

Date de dépôt: 28 novembre 2005

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur :

- a) M 1156-A Motion de MM. Bernard Clerc et Chaïm Nissim sur la réduction de la dette publique**
- b) M 1256-A Motion de Mmes et MM. Barbara Polla, Micheline Spoerri, Florian Barro et Pierre Ducrest « Pour un Etat moins endetté »**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 4 décembre 1992 et du 21 janvier 1999, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat les motions qui ont respectivement la teneur suivante :

M 1156

Le GRAND CONSEIL de la République et Canton de Genève

Considérant :

- que la crise persistante des finances publiques que connaît Genève exige la mise en place d'un plan de redressement financier innovateur ;*
- que les intérêts de la dette du canton représentent une part prépondérante du budget de fonctionnement de l'Etat ;*
- que, pour sortir de la crise actuelle, il est indispensable de prendre en considération les principes de développement durable qui veulent concilier les besoins de notre génération avec ceux des générations futures ;*

invite le Conseil d'Etat

à présenter au Grand Conseil un plan de désendettement du canton.

M 1256

Le GRAND CONSEIL de la République et Canton de Genève

Considérant :

- l'importance du déficit public ;*
- le rejet par le peuple de la loi constitutionnelle liée « au paquet ficelé » ;*
- la nécessité de trouver de nouvelles pistes pour diminuer la dette de l'Etat ;*

invite le Conseil d'Etat

à présenter dans les meilleurs délais au Grand Conseil une liste des actifs du patrimoine financier rapidement réalisables et leur valeur estimée.

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Ces deux motions, auxquelles il sera apporté une réponse commune, dénoncent à juste titre la crise persistante des finances publiques, en particulier l'importance du déficit public.

Elles réclament toutes les deux des mesures d'assainissement et de redressement des finances publiques rapides et diversifiées.

Parmi celles-ci, la réduction de la dette est un objectif prioritaire du Conseil d'Etat. Il a notamment dès le début des années 2000 mené plusieurs réflexions qui ont abouti à la mise en place d'une stratégie en matière de gestion de la dette. Il est intéressant avant d'en définir les éléments principaux de rappeler un certain nombre de faits.

1. Constats sur l'évolution de la dette

1.1 De 1992 à 2005, la dette, les intérêts sur emprunts et le taux moyen de la dette ont évolué selon le tableau suivant :

Années	Dette (milliards)	Intérêts s/emprunts (Comptes) (millions)	Taux moyen pondéré
1992	6 076	344	5,9%
1993	7 210	391	5,7%
1994	7 945	421	5,3%
1995	8 416	443	5,2%
1996	8 961	429	4,7%
1997	9 578	425	4,3%
1998	10 153	395	3,9%
1999	9 625	364	3,7%
2000	9 524	372	3,9%
2001	9 204	376	3,9%
2002	9 957	319	3,0%
2003	11 536	279	2,46%
2004	12 432	302	2,58%

Sources : Comptes d'Etat 2003 p. 89 (exercices 1992-2003)
et 2004 p.82-83

1.2. La période 1992-1995 fut marquée par le déficit du compte de fonctionnement, ainsi que par le financement d'importantes dépenses d'investissement et par les prêts en faveur du fonds de compensation de l'assurance chômage fédérale.

En 1992, les taux d'intérêt en Suisse ont connu une hausse sans précédent (taux à court terme crevant le plafond des 9%, taux à long terme oscillant autour de 7,5%), liée aux désordres monétaires au sein du Système Monétaire Européen et à la politique restrictive de la Bundesbank, suivie par la BNS soucieuse de défendre la parité du franc suisse en maîtrisant l'inflation (4,0% en 1992 contre 5,8% en 1991). Dans ce contexte, les intérêts passifs ont augmenté de 32,4%, l'Etat de Genève empruntant 1232 millions de F.

En 1993, les taux helvétiques se sont détendus, l'Etat procédant à des emprunts pour 1421,5 millions de F, dont 600,5 millions de F par le biais d'emprunts publics. De 1991 à 1995, les charges d'intérêt ont progressé de 198 millions de F, absorbant la croissance des impôts sur les personnes morales, mais aussi celles des impôts immobiliers et des droits de succession.

