. Hodgers a parlé des projets d'agglomération qui ont pris un certain retard, de problèmes de pollutions ou de contrôles des eaux. Il demande si le Conseil d'Etat pense établir une sorte de nouvelle gouvernance transfrontalière pour tous ces problèmes qui touchent l'agglomération et plus particulièrement le Grand Genève. Il pose la question des moyens nécessaires pour mettre au point les projets d'agglomérations. Enfin, il demande comment le Conseil d'Etat compte procéder concernant la nouvelle répartition des charges, en particulier, il souhaiterait savoir si le Conseil d'Etat a préparé un train de mesures ou si c'est juste une piste pour l'instant qui sera proposée aux communes.

M. Hodgers indique que le Grand Genève a besoin d'une nouvelle dynamique. Suite au vote du peuple sur le non-financement par les Genevois des P+R en France, on est resté un peu sur une logique où l'on ne doit plus rien

faire. Pourtant, cela doit sans doute être interprété comme un appel à un meilleur équilibre financier plutôt qu'une opposition au Grand Genève. De la part des partenaires français, mais aussi vaudois, M. Hodgers sent une volonté de remettre à plat un certain nombre de choses. Par rapport aux doléances exprimées par certains mouvements qui considèrent que la convention de rétrocession de 1973 est trop déséquilibrée, il pense qu'il s'agit d'une préoccupation légitime. Cependant, le Conseil d'Etat ne pense pas qu'il faille revoir cet accord, car Genève se trouve actuellement dans une position moins favorable pour négocier. Par contre, cela n'empêche pas de demander si cet argent est bien utilisé. M. Hodgers a repris ce dossier récemment et il a demandé une cartographie complète pour savoir où va chaque franc de la péréquation, et il se rend compte qu'on peine à lui répondre dans le détail. Il considère que la construction de l'agglomération doit passer par davantage de transparence sur l'usage des fonds qui sont devenus importants en raison de l'explosion du nombre de transfrontaliers. M. Hodgers pense que tout le monde doit se retrousser les manches sur le projet d'agglomération 4. Le fait de travailler sur des projets en commun crée une dynamique et une adhésion. Il estime aussi qu'il est nécessaire de mieux expliquer à la population comment l'argent tournant autour du Grand Genève est utilisé et éventuellement déterminer ensemble comment il pourrait être mieux utilisé. L'ambition de cette agglomération, c'est de se parler comme une seule et même communauté de destin et de partager avec ses voisins des projets, parce qu'on est parti pris dans une logique d'interdépendance, notamment en matière de transports, d'environnement, de qualité des eaux, etc.

Par rapport aux ressources, M. Hodgers considère qu'il est possible de mieux optimiser les ressources qui sont assez bien réparties. Il s'agit surtout de ressources du génie civil, de la direction générale des transports ou de la direction des infrastructures où il y a un volet territoire, urbanisme et aussi environnement. C'est dans ces politiques publiques qu'il faudra peut-être passer par un léger agrandissement de la voilure des ressources, si l'on ambitionne d'avoir des montants conséquents du projet d'agglomération 4 de plusieurs dizaines, voire des centaines de millions de francs.

Concernant les communes, M. Hodgers rappelle qu'au final 90 millions de francs de charges devraient être transférés. Ce montant peut paraître modeste s'il est mis en relation avec certains budgets, mais il peut représenter une difficulté pour certaines communes. Cela étant, le Conseil d'Etat s'en tient à cette enveloppe. Il trouve que c'est déjà un bon challenge pour les politiques communales. Finalement, sur les contenus, le Conseil d'Etat a donné un panorama assez vaste de ce qu'il serait prêt à faire et il aimerait le resserrer avec les communes.

Un député PLR signale que son groupe n'est pas très satisfait de ce programme de législature. Il a le sentiment que chaque conseiller d'Etat est venu avec ses idées sans véritable concertation. Au final, on ne voit pas réellement ressortir de priorités. Il cite l'exemple de la mobilité, qu'il trouve choquant. On parle de la mobilité douce en faisant référence à la loi sur la mobilité cohérente et équilibrée. En revanche, il n'y a aucune référence à la grande traversée du lac qui figure dans la constitution et qui a fait l'objet de l'IN 157. Le PLR est surpris qu'il n'y soit pas fait référence d'une manière ou d'une autre, laissant penser que c'est un projet d'un autre âge et qu'il y a tellement de problèmes qu'il ne faut rien faire. Le député est aussi stupéfait d'entendre que le Conseil d'Etat veut diminuer le crédit d'étude qui est passé à la commission des travaux. Il a l'impression qu'on pratique un peu la retirette alors que ce projet a fait l'objet de plusieurs votations populaires.

M. Hodgers indique que, pour le Conseil d'Etat, il y a bien l'obligation du mandat constitutionnel lié à la votation populaire. Il souligne qu'il faut aussi parler de l'initiative 144 ou de la votation sur les pistes cyclables, il y a deux semaines. Concernant la traversée du lac, le mandat constitutionnel est vraiment d'étudier comment la mettre en place. Le Conseil d'Etat a fait de grands travaux durant la dernière législature pour finalement – c'est souvent le cas dans ces projets – fermer des options. Une des caractéristiques de ce projet est d'ailleurs qu'on revoit continuellement son tracé. C'était la traversée de la rade et c'est devenu la traversée du lac. Maintenant, le groupe de consultation veut élargir cela à la France. C'est une bonne idée, mais cela nécessite de reprendre les études à zéro. En fait, le raccordement aux Chasseurs qui est proposé est un autre projet. Pour le Conseil d'Etat, il y a un projet et un tracé qui sont ceux issus des études à 3,5 millions de francs qui ont été faites en 2011. C'est ce projet qui est formellement déposé à Berne.

