



Date de dépôt : 13 août 2024

Rapport

de la commission des finances chargée d'étudier la proposition de motion de Julien Nicolet-dit-Félix, Marjorie de Chastonay, Emilie Fernandez, Uzma Khamis Vannini, Léo Peterschmitt, Dilara Bayrak, Angèle-Marie Habiyakare, Pierre Eckert, David Martin, Sophie Bobillier, Lara Atassi, Louise Trottet pour une estimation plus fiable des recettes de l'Etat

Rapport de majorité de Pierre Nicollier (page 4)
Rapport de minorité de Emilie Fernandez (page 25)

Proposition de motion

(3009-A)

pour une estimation plus fiable des recettes de l'Etat

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- que les comptes 2023 présentent des revenus extraordinaires de 1,973 milliard de francs par rapport aux estimations faites à l'automne 2022 ;
- que les comptes 2022 présentaient un excédent de 1,3 milliard de francs (pour 2 milliards de revenus extraordinaires) ;
- que les revenus de l'Etat sont chroniquement sous-évalués (500 millions en 2020, 1,5 milliard en 2021, 2 milliards en 2022 à nouveau 2 milliards en 2023), ce qui altère considérablement les débats budgétaires ;
- que, sur des revenus prévisionnels de 9,5 milliards au budget 2023, des revenus extraordinaires de 2 milliards aux comptes 2023 représentent une marge d'erreur de près de 21% difficilement justifiable ;
- que, de façon générale et croissante, les recettes sont largement sous-estimées depuis de nombreuses années, la barre des 20% d'erreur étant désormais atteinte ;
- que les autres cantons suisses sont en mesure d'évaluer de façon nettement plus précise les recettes à venir¹ ;
- que les mécanismes de frein au déficit ainsi que les contraintes budgétaires des communes prennent comme valeur de référence exclusive les estimations de recettes fournies par le département des finances ;
- que le budget 2024 a été établi sur une estimation de revenus (10,3 milliards de francs) inférieure de près de 800 millions de francs aux revenus effectifs de 2022 (11,1 milliards) et de 1,2 milliard de francs aux revenus effectifs de 2023,

¹ Voir à ce propos la courte étude d'*Avenir Suisse* « budgets cantonaux hors cible » : <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/budgets-cantonaux-hors-cible/>

invite le Conseil d'Etat

- à prendre connaissance des différentes méthodes d'estimation des recettes fiscales utilisée dans les cantons obtenant de meilleurs résultats que le nôtre et à s'en inspirer pour obtenir de meilleurs résultats ;
- sauf situation exceptionnelle dûment justifiée, à admettre a minima que les recettes projetées pour l'élaboration du budget de l'année suivante ne peuvent être inférieures aux recettes réelles figurant aux comptes de l'année précédente.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Pierre Nicollier

La commission des finances a traité cet objet à quatre reprises, à savoir les 15 et 22 mai, puis les 12 et 19 juin 2024, ceci sous la présidence de M. François Baertschi.

Les procès-verbaux ont été pris par M. Lucas Duquesnoy. La commission a été assistée dans ses travaux notamment par le secrétaire de la commission, M. Raphaël Audria.

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

La motion invitait le Conseil d'Etat à (i) étudier les méthodes d'évaluation des recettes fiscales des autres cantons ainsi qu'à (ii) utiliser les derniers comptes (année N-1) pour construire les budgets suivants (année N+1).

Auditions

Ont été auditionnés :

- le premier signataire, M. Julien Nicolet-dit-Félix ;
- pour le département des finances, M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint, M. Richard Chirenti, économètre, et M. Vahan Garibian, économètre.

Audition du premier signataire

M. Julien Nicolet-dit-Félix

M. Nicolet-dit-Félix espère que la rapidité de la convocation traduira une convergence de vues sur ce problème très important pour la République.