1.3. De 1996 à 1998, la forte baisse des taux d'intérêt et une gestion plus dynamique de la dette (prêts à taux variable préférés aux taux fixes à long terme et modifiant ainsi la structure prévue de la dette, recours à des instruments financiers comme les swaps, remboursements anticipés d'emprunts) ont diminué le montant des intérêts passifs malgré l'augmentation en volume de la dette, mouvement renforcé en 1998 où le budget avait été bâti sur l'hypothèse, infirmée par la suite, de la remontée des taux d'intérêt.

1.4. En 1999, le budget avait aussi fait l'hypothèse de la remontée des taux d'intérêt, laquelle n'est intervenue qu'au second semestre de 1999. La part de la dette à taux fixe a encore régressé, tombant de 73 à 70% ; corrélativement, celle de la dette à taux variable a passé de 27 à 30%.

Mais surtout, le résultat positif des comptes alors que le budget prévoyait une insuffisance de financement, ainsi qu'une résorption du surplus de liquidités enregistré courant décembre 1998, ont permis une contraction sensible des besoins de financement.

Années	Intérêts passifs (en millions)	Variation des intérêts passifs (en %)
1992	347,5	+ 32,4
1993	393,8	+ 13,3
1994	423,8	+13,3
1995	460,3	+ 8,5
1996	448,9	- 2,5
1997	445,2	- 0,8
1998	415,1	- 6,8
1999	383,9	- 7,5

Source : Comptes d'Etat 1992 à 1999

2. Stratégie en matière de gestion de la dette

De 2000 à 2004 la stratégie développée en matière de gestion de la dette peut se décomposer en deux étapes majeures et distinctes par les objectifs poursuivis :

La première période débute en 2000 pour s'achever à fin 2002. Cette période est caractéristique d'une gestion orientée sur le court terme, à laquelle viennent s'ajouter des opérations ponctuelles d'opportunité. L'année 2002 a par ailleurs connu une pointe en matière d'emprunts à court terme, compte tenu de l'évolution des taux du marché. La période 2000 à 2002 a aussi été une période de réflexion et révision des méthodes de travail de la Trésorerie générale en matière de gestion de la dette et de gestion des liquidités. Les réflexions touchaient les outils de gestion, les ressources humaines, les méthodes de travail interne, les méthodes de travail au sein de l'administration et avec les partenaires de l'Etat (BCGe, instituts financiers, communes, Confédération, etc.)

Fin 2002, une réflexion sur une modification de la stratégie a été lancée, compte tenu, entre autres, de l'évolution des taux d'intérêts à moyen et long termes, et de la volonté croissante d'optimiser les flux de liquidités au sein de l'administration.

La deuxième période débute en 2003 et se poursuit encore en 2005. Cette période est marquée par une modification importante de stratégie en matière de gestion de la dette, et par l'introduction d'une stratégie de gestion des liquidités. Dès 2003, le choix de diminuer la part du court terme au profit d'emprunts à moyen/long terme a été motivé par trois facteurs :

- a) assurer à moyen terme des taux d'intérêts historiquement très bas pour plus de 35 % de la dette ;
- b) diminuer le risque de ne pas trouver suffisamment de liquidités. Le potentiel de financement dans le marché monétaire (marché à court terme, à savoir pour des emprunts entre 1 semaine à 12 mois) est limité en Suisse ;
- c) mettre l'Etat de Genève relativement à l'abri des variations de taux d'intérêt, notamment à la hausse, pour près de 4 ans pour l'ensemble de sa dette (« duration »).