M. Hodgers signale que le Conseil d'Etat s'est renseigné sur les conditions nécessaires à remplir afin d'obtenir un financement de la Confédération. Les conditions d'infrastructures matérielles sont remplies. Il fait remarquer qu'il est nécessaire d'interpeller l'Assemblée fédérale qui est seule compétente pour mettre en place un péage d'ouvrage. Il est nécessaire de comprendre le fonctionnement de Berne, car Genève en dépend pour le financement. Pour le Conseil d'Etat, la traversée du lac est un projet qui dépasse le programme de législature. C'est pour cette raison qu'elle n'est pas mentionnée comme un ouvrage prévu durant la législature. Les études autour de ce qui serait la première partie de l'avant-projet ont été estimées par le Conseil d'Etat comme suffisantes pour interpeller à nouveau Berne. Aujourd'hui, la Confédération n'intègre pas ce projet dans son programme de réseau de routes nationales.

C'est pour cette raison que le projet de traversée du lac est assez discret dans le programme.

Un député PLR répond que c'est tellement discret que cela n'existe pas. Il a l'impression que Berne ne sent pas la volonté de l'exécutif d'aller vraiment de l'avant. Ce manque de volonté politique est un déni de démocratie. La question du péage est un faux débat. En réalité, il est impossible de prévoir les conditions de financement dans 10 ou 15 ans. Le député considère que c'est une profonde erreur de ne pas inclure la traversée du lac dans le programme de législature.

Une députée S trouve que le programme est, d'un point de vue général, un peu décevant. Quand on parle d'insertion plutôt que d'inclusion ou d'intégration ou quand on met la formation dans l'innovation et pas dans l'intégration, cela pose certains problèmes politiques. Sur les points plus précis du programme de législature, la députée remarque que la prison des Dardelles reste un des projets mentionnés malgré le vote du Grand Conseil remettant en cause le crédit d'étude. Elle souhaite donc savoir si le Conseil d'Etat entend revoir ou redéfinir ce projet.

M. Hodgers fait remarquer que, dans la stratégie pénitentiaire du Conseil d'Etat, la construction d'un grand établissement d'exécution de peine est un point central. Il y a un mélange des gens à Champ-Dollon qui est malsain et qui amène à des conditions de détention dégradées. Il considère qu'il appartiendra au Grand Conseil de faire des choix. En l'occurrence, deux projets matérialisent formellement la construction des Dardelles : le projet de loi modifiant une limite de zone et le crédit d'investissement lui-même. Le Conseil d'Etat ne va pas retirer ces projets de lois. Pour l'instant, le Conseil d'Etat entend aller sur la ligne qu'il a tracée. Si le Grand Conseil venait à dire qu'il faut faire les choses autrement, il faudra vivre avec et revenir sur un nouvel équilibre et sur une nouvelle stratégie pénitentiaire à Genève. En l'état, le Conseil d'Etat confirme la nécessité de la construction des Dardelles dans le cadre de sa stratégie pénitentiaire.

Une députée S s'étonne que, dans le chapitre où il est question de renforcer la loyauté dans les relations du travail, il n'y ait pas un mot sur les questions d'égalité salariale. De même, dans le chapitre RFFA, il n'est pas fait mention de la volonté du Conseil d'Etat de maintenir le niveau des prestations et des services publics. Enfin, sur la question de la relation avec les communes et le fait d'attribuer des tâches avec des coûts dynamiques aux communes, la députée ne voit pas bien la distinction entre la LRT et cette nouvelle démarche. Celle-ci semble être une LRT où des tâches sont transférées sans transférer les ressources supplémentaires. La députée n'a pas de problème avec la proposition de transférer des tâches aux communes, mais les communes n'ont

pas toutes les mêmes capacités financières. Or, certaines communes sont déjà aujourd'hui dans une situation financière délicate. Elle demande comment le Conseil d'Etat entend créer un équilibre pour que certaines communes ne se trouvent pas encore plus préériorisées qu'elles ne le sont.

M. Hodgers indique, concernant la politique de ressources humaines, qu'il y a quand même la promotion de l'égalité homme-femme. Un objectif de 40% de femmes d'ici à 2023 a été fixé et on est sur des taux similaires pour les hauts cadres. Au niveau des employés de l'Etat, l'inégalité salariale n'est que de 2%. Pour le reste, cela fait partie des éléments qui ne figurent pas dans le programme, mais cela ne signifie pas que rien ne sera fait. Il rappelle que la base légale pour intervenir dans les entreprises est très faible au niveau cantonal.

Concernant la RFFA, M. Hodgers confirme la volonté du Conseil d'Etat de ne pas faire la réforme sur le dos des prestations publiques et du personnel. Le gouvernement a ainsi introduit dans son projet de loi le fait de pouvoir recourir à l'endettement, dans le temps conjoncturel des pertes fiscales, pour que, finalement, au bout de cinq ans selon les estimations prudentes, cette réforme puisse être digérée. Elle a effectivement un effet de dérèglement conjoncturel, mais elle est considérée par le Conseil d'Etat comme une des conditions-cadres de la prospérité ultérieure du canton.

Concernant les transferts de charges, M. Hodgers reconnaît que le Conseil d'Etat insiste, par souci de clarification du débat, sur le fait qu'il y a deux éléments distincts, mais c'est effectivement sous le même chapeau qui est celui de savoir ce que font le canton et les communes. Si le Conseil d'Etat a adopté cette approche, c'est parce que, pendant la dernière législature, les communes ont reproché le fait que, avec la LRT, ces charges transférées étaient effectivement couvertes par les recettes à l'instant T, mais elles engendraient par la suite des coûts supplémentaires pour les communes. M. Hodgers rappelle que ces débats ont crispé le dialogue avec les communes. Il a donc fallu renoncer à certains éléments, car les communes estimaient que, sous couvert de LRT, c'était un report de charges qui s'opérait. Il est vrai que les communes ont des réalités fiscales et budgétaires différentes. Il est évident que si on va dans le sens de reports de charges à l'égard des communes, ou même avec la LRT, cela implique certainement pour elles de revoir le système de péréquation. Il y a une loi qui permet d'augmenter la péréquation et cela passera donc de toute façon par le parlement.