Le premier signataire souligne que la question des prévisions fiscales n'est pas nouvelle. Dès 2016, la presse genevoise relatait une situation restée extraordinaire. En 2017, le conseiller d'Etat Dal Busco annonçait un excédent de 150 millions de francs alors que l'on attendait un déficit. En 2018, le canton voyait à nouveau un résultat positif et surprenant, avec, déjà à l'époque, des discussions sur l'allocation des bénéfices. En 2020 durant la crise covid, les pertes sont beaucoup plus faibles que prévu, avec une différence de plusieurs centaines de millions de francs. A partir de 2021, l'erreur dans l'estimation commence à croître passant de centaines de millions au milliard, ce qui est

confirmé à nouveau en 2022 avec 1,5 milliard de francs et en 2023 avec près de 2 milliards de francs d'erreur.

Le député montre deux graphiques pour illustrer que si presque tous les cantons affichent des recettes aux comptes supérieures aux recettes budgétées, le canton de Genève reste le champion suisse des budgets hors cible selon Avenir Suisse, avec une erreur en moyenne de 4000 francs par résident. Il est inquiet du changement d'ordre de grandeur en 2020, passant de quelques centaines de millions de francs à plus d'un milliard, s'approchant des 2 milliards de francs, soit 20% du budget total.

En comparant Genève à des économies assez similaires, basées sur le commerce de gros et la finance, Zoug et Bâle-Ville présentent également des erreurs importantes, mais dans des proportions moindres. Il est à noter que Berne présente pour sa part un delta négatif, ce qui n'est pas non plus souhaitable, évidemment.

Le premier signataire en conclut que la méthode d'estimation actuelle est dysfonctionnelle. Il s'agit d'élaborer un budget sur la base d'estimations fiables pour les revenus ainsi que pour les charges. Le parlement n'a la capacité d'agir que sur les charges et doit donc prendre en compte les estimations de l'administration. Avec de telles différences, l'exercice budgétaire devient compliqué. Il apparaît donc légitime de demander à l'exécutif d'avoir des informations plus fiables.

Il souligne les différents mécanismes contraignants qui limitent la capacité de voter des budgets déficitaires ainsi que les projets dans le pipeline qui visent à rendre ces mécanismes autrement plus contraignants.

Il estime que la moindre des choses est que la base sur laquelle les budgets sont construits soit faible et donc que l'on ait des recettes correctement évaluées. Si l'on entend souvent dire que l'Etat est au bord de la faillite, ce sont bien les comptes qui importent et le discours sur le budget chaque automne ainsi que les budgets rigoureux en termes d'augmentation de postes qui s'ensuivent ne tiennent pas avec la réalité des comptes. Cette logique revient à devoir toujours chercher comment réduire les prestations et ne pas les augmenter, ce qui revient à aller vers toujours moins d'Etat.

Enfin, il faut rappeler que, dans les communes, le delta entre le budget et les comptes est beaucoup plus important encore, en moyenne de 30%, avec des écarts bien plus importants dans certaines.

Le député souligne avoir discuté de cet élément avec le secrétaire général de sa commune qui lui confirmait qu'il y avait un vrai problème à ne pas pouvoir avoir des estimations fiables, ce d'autant plus que les communes ont des contraintes budgétaires plus fortes que le canton, notamment puisqu'elles

ne peuvent pas être déficitaires. La commission fiscale a déjà beaucoup parlé de cette question, mais il estime que les communes devraient pouvoir se prononcer.

Pour ce qui est des solutions, la motion envisage deux pistes :