La Trésorerie générale a donc défini les éléments sur lesquels elle pouvait agir durablement et de manière coordonnée. Ses possibilités d'action sur la dette et les intérêts passifs y relatifs sont les suivantes :

- Le profil des liquidités

Il détermine le risque d'une trop forte concentration des échéances à un moment donné. Il a été systématiquement réduit depuis 2003 :

Profil des liquidités	2002	2003	2004	Objectif stratégique
Dettes à court terme	34,70%	27,16%	23,25%	< 25%
Dettes à moyen / long terme	65,30%	72,84%	76,75%	> 75%

Sources : Comptes d'Etat 2003 (p.91) et 2004 (p. 82)

- La durée de la dette

La durée moyenne de la dette restant à rembourser a été prolongée depuis 2003 :

Duration* (années)	2002	2003	2004	Objectifs 2005
	3,25	3,31	3,59	5

* Total de la dette (court, moyen et long termes)

Source : Rapport AFE « Gestion de la dette 2000-2004 » (08.04.2005) - diffusé à la Commission des finances du Grand Conseil

- Le niveau des opérations

Dès 2003, en fonction de la nouvelle stratégie adoptée, le nombre d'opérations à court, moyen et long termes a fortement augmenté :

Emprunts effectués	2002	2003	2004	état au 31 juillet 2005
Emprunts à long terme	–	22 opérations 2,618 milliards	23 opérations 1,869 milliards	12 opérations 1,400 milliards
Emprunts à court terme	108 opérations 5,475 milliards	230 opérations 13,740 milliards	174 opérations 11,205 milliards	151 opérations 8,770 milliards
Renouvellement d'emprunts à long terme prévu au Budget		<i>Budget = 0,700 milliard</i> <i>Réel = + 1,918 milliard</i>	<i>Budget = 0,600 milliard</i> <i>Réel = + 1,269 milliard</i>	<i>Budget = 1,360 milliard</i> <i>Réel = + 0,004 milliard</i>

Sources : Rapport AFE « Gestion de la dette 2000-2004 » (08.04.2005) - diffusé à la Commission des finances du Grand Conseil, et Trésorerie Générale

- Profil des taux d'intérêt

Il mesure le risque de variations des taux d'intérêt sur l'ensemble de la dette de l'Etat de Genève.

Dans ce contexte, la proportion entre emprunts à taux variable (y compris ceux à taux fixe venant à échéance dans les 12 mois) et emprunts à taux fixe a été progressivement modifiée :

Profil	2000	2001	2002	2003	2004	Objectifs 2005
Emprunts taux variable	35,7%	33,1%	46,3%	39,3%	35,3%	< 30%
Emprunts taux fixe	64,3%	66,9%	53,7%	60,7%	64,7%	> 70%

Source : Rapport AFE « Gestion de la dette 2000-2004 » (08.04.2005) - diffusé à la Commission des finances du Grand Conseil

- Les outils de gestion

Les travaux de développement de la Comptabilité Financière Intégrée (CFI) ont fait émerger le concept de Gestion Financière Intégrée, pour implanter en deux étapes une gestion efficace des liquidités à tous les niveaux, de façon transversale « Etat » et à flux tendus :

- la première étape est la mise en œuvre d'un concept interne à l'administration centrale, qui consolide tous les outils sur base d'une plateforme de référence qui est la CFI ;

- la seconde étape mettra en œuvre, sous la forme du projet de loi « Caisse centralisée » soumis au Conseil d'Etat le 26 novembre 2005, un concept global de gestion des liquidités pour l'Etat de Genève. Celui-ci a été largement décrit dans la réponse à la motion M 1483.

- Les marges et les commissions

Dès 2003, la Trésorerie générale a mis en place une nouvelle stratégie de négociation, et tout particulièrement sur les marges et les commissions, avec pour objectif de réduire ces dernières de plusieurs points de base.

Les négociations sur les marges et les commissions sur l'ensemble des emprunts à long terme (4487.41 millions de F sur une période moyenne de 7,5 ans) représentent une économie réelle de plus de 50 millions de F pour les 10 prochaines années, soit environ 15 points de base (0,15%) en moyenne par transaction. Ces économies viennent en non-dépenses sur la nature « 32 » – Charges d'intérêts passifs sur la période 2004 - 2014.

Les négociations sur les marges et commissions sur l'ensemble des emprunts à court terme (25 milliards de F) représentent une économie réelle de l'ordre de CHF 5 millions de F (2 points de base (0,02%)) en moyenne par

transaction, soit une économie de plus de 2,5 millions de F par année (sur 2003 et 2004). Ces économies viennent en non-dépenses sur la nature « 32 » – Charges d'intérêts passifs de l'année concernée.