Un député EAG rappelle que, concernant les Dardelles, ce n'est pas juste l'abandon du crédit d'étude qui a été voté, mais aussi une motion qui demandait spécifiquement que le projet soit abandonné. Il comprend que le Conseil d'Etat a décidé de « s'asseoir » sur celle-ci.

M. Hodgers répond négativement. Il se trouve que le Conseil d'Etat a déjà déposé les projets de lois. Si le député le souhaite, rien n'empêche le Grand Conseil de se prononcer sur ces projets de lois dans la semaine. Il rappelle que le pouvoir de décision appartient au Grand Conseil.

Un député EAG souhaite revenir sur la RFFA. M. Hodgers a mentionné que cela a été voté par les Chambres fédérales récemment, mais il a oublié de préciser qu'un référendum a été lancé, notamment par les Verts qui ne font visiblement pas partie de la « majorité parlementaire soucieuse de la prospérité du canton » dont il est fait mention dans le programme de législature. Il souligne que le programme met beaucoup l'accent sur cette réforme. Il comprend qu'il s'agit d'une priorité du gouvernement, mais ce qui est gênant c'est que le projet est à peine mentionné dans le PFQ. Le député rappelle qu'il a posé la question à plusieurs reprises aux conseillers d'Etat qui lui ont répondu que les pertes fiscales, sur le moyen terme, ne pouvaient pas vraiment être chiffrées et qu'il n'était pas possible d'avoir des projections. On sait en revanche que la réforme, telle que voulue par le gouvernement, engendrerait des centaines de millions de pertes fiscales à court terme. Cela n'inquiète d'ailleurs pas uniquement EAG puisque la société Standard & Poor's, dans son dernier rapport, était inquiète de l'effet de cette réforme sur le canton. Le député apprécie d'entendre M. Hodgers dire que cela ne se fera pas au détriment des prestations, mais il a de la peine à y croire et il se demande quelle est la marge d'action du gouvernement. C'est aussi un projet qui entre en contradiction avec la volonté explicitée dans le programme de législature de renforcer l'aide internationale, l'aide au développement, etc. En effet, ce projet aboutirait à renforcer le rôle de la Suisse et de Genève dans l'attraction des capitaux qui échappent souvent à l'imposition dans d'autres pays, notamment dans les pays du sud avec des conséquences graves sur les populations. Il y a donc une contradiction entre ce PFQ et ce programme de législature. Il rappelle que c'est un dossier important qui va largement conditionner les capacités de l'Etat en matière de politique publique puisque cela va conditionner dans les grandes lignes les rentrées fiscales.

Le député EAG note également une incohérence entre l'accent mis sur le développement de la Genève internationale, le PFQ et le programme de législature n'étant pas toujours complètement en accord. Par exemple, le Conseil d'Etat insiste beaucoup sur le développement du Grand Genève, mais il y a des économies d'entrée sur la limitation de l'accès des élèves hors canton dans les écoles genevoises. C'est un signal qui n'est pas très positif en termes d'intégration de la région.

M. Hodgers indique que le fait que l'impact budgétaire de la réforme fiscale ne figure pas en termes chiffrés dans le PFQ est bien la preuve que le

Conseil d'Etat considère que ces pertes conjoncturelles ne doivent pas impacter les budgets de fonctionnement de l'Etat. Si le montant estimé auparavant autour de 350 millions de francs – il est un peu plus élevé maintenant – était porté au déficit à partir de 2020, les mesures à prendre pour retrouver l'équilibre en 2022 seraient autrement plus drastiques que le train de mesures présenté par le Conseil d'Etat. M. Hodgers a déjà eu l'occasion de dire qu'il ne comprend pas que des représentants d'EAG insistent pour qu'on intègre ces montants. Le jour où l'on en vient à le faire – c'est de la sincérité budgétaire puisque dans les faits il y aura des pertes conjoncturelles en tout cas durant les premières années – et qu'on respecte entièrement le frein au déficit, on devra faire des coupes budgétaires dans les prestations et dans la fonction publique beaucoup plus importantes que celles qui sont proposées maintenant. Le fait qu'elles ne figurent pas dans le PFQ est bien la preuve que le Conseil d'Etat prend très au sérieux son projet de loi qui dit que, pour ces pertes, le frein au déficit ne s'applique pas et que, par conséquent, c'est la dette qui le paiera. Au contraire, il est très cohérent de ne pas voir ces montants dans le PFQ avec le discours du Conseil d'Etat disant que c'est une réforme fondamentale et qu'il n'entend pas faire en sorte que cette réforme pèse sur les prestations de l'Etat ou sur les fonctionnaires dans ces cinq premières années. C'est le sens du projet de loi qui s'appelle encore RIE III et qui sera amendé pour neutraliser cet effet.

Concernant les élèves dans les écoles genevoises, M. Hodgers considère que c'est un débat politique intéressant. Du point de vue des parents, on pourrait considérer que chaque parent doit pouvoir choisir où il met ses enfants à l'école, mais il faut savoir que c'est interdit au niveau cantonal. C'est pour éviter cela que la loi cantonale, sauf dérogation, ne donne pas la liberté aux parents de choisir où ils scolarisent leurs enfants. Le choix que font des gens d'habiter en France peut être compris. Mais s'ils n'intègrent pas leurs enfants dans leur lieu de vie, cela engendre un manque d'intégration. Certains élus français n'apprécient pas de voir des citoyens fantômes qui viennent uniquement dormir en France sans s'investir dans la vie de leur localité. La politique d'intégration veut que lorsqu'on habite quelque part on s'y intègre. L'école étant un des piliers de ce phénomène d'intégration, il est normal que, sauf exception, on scolarise ses enfants sur son lieu d'habitat. M. Hodgers ne croit pas que cela soit une attaque contre la région que de lutter contre le tourisme scolaire.