- 1) Il s'agit en premier de lieu de voir d'où vient cette spécificité genevoise et de regarder ce qui se passe dans les autres cantons. Le député sait que le DF partage aussi ce problème, mais il y a de véritables enseignements à tirer des pratiques des cantons qui sont géographiquement proches, et partagent la même structure économique.
- 2) La motion propose également l'introduction du principe suivant, sauf cas particulièrement exceptionnel et motivé, à savoir admettre que les recettes effectives de l'année N-1 lorsque l'on établit le budget doivent être reprises comme minimum des recettes réelles planifiées pour le budget N+1. On se retrouve depuis quelques années avec des budgets construits sur des recettes prévisionnelles, élaborés sur la base de recettes qui ne correspondent pas aux recettes réelles de l'exercice N-2. Concrètement, et sauf s'il se produisait une catastrophe économique majeure, les recettes réelles de l'année 2024 seront très largement supérieures à celles de 2022 et la moindre des choses serait de partir sur cette base, puisque l'on connaît le chiffre. Ce principe aurait fonctionné si on l'avait appliqué aux 9 dernières années, y compris durant les années covid. Si on avait appliqué ce principe de prise en compte des recettes réelles à N-2, cela n'aurait pas été très risqué sur le court terme. Le risque serait de faire une erreur d'une année à l'autre, comme le canton de Berne. On sait que cette croissance cumulée de la population, de l'activité économique et des inégalités devrait se terminer un jour ou l'autre. D'un autre côté, on a un mécanisme de réserve conjoncturelle qui est plein à ras bord et que l'on ne parvient plus à remplir. Si on appliquait cette méthode sur les années précédentes, non seulement cela fonctionnerait, mais on aurait quand même eu des excédents. La motion propose par ailleurs de prévoir des exceptions pour les situations exceptionnelles. Il s'agit ici d'appliquer ce principe tant que l'on n'a pas une meilleure méthode pour estimer ces recettes. En définitive, l'idée est de réajuster le référentiel. Actuellement, on table sur des recettes de l'ordre de 9 ou 10 milliards de francs alors que l'on sait qu'elles seront plutôt de l'ordre de 11 ou 12 milliards de francs, avec un vrai impact sur les travaux budgétaires.

Un député PLR note que cette motion n'est finalement pas très politique en tant que telle. Il se demande en premier lieu en quoi le canton de Zoug est comparable au canton de Genève et n'est pas sûr de voir le lien. Le député est surpris de voir que le groupe des Verts était le premier à dire que la RFFA

n'aurait pas d'effets, contrairement à ce que disait le PLR. Or, c'est bien ce qui s'est produit et la RFFA a eu une incidence réelle depuis 2020, avec une importance capitale dans les comptes de l'Etat. Beaucoup de cantons se réjouiraient d'avoir autant de différence. Quand on parle d'estimations fiables, le DF est bien obligé de se fier aux prévisions données par le panel d'entreprises qu'il consulte. Cette centaine d'entreprises communique sur ce qu'elle estime arriver à faire pour l'année qui vient. Le député comprend que cette motion voudrait améliorer la méthode actuelle, mais reste un peu perplexe sur sa capacité à prédire les évolutions des revenus face à des événements aussi incertains que le covid ou la guerre en Ukraine et qui ont eu des incidences énormes sur les comptes. S'il ne faut pas se réjouir de ces crises, le député se demande comment les demandes de la motion pourraient permettre de mieux évaluer les bénéfices des entreprises mêmes, alors que ces résultats reposent aussi sur le prix des matières premières dans le monde. Enfin, il se questionne sur le but final de ce texte. La réserve conjoncturelle est un artifice comptable auquel le PLR s'oppose et il est incorrect de dire qu'elle est pleine, alors que le canton a encore une dette de plusieurs milliards de francs. Le député demande si l'objectif poursuivi est finalement d'avoir des estimations fiscales plus élevées pour arriver à un budget plus important qui permette de dépenser plus, avec les risques que cela engendre.

Le premier signataire explique que l'économie du canton de Zoug est finalement assez proche de celle du canton de Genève en ce qu'elle est fortement tertiaisée et très dépendante d'entreprises multinationales dont beaucoup dépendent du cours des matières premières, ce qui les rend très volatiles. On pourrait effectivement comparer Genève et d'autres cantons comme Glaris, et le premier signataire invite le député PLR à faire cette comparaison s'il le souhaite, comparaison qui aurait cependant moins de sens selon lui. Sur la méthode d'estimation, c'est effectivement ce fameux panel d'entreprises qui permet de faire des estimations. Il n'en reste pas moins que la méthode dysfonctionne et ne fournit pas les résultats escomptés, alors que l'on pourrait avoir d'autres approches. La méthode actuelle ne permet pas d'estimer des recettes fiables qui servent d'outil prévisionnel pour élaborer un budget. Le premier signataire a tenté de vider ce texte de tout à priori politique et regrette un peu le procès d'intention qui est ici fait. L'intention est uniquement d'avoir des recettes correctement évaluées et non pas de dilapider l'argent de l'Etat. Il est cependant vrai qu'un certain nombre de prestations publiques sont demandées par différents votes de la population et il faut pouvoir les financer. Il pense que le PLR estime qu'il faut baisser les impôts, et si possible ceux des personnes les plus aisées. Quel que soit le projet budgétaire que l'on a, la moindre des choses est de pouvoir tableur sur des