Au total, les économies déjà réalisées peuvent se chiffrer de quelques centaines de francs (résiliation d'un compte) à plusieurs centaines de milliers de francs (planification des décaissements via la CFI, introduction des BVRB, gestion des liquidités en flux tendus, introduction du cash-pooling, renégociation des conditions de gestion avec les institutions financières, etc.)

L'économie réalisée se monte à environ 3 millions de F pour l'année 2004. Ce montant va s'accroître et devrait atteindre 6 à 8 millions de F pour 2005. Ces économies se retrouvent sur les natures « 31 – Dépenses générales », « 32 – Intérêts passifs » et « 36 – Subventions accordées », et sont pour partie déjà intégrées dans le Budget 2005.

Plus la Trésorerie générale va traiter un volume de liquidités important au travers des outils de gestion, plus les possibilités d'optimisation de la gestion des liquidités seront importantes.

3. Autres actions entreprises

3.1. Le Grand Conseil a adopté le 21 avril 2005 la motion 1615 invitant le Conseil d'Etat « à consacrer la part des bénéfices issus de la vente des réserves d'or excédentaires de la BNS qui reviendra au canton de Genève exclusivement à l'assainissement de la dette cantonale. »

Les dix versements de la BNS du 13 mai au 14 juillet, soit un total de 539 481 630,00 F, ont été comptabilisés sous le centre de responsabilité publié « Gestion de la dette » (230100) – Bénéfice extraordinaire sur la vente d'or BNS (440.04) ».

Cependant, cette affectation n'est pas encore définitive. En effet, le 29 août 2005, l'initiative populaire « pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque Nationale Suisse » a abouti. Sa validité est en cours d'examen à la Chancellerie d'Etat.

3.2. En ce qui concerne les actifs du patrimoine financier, il convient tout d'abord de faire leur inventaire. Celui-ci vient d'être réalisé par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL).

3.3. En matière de taxes nouvelles, le Conseil d'Etat signale qu'il y sera répondu de manière approfondie dans le cadre de son rapport sur la motion 697 concernant l'augmentation de certaines recettes fiscales de l'Etat. De manière plus générale, à partir de 1995, le Conseil d'Etat a lancé environ 200 projets de réforme dans tous les secteurs d'activité de l'Etat, certains ont déjà abouti, d'autres sont en cours de réalisation, en particulier le projet GE-

Pilote. Dans son rapport aux motions 662, 667 et 669, le Conseil d'Etat en rappelle les points forts et présente un tableau qui actualise un certain nombre d'actions en cours et permet ainsi de faire le lien entre ce qu'il a été convenu d'appeler « la réforme de l'Etat » et le projet GE-Pilote.

3.4. Enfin, il y a lieu de rappeler l'adoption, le 16 septembre 2005, par votre parlement de la loi modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, introduisant un mécanisme de frein à l'endettement. Si aucun référendum n'est déposé d'ici au 9 novembre, la loi entrera en vigueur à l'exception de l'alinéa 5 de l'article 7. Celui-ci, en effet, reste conditionné à l'acceptation par le peuple de la modification constitutionnelle introduisant le référendum obligatoire en matière d'assainissement financier rendue nécessaire.

En conclusion, si la réduction de la dette a toujours été un objectif prioritaire du Conseil d'Etat; il a notamment dès les années 2000 mené plusieurs réflexions qui ont abouti à la mise en place en 2003 d'une stratégie en matière de gestion de la dette et de gestion des liquidités en flux tendus; il a entrepris également de nombreuses actions ayant toutes pour but d'assainir les finances publiques.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

La présidente :
Martine Brunschwig Graf

ANNEXE

Tableaux sur les réformes entreprises et en cours

Objectif	Mesures	Etat des travaux	Observations
Outil de décision politique	GE-Pilote Définition et évaluation des prestations Mise en place d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour les prestations fournies Mise en place d'un budget par prestations	Le projet comporte 3 étapes : 2004-2005 : mise en place des outils d'évaluation et premières déterminations des prestations; 2005-2007 : analyse complète des prestations, dotation des indicateurs correspondants; 2007-2009 : mise au point du budget et de la planification financière par prestations.	Les gains d'efficacité à atteindre sont de deux natures : . gains issus de décisions politiques prises sur la base d'une connaissance de l'ensemble des prestations et de leur évaluation (évaluation stratégique des prestations) ; . gains issus de la gestion des prestations et des services grâce aux indicateurs mis en place.