Un député EAG n'est pas convaincu par la réponse de M. Hodgers sur la RFFA. Il a de la peine à imaginer que cette réforme se fasse sans impact sur les prestations. Selon lui, elle a déjà un impact. En effet, c'est aussi parce que le gouvernement est soucieux d'anticiper cette réforme de la fiscalité qu'il a la

volonté de comprimer les charges de manière aussi stricte que ces dernières années. Même si la droite se plaint beaucoup du fait que les charges augmentent, il faut rappeler que Genève est plutôt champion de la compression des charges en comparaison des autres cantons. La position du Conseil d'Etat pourrait être crédible si M. Hodgers pouvait affirmer qu'il n'y aurait plus un franc d'économies sur la fonction publique en plus de ce qui est prévu dans le PFQ, mais le député doute que ce soit le cas. Le PFQ n'a pas valeur d'engagement ferme pour les prochaines années. Même si on part du principe que la RFFA n'impacterait pas les prestations, il y aurait une utilité à chiffrer son impact. De ce point de vue, le fait que cela ne figure pas dans le PFQ rend l'intérêt de ce dernier relatif. Le député rappelle enfin que l'abandon des statuts fiscaux n'engendre pas automatiquement la réforme telle que voulue par la majorité des Chambres fédérales.

M. Hodgers répond qu'il est possible de faire un chiffrage. On peut en tout cas estimer les évolutions au moment de l'entrée en vigueur de la réforme en 2020. Ensuite c'est l'évolution dynamique de l'économie par rapport à cette nouvelle fiscalité qui est compliquée à estimer. Personne n'a de boule de cristal et cela ne va donc être que des projections plus ou moins optimistes selon la croyance en la croissance économique.

Un député EAG constate que cela tient uniquement à la croyance.

M. Hodgers fait remarquer que le futur de la société tient à la croyance de pouvoir se projeter dans ce futur. Bien sûr qu'en matière de prévision de fonctionnement de l'économie, surtout dans une économie-monde comme la nôtre, il y a une part d'incertitude. Il y a des hypothèses de départ avec des indicateurs. Il y a le groupe de perspectives économiques qui estime l'évolution du PIB sur quelques années mais ce sont des estimations. Ce travail fait l'objet d'une disposition du projet de loi qui vise à neutraliser ces 350 millions de francs sur cinq ans. C'est ce qui compte en l'occurrence dans le cadre de cette réforme. C'est le fait que, légalement, les pertes fiscales ne soient pas affectées au déficit annuel de ces prochaines années et que, par là même, ne déclenchent pas abusivement le mécanisme de frein au déficit.

Un député PDC relève que ce programme de législation est un exercice salutaire en début de législature, quand même bien il y a des incertitudes et des équations difficiles à mettre en place. Au niveau du volet communal, il aimerait rappeler que l'aspect des voiries est quelque chose d'intéressant. Il y a une inégalité de traitement par rapport à la Ville de Genève aujourd'hui quand on parle de la péréquation. Au travers de l'ensemble des voiries réparties dans chaque commune, on se rend compte qu'il y a peut-être du gaspillage. Ce n'est pas sûr que ce transfert de charges représente effectivement des charges supplémentaires au vu des équipements de certaines communes. Le député

rappelle que l'élément péréquatif est un élément de solidarité qui existe depuis longtemps et qui fonctionne relativement bien. Commencer par l'art du possible permettra peut-être de mettre les communes d'accord. Le député rappelle également que, au sein du Conseil d'Etat, il y a deux anciens présidents de l'ACG. Ils connaissent ainsi très bien l'ensemble des mécanismes. Il faut également préciser que, au travers de ces deux anciens conseillers d'Etat, on a aussi la possibilité de faire de véritables deals pour avoir une approche qui soit conceptuelle. Il ajoute que les prestations à la population sont excellentes aujourd'hui. Le projet de budget, tel qu'il est présenté, ne touche pas à ces prestations ou d'une manière infime. Il comprendrait qu'on puisse chercher des économies ensemble, notamment avec la sécurité. On voit qu'on va mettre 10 millions de francs de plus à la sécurité, qu'on va mettre plus de 20 millions de francs sur les états-majors. Il demande quelles sont les pistes de restructuration de l'Etat dans le cas où on devait diminuer ces prestations parce que, derrière, on a des sujets comme la CPEG ou la réforme de la fiscalité.

M. Hodgers estime que la question de la voirie et du domaine public communal et cantonal est un sujet assez intéressant qui montre aussi la complexité de ces fameux reports et transferts de charges. La domanialité, c'est-à-dire de la propriété des routes, s'est construite historiquement un peu par hasard et elle ne reflète pas nécessairement la réalité concrète. On ne peut pas se satisfaire d'un pilotage qui soit basé sur le hasard. Une des propositions basées sur un important rapport de la Cour des comptes dit qu'on devrait faire coïncider la propriété de la route avec l'importance de son usage. Selon la loi sur la mobilité cohérente et équilibrée, les axes primaires et structurants devraient être cantonaux et les axes secondaires de desserte devraient être communaux. Le Conseil d'Etat s'est attelé à ce travail. En fait, la Ville de Genève est propriétaire de toutes ses routes. Faire passer le réseau primaire de la Ville de Genève au canton, même si le canton aurait ensuite quelques petites routes à donner aux communes, signifierait que le canton acquiert des kilomètres de route en plus à entretenir. Cela aurait un impact en termes de charges, d'autant plus que la Ville de Genève est la commune qui a le plus de retard sur l'entretien de ses routes. Il serait donc très compliqué d'entamer cette répartition même si elle aurait du sens. Ce sont des dossiers qui impliquent une gestion dont le Conseil d'Etat a estimé que les enjeux par rapport à la réfection de ces routes étaient de 500 000 F. Il ne faut donc pas se tromper sur ce qu'on prend comme actifs et sur ce que cela représente comme charges dynamiques.