chiffres qui correspondent à la réalité maximale, et il serait même préférable pour tout le monde d'avoir des chiffres corrects dans la campagne qui s'annonce sur la baisse fiscale. Le discours du député viserait plutôt à améliorer les prestations à la population, mais cette motion porte vraiment sur les chiffres sur lesquels on travaille.

Le député PLR estime que c'est le premier signataire qui fait un procès d'intention, puisqu'il estime que les prévisions ne sont pas fiables. Or, les recettes réelles sont elles aussi des estimations, puisque les taxations ne sont pas définitives et que l'on est encore sur des approximations quand la commission traite les comptes. Il y a des corrections d'année en année pour justement venir corriger ces montants. Le député se demande si le premier signataire estime que l'Etat aurait pu prévoir que le commerce de gros allait rapporter 262 millions de francs d'impôt cantonal sur le bénéfice en 2019, 442 millions en 2020, 1,244 milliard en 2022 ou 1,42 milliard en 2023.

Le premier signataire confirme que les prévisions peuvent en effet se tromper. Le député a parfaitement raison de dire que l'économie genevoise repose sur des entreprises dont les recettes sont volatiles, et l'imposition des personnes morales dépend du bénéfice. Avec des relations relativement faibles du chiffre d'affaires, on peut avoir des variations fortes sur les recettes, de même que la croissance cumulée de la démographie, de l'économie et des inégalités n'est pas nécessairement durable. La croissance finie n'existe pas et va à un moment ou à un autre cesser. Or, le biais est de faire croire que ces recettes font que les recettes globales augmentent. Cela n'est pas vrai, puisque si tous les postes augmentent de façon constante avec des variations, il y a des compensations entre les postes. La proposition de la motion n'est pas d'anticiper que les recettes vont augmenter de 20% par année, mais bien de dire, a minima, qu'il faut prendre les recettes de l'année N-2, comme cela aurait déjà marché sur les 9 années précédentes.

Une députée PLR s'interroge sur l'usage du terme fiabilité qui remet en question la confiance envers l'administration. La députée se demande quel serait l'intérêt du DF à faire des estimations aussi différentes des comptes. D'autre part, la deuxième invite évoque des situations exceptionnelles dûment justifiées et la députée aimerait savoir quelles seraient les situations concernées. Enfin, elle demande si le but d'intégrer les correctifs des années précédentes au budget de l'année d'après n'est pas contradictoire avec la volonté d'avoir une démarche de sincérité et de fiabilité.

Le premier signataire répond qu'il n'y a pas de problème de confiance et qu'il ne fait pas un procès d'intention au DF qui fait un excellent travail. Le député ne prête aucune intention à personne, mais constate quand même que les résultats sont insatisfaisants malgré l'excellent travail du DF. Sur les

situations exceptionnelles, on imagine des situations de crise conjoncturelle majeure comme une nouvelle épidémie ou un élargissement du conflit en Ukraine. On peut aussi imaginer à l'inverse qu'il y ait des recettes qui soient vraiment exceptionnelles pour une année, par exemple une lourde amende infligée à une entreprise. De nouveau, il s'agit d'une motion et non d'un projet de loi, et le plénum aura tout loisir de l'amender pour la préciser. On sait que le DF travaille déjà sur ces éléments, mais pour les auteurs du texte, le rythme des travaux n'est pas suffisant pour tendre plus rapidement vers des estimations plus fiables. L'emploi de l'expression « dûment justifiée » indique qu'il faudrait expliquer cette situation avec des arguments incontestables. Enfin, sur la question des correctifs a posteriori par rapport à la publication des comptes, la différence n'est de toute façon pas significative et on se retrouve en général dans l'épaisseur du trait.