Objectif	Mesures	Etat des travaux	Observations
<p>Système d'information et de gestion</p> <p>Comptabilité Financière Intégrée (CFI) : Introduction d'un système comptable unifié et permettant l'élaboration d'une comptabilité analytique</p>	<p>Outils uniques pour l'ensemble des départements</p> <p>Décentralisation des outils de gestion</p> <p>Support aux utilisateurs</p> <p>Participation au développement de projets transversaux et d'intégration d'applications métiers</p>	<p>Le projet sera achevé fin 2005 avec l'extension de la CFI à tous les départements.</p> <p>2006 : décentralisation dans les départements et utilisation de la CFI pour les budgets et les comptes de l'Etat.</p> <p>Entrée en fonction du Centre de Compétences CFI (CCCCFI).</p> <p>2006</p>	<p>Ce projet a exigé l'engagement des compétences de tous les départements et services concernés.</p> <p>Développer le transfert de compétences avec les services financiers et entités transversales.</p> <p>Assurer l'accessibilité optimale du système CFI et le support aux utilisateurs , garantir la maintenance évolutive des fonctionnalités.</p> <p>Participation au développement de nouveaux projets transversaux à composantes financières (Refonte AFC, SIRH, IPSAS, GE-Pilote) ;</p> <p>La CFI est un outil indispensable pour la réalisation de GE-Pilote.</p>

Objectif	Mesures	Etat des travaux	Observations
<p>Méthodes et outils de gestion financiers, comptables, budgétaires</p> <p>Mise en place d'indicateurs et de nouveaux modes de gestion</p>	<p>Optimisation de la gestion de la dette</p>	<p>Dès 2003 : indicateurs fixant les objectifs en matière d'emprunts, de risques, de durée des emprunts.</p>	<p>Des gains financiers se dégagent aussi bien de la gestion de la dette que de la mise en commun de la gestion des ressources financières initiée par le cash pooling.</p>
	<p>Suivi de la trésorerie</p>	<p>Dès 2004 : indicateurs permettant le suivi de la trésorerie.</p>	
	<p>Concentration des moyens financiers pour rentabiliser la gestion</p>	<p>Dès 2005 : introduction progressive du « cash pooling », opération à étendre sur 2 ou 3 ans.</p>	
	<p>Caisse centralisée</p>	<p>Dès 2006, en fonction de l'adoption d'un projet de loi.</p>	<p>Deuxième étape pour optimiser la gestion des liquidités, en renforçant la vision prévisionnelle avec mise en œuvre d'une plate-forme spécifique.</p>
	<p>Gestion des débiteurs</p>	<p>Dès 2004-2005, avec CFI, contrôle systématique des opérations de facturation et de recouvrement.</p> <p>Des améliorations notables ont déjà été apportées dans la gestion des débiteurs, notamment au SCARPA (DIP), à l'AFC et au DAM.</p>	<p>Une analyse d'efficacité devra être conduite sur la base des premières expériences CFI afin de déterminer si des mesures ultérieures doivent être prises (gestion centralisée des débiteurs, externalisation partielle du contentieux, etc.).</p>

Centre de recouvrement	En 2006 première étape, ensuite pour centraliser la gestion et le recouvrement des créances pour l'ensemble de l'administration.	Une évaluation sera faite du coût et du bénéfice réalisés en termes de francs et d'utilisation des ressources.
Evaluation des actifs de l'Etat	Rapport remis au printemps 2005 ; le CE s'est prononcé en octobre 2005 sur la méthode de comptabilisation.	Cette première étape est essentielle pour l'application des normes ; elle nécessitera des décisions avec des conséquences sur le bilan de l'Etat.
Gestion des chantiers de l'Etat	1998 : nouvelle méthode de calcul des coûts (codes de frais par éléments – CFE). La méthode CAN (catalogue des articles normalisés) est utilisée pour le génie civil.	