Concernant la restructuration de l'Etat, M. Hodgers soulève que la remarque du député PDC est juste. Le précédent Conseil d'Etat a fait un exercice partiel avec le -5% qui se voulait au départ très large, dans tous les

départements, et qui a ensuite été réajusté à quelques départements. Cela a tout de même conduit à ce que le DALE coûte moins cher en francs en 2018 qu'en 2013, hors charges mécaniques. Le Conseil d'Etat actuel a fait le choix, dans son programme de mesures, pour rétablir l'équilibre, de ne pas trop toucher aux prestations – en réalité, elles augmentent même à certains endroits, notamment au DIP. L'effort qui est demandé dans le plan de mesures pèse aujourd'hui surtout sur le personnel. Le Conseil d'Etat a indiqué des mesures d'économie sur la fonction publique. C'est un choix politique qui vise à maîtriser des dépenses afin de se situer autour de l'évolution du PIB. Pour les évolutions des charges qui ne sont pas corrélées à l'évolution de l'économie, le Conseil d'Etat a fait le choix de demander un effort au personnel plutôt que de couper dans les prestations à la population. M. Hodgers rappelle qu'il est difficile de faire passer auprès de la population des réformes plus fortes et structurelles.

Un député PLR précise, concernant les Dardelles, que la commission des travaux a décidé, la veille, de geler le PL 12303 concernant le crédit d'investissement, parce que cela sera présenté à la commission d'aménagement avec une révision éventuelle du projet. Le projet sera donc gelé jusqu'à la fin de l'année. Quant à la problématique du vote du Grand Conseil, le fait de clore le crédit d'étude fait qu'il manque quelques fonds pour faire la variante sur le crédit d'investissement.

Un député S signale que son attention a été attirée par une phrase en page 6 disant que « le Conseil d'Etat ne peut, à lui seul, influencer qu'une petite partie des charges et une infime part des revenus de l'Etat. Ceci implique que des modifications législatives cantonales sont nécessaires pour équilibrer à moyen terme les revenus et les charges de fonctionnement ». Le député se demande si cela veut dire que le Conseil d'Etat n'a pas de majorité du Grand Conseil et donc pas de possibilité d'élaborer des réformes ou de générer de nouveaux revenus fiscaux.

M. Hodgers répond que, sans modifier les lois, le Conseil d'Etat n'a pratiquement aucune marge de manœuvre, mais il a voulu dire autre chose avec cette phrase. Lors de l'élaboration d'un PFQ ou d'un budget annuel, les départements annoncent quelle est la petite marge de manœuvre. M. Hodgers estime que, si on veut faire des réformes structurelles, il faut ne pas le faire à l'occasion d'un projet de budget ou d'un PFQ. Ce sont des instruments qui ne font que synthétiser l'ensemble des lois et règlements qui donnent des prestations, soit directes, soit à travers des collaborateurs, à l'égard de la population. Une réforme structurelle doit se faire dans le cadre d'une réforme législative ad hoc. Du moment où l'on arrive dans la phase budgétaire, pour le

Conseil d'Etat comme pour le Grand Conseil, il est trop tard. On ne peut agir qu'à la marge.

Un député S précise que, si le Conseil d'Etat avait une majorité de gauche ou de droite, la phrase aurait été différente. Elle dirait « le Conseil d'Etat va... ».

M. Hodgers ne partage pas cette analyse. Dans le système politique suisse, il est nécessaire de débattre et de s'entendre pour pouvoir faire des réformes fortes.

Un député UDC annonce qu'il est toujours surpris par la faculté du Conseil d'Etat de mettre de côté les sujets ennuyeux. De par la loi, en raison d'un budget déficitaire, le Conseil d'Etat doit présenter un PFQ qui permet de revenir dans les chiffres noirs. Le Conseil d'Etat annonce ainsi 89 millions de francs dans les chiffres rouges pour 2019, -23 millions de francs pour 2020 et, d'un coup de baguette magique, on est dans les chiffres noirs de 43 millions de francs en 2021 parce que tout ce qui peut ennuyer, comme les 350 millions de francs de rentrées fiscales qu'il y aura en moins, n'est pas compté.

Par ailleurs, le député UDC aimerait savoir si le Conseil d'Etat s'est penché sur un sujet qui va un peu dans la même direction et qui l'inquiète beaucoup. La société Kering, très grande entreprise internationale faisant 15 milliards de francs de chiffre d'affaires, va quitter le Tessin. C'est une entreprise de produits de luxe qui avait fait un montage afin de déclarer tous ses bénéfices en Suisse. Elle était le premier contribuable du Tessin, mais elle va se délocaliser en Italie, notamment en raison de l'échange automatique d'informations et d'un rapatriement plus difficile des bénéfices. Le député se demande si une situation similaire est possible à Genève.

Le député UDC est également déçu par la vision de développement du canton exprimée par le Conseil d'Etat. Celui-ci parle de construire davantage de logements abordables et de quartiers durables, mais il n'y a aucune réflexion sur le fait qu'il devient difficile de construire en raison du manque de terrains. Par ailleurs, le fait de construire des logements supplémentaires sans faire de nouvelles routes engendre des blocages dans la circulation. Dans les grandes villes, il y a généralement un développement continu des transports publics, mais ce n'est pas possible de miser uniquement là-dessus. Le député remarque que l'on se sent de plus en plus à l'étroit à Genève ce qui contraste avec d'autres villes comme Berne, Bâle ou Zurich. Il a l'impression que l'on étend à Genève ce qui a été fait pour l'aéroport. Ce dernier s'est largement développé sous prétexte qu'il était nécessaire au développement de Genève, mais la santé de la population est aujourd'hui mise en danger. Il a le sentiment que l'économie vaut plus que la santé de la population. Il s'inquiète de la possibilité

d'aboutir à un étranglement de ce type, car on continue à faire comme on a toujours fait sans changer les règles de base qu'il faudra pourtant changer un jour. Il a l'impression qu'on attend toujours qu'il soit trop tard pour intervenir.

M. Hodgers estime que c'est un vaste sujet. Ce sont les deux côtés de la médaille de la croissance. D'un côté, il y a des conditions-cadres et la RFFA qu'il soutient avec un taux très bas pour être très compétitif, craignant, sinon, le départ d'entreprises. Sur ce point, le Conseil d'Etat n'a pas d'informations détaillées de ce qui se trame dans les multinationales, mais il a des contacts réguliers. M. Hodgers peut dire qu'il y a aujourd'hui une forte attente sur la clarification de la RFFA, mais le Conseil d'Etat n'a pas entendu ce genre de craintes ou de départ précipité comme le cas tessinois évoqué par le député. Toutefois, il est toujours possible de vivre des événements similaires à Genève. M. Hodgers a d'ailleurs le sentiment que la présence de certaines multinationales s'érode à Genève. Ce ne sont pas des départs massifs, mais elles érodent tel service où délocalisent telle sous-marque.