Un député PLR rappelle que, par essence, le budget repose toujours sur de fausses estimations. Finalement, dans les entreprises, ce qui compte le plus, ce sont les comptes, puisqu'il s'agit de la retranscription chiffrée de l'année qui permet d'avoir un outil d'aide à la direction en indiquant comment augmenter les revenus et baisser les charges. Dans les collectivités publiques, le budget est plus important puisqu'il indique un cap politique. Concrètement, au lieu de se demander combien d'argent va arriver dans les caisses pour savoir comment dépenser, les partis se demandent tout de suite comment le dépenser. Concernant ces estimations, il est intéressant de rappeler que la Cour des comptes s'est penchée sur la question et a trouvé que ces estimations étaient plutôt fiables, ce qui questionne sur la capacité de la motion à être plus compétente que la Cour pour estimer cette fiabilité. D'autre part, si on revient sur le tableau qui fait l'historique, et que l'on revient sur N-2 chaque année, le député constate qu'en dehors des années depuis le covid, on voit par exemple qu'en 2019, l'Etat n'était pas si mauvais dans ses estimations et que ce sont surtout les dernières années qui voient une grande différence. Pour rappel, en décembre 2020, le Conseil d'Etat avait demandé au parlement de voter un budget ultra-déficitaire, ce que le PLR avait soutenu, puisque ce budget intégrait la réalité de la période qui nécessitait par un exemple un certain nombre d'aides qu'il aurait été incongru de refuser. Ces aides étaient venues soutenir tant des particuliers que des entreprises, ce que le PLR soutenait. Il est évident qu'un an et demi après, au moment des comptes, la situation n'était pas du tout celle que l'on attendait puisque des aides n'ont pas été utilisées, ce que l'on ne pouvait alors pas savoir.

Si on prend cette situation comme exemple, il est difficile de ne pas dire autre chose que : « un budget est nécessairement faux ». Donc, si on regarde l'historique, les années covid viennent fausser la donne. Le député revient sur

l'affirmation du premier signataire que les budgets actuels se font dans une perspective afin d'avoir moins d'Etat. Or, entre 1998 et 2023, la population a augmenté de 121 357 personnes, soit une augmentation de 30%. Dans le même temps, les recettes fiscales ont augmenté de 6,172 milliards de francs, soit une augmentation de 173% tandis que le total des charges a augmenté de 4 milliards de francs, soit une augmentation de 81% qui correspond au plus du double de l'augmentation de la population. Il est donc difficile de dire que l'on va vers moins d'Etat ces dernières années.

Sur la question des communes, il est vrai qu'elles n'ont pas le droit de faire de déficit, et si elles le font, elles doivent faire un PFQ pour le redressement. Ayant été longtemps conseiller municipal d'une commune qui a fait un déficit, le député note que, si le plan quadriennal présenté était intéressant, la situation s'était améliorée dès l'année suivante, alors même qu'il s'agissait de la commune la plus précarisée du canton. Il se demande donc si le député a connu une commune qui, par hypothèse, lorsqu'elle a élaboré un PFQ, n'aurait pas vu sa situation s'améliorer dès l'année suivante. En se souvenant de ce que faisait le conseiller administratif chargé des finances dans sa commune, ce dernier recevait les hypothèses de l'Etat et prenait sa propre marge qui lui permettait, quand arrivaient les comptes, de disposer d'un meilleur résultat que ce qui était budgété. Si sa commune le faisait, le député est persuadé que les autres le font également et il se demande pourquoi le député a peur pour les communes.