<p>Expérience de Nouvelle Gestion Publique (NPM) évaluée ; mise en route du projet GE-Pilote au 1.09.04</p>	<p>L'expérience NPM évaluée par l'ICF en 2001 a permis de tirer des enseignements utiles pour la mise en place généralisée d'indicateurs pour la gestion des services et institutions subventionnées (GE-Pilote).</p>	<p>La mise en place d'indicateurs simples, validés par les services, est indispensable. La réussite de la démarche dépend de la qualité des indicateurs, qui ne doivent pas constituer des contraintes administratives inutiles.</p>
<p>Introduction des normes IPSAS</p>	<p>PL sur les normes IPSAS adopté par le GC en mai 2005 (L 8932) ; les normes seront introduites au 1.01.2008.</p>	<p>Un Centre de compétences IPSAS (CCIPSAS) a été créé ; les premières directives ont été soumises à une première appréciation du CE en août 2005.</p> <p>Le CE a soutenu la démarche et les grandes orientations proposées par le centre de compétences IPSAS.</p>

Objectif	Mesures	Etat des travaux	Observations
Simplification des procédures et des démarches pour les citoyens	Création du guichet universel avec simplification des procédures	<p>17 procédures simplifiées sont offertes au public.</p> <p>Etape suivante : développement de l'administration en ligne.</p>	<p>Une enquête de satisfaction conduite par la Chancellerie montre l'intérêt de poursuivre la démarche.</p> <p>Le développement de l'administration « interactive » devrait constituer la réponse complémentaire aux efforts déjà entrepris ; les questions à résoudre portent sur la sécurité à garantir et l'usage de la signature électronique.</p>
	Mise au point de CD-ROM pour les déclarations fiscales	<p>Actuellement, 50% des contribuables personnes physiques utilisent le CD-ROM GE-Tax pour remplir leur déclaration.</p>	<p>Une prochaine étape simplifiera la déclaration fiscale, ce qui suppose aussi la simplification de la législation fiscale.</p>
		<p>Le CD-ROM pour l'impôt à la source a été introduit en 2004 et remporte le succès attendu.</p> <p>Le CD-ROM pour l'imposition des personnes morales sera distribué avec la nouvelle déclaration pour la période fiscale 2006.</p>	<p>L'étape ultime interviendra avec la déclaration en ligne (pour les questions à résoudre, voir ci-dessus).</p>

Introduction du Revenu Déterminant Unifié (RDU) pour les prestations sociales ; fixation d'une base et d'un système unique pour l'octroi des prestations

Autres démarches

Loi RDU adoptée par le GC en mai 2005 ; PL présentant un crédit d'étude informatique soumis au CE en été 2005. Plan de travail prévoyant l'introduction du RDU au 1.1.09.

Les départements introduisent progressivement des formulaires et certains services en ligne.

Le RDU vise à la fois à simplifier les démarches pour le citoyen, mais aussi à améliorer l'équité et le contrôle dans la distribution des prestations.

Le site de l'Etat (sous guichet universel) recense de façon fonctionnelle toutes les prestations disponibles.

Objectif	Mesures	Etat des travaux	Observations
Synergie Etat-Communes	Répartition des tâches et péréquation financière	<p>Le CE, l'ACG, la VdG se sont mis d'accord pour ouvrir les travaux sur la péréquation financière (selon modèle RPT fédérale) et sur une répartition des tâches et compétences fondée sur des critères précis (proximité, efficacité, subsidiarité, efficacité, égalité de traitement).</p> <p>2 groupes de travail ont été créés (DF – DIAE – ACG – VdG), dont les travaux portent sur 2005 - 2006.</p> <p>novembre 2005 : présentation aux Magistrats du Canton et des Communes des pistes dégagées, avec méthodologie et arbre de décision.</p>	Les principes de la nouvelle péréquation financière adoptée par le peuple en novembre 2004 devraient faciliter ces travaux, d'autant plus que des tâches préliminaires avaient déjà été accomplies.

Objectif	Mesures	Etat des travaux	Observations
Réorganisations sectorielles	<p>Voir : www.geneve.ch/reforme/</p>	Les réorganisations sectorielles constituent une exigence permanente en fonction des besoins d'efficacité.	Le site Internet recense les opérations déjà conduites.