M. Hodgers argumente qu'il est impossible de renoncer à construire à Genève. C'est aussi une nécessité pour accueillir des entreprises. Il est par ailleurs vrai que la qualité de vie est meilleure au centre-ville de Zurich qu'à Genève pour une densité de population comparable. Ceci est dû essentiellement au fait qu'il y a moins de voitures. C'est surtout cela qui fait la différence en termes de qualité de vie à Bâle, à Berne ou au centre-ville de Zurich. Il y a beaucoup plus de RER et de transports publics et la part modale de vélos est beaucoup plus importante. Celle-ci est de près de 30% à Bâle alors qu'elle est de 8% à Genève et, encore, ce chiffre a été doublé en quelques années.

M. Hodgers rappelle qu'on ne peut pas vouloir le développement économique et ne pas assumer le développement urbain. Le Conseil d'Etat est orienté sur l'ouverture et sur le développement, mais cela ne signifie pas une croissance non maîtrisée. Le but n'est pas de devenir une grosse métropole mais de considérer qu'une grande partie de la prospérité du canton tient à ce développement. Il peut y avoir des départs et des arrivées, car c'est un élément fragile sur lequel nous avons peu de maîtrise. Le corollaire de ce développement économique c'est la qualité de vie. C'est l'investissement massif dans les infrastructures, notamment de transports publics. C'est l'investissement massif dans les infrastructures notamment de mobilité douce. C'est l'avènement de ces éco-quartiers avec des espaces verts et des espaces de rencontre. Construire aujourd'hui la ville est toutefois beaucoup plus cher qu'auparavant. Tout cela, si on ne le fait pas, engendrerait une explosion du nombre de pendulaires transfrontaliers avec tous les problèmes que l'on a vécus ces dernières années. Ce n'est pas une option pour le Conseil d'Etat qui,

du coup, fait une corrélation forte entre la RFFA et le plan directeur cantonal. On ne peut pas vouloir un développement économique, sans assumer les développements urbains qui vont avec.

Un député UDC demande s'il sera possible d'atteindre les chiffres noirs en 2021.

M. Hodgers renvoie à la réponse qu'il a faite au député EAG. Les chiffres n'intègrent pas le déficit potentiel estimé de la RFFA, parce que le projet de loi du Conseil d'Etat dit que la réforme n'impacte pas le mécanisme de frein au déficit. Cela étant, on devra peut-être avoir deux comptabilités, celle des impacts réels – effectivement, les chiffres seront rouges en 2021 – et celle des impacts légaux qui tiennent compte du fait que les impacts de la RFFA ne sont pas considérés comme relevant des calculs pour arriver jusqu'au frein au déficit et, du coup, n'activent pas ce mécanisme. Le Conseil d'Etat ne veut pas cacher des choses. Il dit juste qu'il y a un montant qui n'est pas considéré sur le frein au déficit. Cela étant, il est vrai qu'il y aura des chiffres rouges à partir de 2020-2021, sauf que le parlement n'aura pas une obligation de faire des coupes drastiques pour pouvoir rééquilibrer les choses, puisque le frein au déficit sera neutralisé, tout cela si les projets du Conseil d'Etat sont adoptés. M. Hodgers annonce qu'il faudrait présenter les deux lignes pour que ce soit clair : d'une part, la ligne qui sera légale si le projet de loi du Conseil d'Etat est voté, et qui sera dans les chiffres noirs, et, d'autre part, la ligne financière qui intégrerait les estimations liées à la RFFA.

Un député S note que le Conseil d'Etat entend renforcer sa stratégie sur l'aéroport international en absorbant la hausse du nombre de passagers tout en limitant l'impact sur les riverains et sur l'environnement, sachant que la hausse prévue atteindra 25 millions de passagers en 2030 alors qu'on est à 17 millions de passages en 2017. Le député demande, même s'il entend les explications données avec des avions qui seraient un peu moins polluants et avec davantage de passagers, si M. Hodgers pense vraiment qu'il est possible d'atteindre cet objectif. Par ailleurs, le député aimerait savoir si le Conseil d'Etat va étudier un plafonnement des mouvements, notamment le soir dès 21h00, mais également tôt le matin, comme cela a été fait à l'aéroport de Zurich.

M. Hodgers rappelle la fiche PSIA, qui est en cours d'élaboration par l'OFAC et qui répond à ces questions. Cette fiche présenterait deux courbes, la courbe actuelle et une courbe cible. Cette courbe cible est la nouveauté qu'il a été possible d'obtenir. L'objectif est de donner à une portée légale à ces deux courbes. La position du Conseil d'Etat n'est pas d'agir sur les mesures. La norme OPB fait qu'un avion qui décolle à 22h05 impacte beaucoup plus la courbe que s'il décolle à 21h55. Cette courbe enveloppante, qui serait contraignante pour l'aéroport, doit permettre à celui-ci de faire ses propres

arbitrages. Autrement dit, s'il veut un vol à 22h05 et qu'il fait du bruit, soit il le supprime, soit il doit supprimer plusieurs vols avant 22h00. C'est un mécanisme assez intéressant parce que cela permet de garder une certaine liberté économique pour l'aéroport. Par ailleurs, le Conseil d'Etat met en place un monitoring annuel, avec la société civile et les communes, qui va mesurer, et donc vérifier, que l'aéroport s'en tienne à l'enveloppe de bruit de départ. M. Hodgers ne cache pas que cela va être délicat lors des premières années. En effet, selon Swiss et Easyjet, qui représentent le gros des vols, la rénovation de leur flotte vient un peu plus tard que l'entrée en vigueur de cette courbe. Il y aura donc une zone de tension entre les années 2020 à 2022.