Il ajoute que, sur la question des erreurs d'estimation, la motion souhaite mettre en place un certain automatisme dans les revenus considérant les comptes. Or, cela ne prend pas en compte la question des charges alors que le député premier signataire est de celles et ceux qui veulent mettre en place des automatismes sur l'augmentation des charges. Sur la question de la réserve conjoncturelle, le premier signataire estime qu'elle déborde et le député demande s'il pourrait réexpliquer à la commission ce qu'est la réserve conjoncturelle d'un point de vue étatique et son pendant en termes de liquidités. Enfin, puisque la motion évoque le fait qu'il y aurait une meilleure méthode pour prédire les recettes futures, et ce alors même que le passé à N-2 n'explique pas toujours ce qui s'est produit par la suite, le député demande quelle autre méthode pourrait exister en dehors de celle où l'on s'intéresse à ceux qui sont les contributeurs de l'Etat et qui donnent leurs prévisions.

Le premier signataire rejoint le député en ce qu'un budget ne devrait pas prendre en compte que la question des besoins, mais aussi celle des ressources à disposition. Il a en cela une approche assez libérale de la question et la moindre des choses est que la réponse corresponde à quelque chose qui a du sens. Une prévision n'est pas une prédiction et la question qui se pose a

posteriori est de savoir quelle est la marge d'erreur, si elle est de 3, de 5, de 15 ou de 20%. Sur la question de la méthode, il est tout à fait vrai de dire que cette méthode empirique qui consiste à regarder l'avenir pour déterminer l'avenir est problématique. Mais en définitive, c'est ainsi que les choses fonctionnent dans les sciences sociales. Les économistes peinent à prédire des variations boursières à une semaine près, ce qui traduit la part très importante d'empirisme de la discipline. Ce que la motion fait, c'est de mettre le problème sur la table. Donc, soit on le nie et on considère comme acceptable un delta de 20%, soit on dit que ce n'est pas acceptable. Le député a clairement entendu le DF aller dans ce sens à la commission fiscale et il faut dès lors trouver une autre manière de faire.

Le panel n'est pas une mauvaise méthode, mais elle n'est pas complètement satisfaisante et devrait être complétée par autre chose. Il propose de regarder ce qui se fait ailleurs, par exemple dans le canton de Vaud où l'on parvient à être dans une fourchette de 5%. Sur la question de la Cour des comptes, le député a recherché le rapport de la Cour qui est antérieur au covid. Il concède que l'évolution des deltas a explosé depuis le covid, mais ce n'est pas parce que le phénomène est récent qu'il en est moins problématique.

Sur le reste et notamment sur la RFFA, le fait d'avoir une économie très tertiariée qui repose sur des entreprises qui ont des bénéfices gigantesques génère aussi beaucoup d'inégalités, ce qui crée en bout de chaîne des besoins sociaux qui vont croissant. Donc, cette augmentation des recettes génère aussi une hausse des charges. Il y a un impôt sur les personnes physiques qui est progressif et, quand les inégalités augmentent, la masse fiscale croît. Il en va de même quand les entreprises ont des résultats très différents entre elles et que cela génère de la croissance fiscale.

Le député PLR aimerait une réponse sur la question des communes et sur le moins d'Etat. Il demande au député s'il ne trouve pas contradictoire d'expliquer que le taux progressif pour les personnes physiques génère de l'inégalité, et ce alors qu'il y a un taux fixe pour les personnes morales.

Le premier signataire répond que ce taux fixe porte sur le bénéfice et non pas sur le chiffre d'affaires. De fait, les personnes physiques sont fiscalisées sur le chiffre d'affaires moins un certain nombre de déductions qui ne sont pas liées à leur vie au quotidien alors que les entreprises sont fiscalisées sur la marge bénéficiaire. Quand le chiffre d'affaires varie de 10 ou de 15%, le bénéfice peut exploser et une entreprise importante peut en bénéficier. Sur la question des communes, le député invite le député PLR à poser ces questions à l'ACG qui aura des réponses plus précises.

Un député S se demande s'il faut lire la deuxième invite comme une contradiction avec le concept de décroissance qui est cher au groupe des Verts.

Le premier signataire répond qu'il est vrai qu'accepter une croissance modérée serait un objectif politique acceptable pour les Verts. Pour faire simple, il y a plusieurs croissances. La croissance démographique fait que l'on va forcément avoir une croissance des recettes fiscales. Si par miracle les revenus devenaient plus égaux, on aurait certes une baisse des recettes fiscales, mais aussi une baisse des charges avec la diminution des postes de l'aide sociale.