Un député S demande si cela se traduira par des dérogations.

M. Hodgers répond qu'on verra. Il faudra faire entrer cela dans la loi genevoise et le Conseil d'Etat entend aussi le faire entrer dans la convention d'objectifs. Il pourrait y avoir une dérogation une année, mais ensuite l'aéroport devra prendre des mesures. Il est par exemple possible d'augmenter les taxes d'atterrissage en cas de retard. Finalement, c'est à l'aéroport d'avoir cette responsabilité d'atteindre le respect de ces courbes. S'il ne respecte pas la courbe de bruit et que des propriétaires se retrouvent impactés, ceux-ci pourraient se retourner contre l'aéroport. Ce n'est pas rien non plus comme mécanisme incitatif. M. Hodgers pense que c'est quelque chose à suivre. Cela va être tendu et il y a un engagement à suivre, et, peut-être, un cadre plus fort à donner à l'aéroport qu'auparavant où il n'avait aucune limite dans la manière de se développer.

## Séance du 17 septembre 2018

### Discussion et vote

La présidente relève que la commission est d'accord pour traiter maintenant ce point. Elle donne donc la parole aux groupes qui souhaiteraient prendre position.

Un député MCG fait savoir que son groupe est embarrassé par ce programme de législature. En termes de gestion, des points sont jugés satisfaisants. En revanche, de manière idéologique, sur la défense de la mondialisation et de l'Europe, il y a une attaque complètement hors sujet contre l'initiative pour l'autodétermination. Le député estime que des éléments idéologiques ont été ajoutés au programme de législature de manière absurde. Le MCG ne peut pas adhérer à ces éléments qui sont contraires à sa ligne politique. Il regrette que ces éléments soient plaqués de manière artificielle sur des éléments de gestion intéressants. Le MCG est donc presque contraint de refuser le programme de législature.

Un député PLR estime qu'il manque l'essentiel dans ce programme de législature – cela se traduit d'ailleurs dans le plan financier quadriennal – à savoir une volonté de réformer l'Etat. Pour le groupe PLR, le programme de législature passe à côté du sujet. Il comprend beaucoup de choses intéressantes, certaines étant même enthousiasmantes. Mais il considère que, dans un programme de législature à la veille de réformes fondamentales comme la RFFA, la CPEG ou SCORE, ne pas avoir au minimum un chapitre sur les réformes à entreprendre sur la façon de pouvoir les intégrer pour la population paraît être un élément manquant plus que regrettable.

Un député S indique que le groupe socialiste remercie le Conseil d'Etat de s'être prêté à cet exercice. Il considère cependant que c'est un texte assez technocratique. L'ensemble est plutôt plat. Sa principale critique n'est pas tellement sur les aspects d'action ou autres puisque cela fera l'objet de débats spécifiques, mais il trouve que ce qui est proposé est trop général pour appeler une réponse précise. Il souligne qu'il manque un projet de société. Il n'y a pas de description de ce que le Conseil d'Etat souhaite. Le programme se contente de décliner des mesurètes. En lisant cela, il a l'impression que le Conseil d'Etat y va un peu à reculons. Il y a des mesures qu'il faut prendre et, donc, le Conseil d'Etat les prend, mais ce n'est pas assorti d'une visée politique. Cela montre qu'on a un gouvernement qui n'a pas d'unité d'action en tant que telle. Il considère que cela est dû à nos institutions. Un programme de législature en tant que tel peut interpeller dans des collèges de ce type. Mais les membres ne sont pas élus sur une base commune. Il semble qu'ils partagent cependant ces quelques mesures.

Un député EAG estime qu'il n'est pas évident de se prononcer sur un programme de législature qui reste très flou. Il considère que le programme se borne, pour l'essentiel, à une logique gestionnaire. Cela ne manque pas seulement d'une vision de société, mais même d'orientations politiques claires. Parmi les rares choix politiques mis en avant, il y a la RFFA qu'EAG combat en référendum. Il y a également la prison des Dardelles qui n'est pas quelque chose d'acceptable pour lui. EAG refusera donc ce programme de législature.

Un député UDC indique que son groupe n'adoptera pas ce programme de législature. Il a l'impression que c'est comme si on cherchait à vendre aux députés une voiture un peu trop grosse en leur racontant qu'elle est belle, qu'elle a un bon moteur, etc., mais il n'y a aucune réflexion sur tout ce qui concerne la révolution numérique qui devrait amener une réduction de la voilure de l'Etat. Cela repose toujours sur le même langage en fin de compte. Dans le fond, il n'y a rien sur les limites politiques ni sur les limites physiques du territoire, sur un développement qui arrive à ses limites. Il n'y a pas de

vision d'avenir. C'est un exercice un peu vain qui ne satisfait pas le groupe UDC.

Un député PDC annonce que son groupe acceptera ce programme de législature sans grand enthousiasme. Il considère qu'il a le mérite d'exister, ce qui n'était pas forcément le cas lors des précédentes législatures. Il est vrai qu'il repose un peu sur ce qu'on avait déjà entendu lors du discours de Saint-Pierre sans grande mesure révolutionnaire. Tout s'articule autour du développement du Léman Express et un certain développement de la région. On a l'impression que c'est un peu un code de bonne conduite que propose le Conseil d'Etat. On va essayer de le suivre en espérant que le Conseil d'Etat sera suffisamment fort pour réaliser ce programme, ce qui n'est pas totalement illusoire au vu de ce qui est proposé. Le groupe PDC acceptera donc ce programme de législature puisqu'il existe et pour encourager le Conseil d'Etat à le suivre et à trouver de nouvelles bonnes idées au cours de la législature.

Un député Ve estime que ce programme de législature ne casse pas des briques. Il fait l'objet d'un consensus et fait plutôt un état des lieux des chantiers à mener sur la législature. Le député considère qu'on ne peut donc pas être satisfait de ce programme. Il souhaiterait voir un projet de transformation nette d'un canton durable qu'il ne voit pas dans ce programme de législature. Il lui est donc impossible de l'approuver, c'est pourquoi le groupe des Verts s'abstiendra.

Un député PLR est déçu, à titre personnel, que le programme ne mentionne pas le projet d'infrastructure du bouclage autoroutier du lac, donc de la grande traversée. Il soulève qu'on parle beaucoup de la Genève internationale, de développement du territoire, de projets d'agglomération et de coopération transfrontalière, mais on occulte la colonne vertébrale de tout cela qui est le bouclage autoroutier. Il est navré qu'il n'y ait pas un courage politique d'inscrire un tel projet dans le programme de législature. Il lui semble que le Conseil d'Etat n'est plus capable de porter un projet porteur comme le CEVA qui était dans le même ordre de coût.

Un député S suggère que l'exercice en tant que tel n'est peut-être pas idéal. Il rappelle que la constitution est en vigueur depuis peu de temps et elle est peut-être un peu à mi-chemin. Elle institue un président comme s'il existait une unité gouvernementale alors que le gouvernement n'est pas responsable devant le parlement. Les députés n'ont pas à accepter un programme de législature qui n'est pas le leur. Grosso modo, ce n'est le gouvernement de personne ou c'est le gouvernement d'un peu tout le monde. Comme on est en début de législature, il pense qu'il serait utile d'ouvrir un espace de réflexion sur une modification de la constitution.

**Votes de la commission**

La présidente met aux voix la proposition d'accepter de prendre acte du RD 1249 :

Oui : 2 (2 PDC)

Non : 8 (1 EAG, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Abstentions : 5 (3 S, 2 Ve)

**La proposition est refusée.**

La présidente met aux voix la R 863 :

Oui : 2 (2 PDC)

Non : 8 (1 EAG, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Abstentions : 5 (3 S, 2 Ve)

**La résolution est refusée.**

Au vu de ces explications, la commission vous encourage, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser tant le rapport divers que la résolution.

## **Proposition de résolution (863-A)**

### **approuvant le programme de législature 2018-2023 du Conseil d'Etat**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,  
vu l'article 107, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 ;

vu le RD 1249 présentant le programme de législature 2018-2023 du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève,

approuve le programme de législature 2018-2023 du Conseil d'Etat.

*Date de dépôt : 6 novembre 2018*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M. Olivier Cerutti**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Dans le cadre de son action gouvernementale, l'Etat doit se porter garant des conditions-cadres au développement de la population et de notre économie. Il doit veiller à un équilibre harmonieux de la croissance de notre canton, notamment par la distribution de nos ressources afin d'optimiser le fonctionnement de l'Etat, et des investissements maîtrisables par nos moyens de financement.

En la matière, la vision du programme de législature qui nous est proposée apporte des éléments importants que souhaite poursuivre le Conseil d'Etat, notamment l'accompagnement des réseaux de mobilité et de transformation numérique, qui sont des objectifs positifs du dispositif.

Certes, des difficultés de plusieurs ordres apparaissent :

Tout d'abord, les contraintes du passé, telles que la CPEG et un retard d'investissement sur l'ensemble de nos infrastructures.

Enfin, une pression internationale qui nous oblige à adapter la fiscalité des entreprises au risque de voir des places de travail mises en péril.

Dans ce contexte, il est effectivement difficile voire illusoire de plaire à tout le monde. Cependant, les partis gouvernementaux devraient au minimum se retrouver autour des trois axes suivants dans le cadre du travail parlementaire qui nous attend :

- La prévisibilité : elle est essentielle pour assurer des conditions-cadres au développement économique et social de Genève. Le politique en porte la responsabilité.
- La fiabilité : elle est nécessaire pour retrouver la confiance de nos concitoyens. Le jeu des postures politiciennes est indigne des enjeux du moment auxquels est confronté notre canton.

- La confiance : elle passe par une vision clairement exprimée par le Conseil d'Etat et la capacité de celui-ci à mener des politiques cohérentes par rapport aux objectifs qu'il se fixe.

Depuis toujours, la force de notre système politique passe par le compromis. Cette logique a été reprise par notre nouvelle constitution, qui exige, dans ce cadre, qu'un programme de législature soit présenté par le nouveau Conseil d'Etat.

Certes, nous pouvons comprendre que des partis d'extrême gauche et des patriciens de la mouvance libérale ne comprennent toujours pas ce qui fait le ciment de nos institutions, et s'égarer dans des jeux de postures. Mais refuser aussi sèchement les propositions gouvernementales va à l'encontre de la volonté populaire, et du dialogue qu'il attend entre le parlement et le gouvernement.

C'est dans cet esprit que le Parti Démocrate-Chrétien a soutenu le programme de législature avec les remarques suivantes :

- Les recettes supplémentaires recherchées demandent un redimensionnement de l'assiette fiscale qui devrait soulager la classe moyenne.
- Le renforcement des états-majors généraux, notamment de la police, demande un temps d'arrêt, afin d'apprécier la mise en œuvre des dispositifs.
- Un état des lieux des moyens à disposition sous forme d'inventaire devrait être la règle pour mettre en place des réformes, notamment après la mise en place de lourds investissements numériques.
- Une réflexion sur la possibilité de confier des missions au secteur privé pour les tâches non régaliennes sous des formes de partenariat s'impose.
- Réaliser des transferts de compétences aux communes chaque fois que celles-ci sont concernées est non seulement une nécessité constitutionnelle, mais surtout une exigence en termes d'économies d'échelle.
- Nous émettons des doutes sur la sincérité budgétaire, par rapport aux besoins nécessaires pour réussir les réformes CPEG, RFFA et SCORE.
- L'organisation des tâches demande une réflexion sur la qualité de l'efficacité du dispositif en lien avec les forces humaines à disposition.
- Le refinancement de nos besoins en trésorerie doit rester réaliste pour nos emprunts sur les marchés financiers.

C'est un soutien prudent et exigeant qu'apporte donc le Parti Démocrate-Chrétien au présent programme de législature.

A ce stade, nous pouvons remercier le Conseil d'Etat d'avoir exposé clairement sa vision, et nous vous invitons donc à refuser le rapport de la majorité de la commission.