Le député S demande si le premier signataire considère que la RFFA a représenté une baisse ou une hausse d'impôt.

Le premier signataire répond que certaines entreprises ont connu une baisse massive de la fiscalité, celles étant au statut ordinaire, tandis que d'autres ont vu leurs impôts augmenter. Le résultat final fait que les recettes sur les personnes morales ont augmenté, mais le député n'est pas dogmatique sur la question.

Un député S rappelle que le problème réside dans la différence entre le budget, où l'on discute des charges de l'Etat et de la nécessité de couper dedans si le budget est déficitaire, et les comptes, où l'on a en général de bonnes surprises. Il souligne que le député PLR dit toujours que le budget de l'Etat est comme un budget de famille où il faut d'abord regarder dans le porte-monnaie ce que l'on a avant de décider de ce que l'on veut faire. Quand on regarde le budget, on voit des perspectives plus minces tandis que les comptes font réaliser que l'on aurait pu être beaucoup plus ambitieux, et le député S se demande s'il n'est pas dommage de devoir fonctionner comme cela.

Le premier signataire constate qu'il est intéressant de voir que les pratiques personnelles des députés de droite poussent vers l'endettement des familles et des petits crédits alors qu'ils ont une attitude diamétralement opposée dans la gestion des finances publiques. L'Etat, quand il en a la possibilité, doit pouvoir payer des prestations de qualité à sa population, et il les lui doit. Les contribuables versent une partie de leurs revenus et sont en droit de recevoir des prestations à la hauteur en retour sans attendre des décennies.

Audition du département des finances

- *M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat*
- *M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint*
- *M. Richard Chirenti, économètre*
- *M. Vahan Garibian, économètre/AFC*

La conseillère d'Etat indique en préambule que l'idée n'est pas de refaire la même présentation des recettes fiscales que celle déjà effectuée dans le cadre des présentations transversales sur les comptes. L'idée est ici de pouvoir poser des questions et de profiter de la présence des économètres de l'AFC. Le Conseil d'Etat n'a pas de présentation plus fournie que celle qui a déjà été faite devant la commission pour les comptes, en expliquant notamment à partir de quel moment on ne parle plus d'estimations mais de réalités et pour quelle raison on ne peut pas non plus imputer les derniers résultats aux comptes dans les recettes estimées futures, notamment avec la question des correctifs.

Les auteurs de la motion indiquent que les prévisions fiscales de l'AFC sont systématiquement inférieures et que le débat budgétaire est biaisé. Il est vrai qu'il y a eu des discrédances entre les montants estimés au budget et les budgets estimés aux comptes. Il faut rappeler que tous ces montants sont toujours estimés tant pour le budget que pour les comptes et que l'on a aussi dans ce cadre une réserve conjoncturelle que l'on peut utiliser, ce qui a déjà été fait pour présenter des budgets négatifs.

Les auteurs estiment que la méthode de l'AFC n'est pas la bonne et que cela serait lié à la sous-estimation des recettes fiscales. La méthode de l'AFC a toujours été considérée comme excellente par la Cour des comptes et par la commission de contrôle de gestion, même si elle est en effet devenue un peu moins performante avec les différentes crises globales traversées ces dernières années. La motion affirme que les autres cantons feraient mieux en la matière et qu'il faudrait s'en inspirer. La conseillère d'Etat trouve ce point problématique, en particulier quand la motion reprend les propos d'Avenir Suisse qui sont biaisés.

Dans le cadre des débats sur le PL 13349, il était apparu que de nombreux cantons s'autorisent à jouer avec certains revenus en les comptabilisant sur les exercices qui les arrangent, en ne comptabilisant pas tous les revenus selon le principe d'échéance, si les comptes sont déjà excédentaires, afin de les reprendre plus tard pour équilibrer le budget. Par exemple, pour les revenus de la BNS, le Conseil d'Etat essaie toujours d'y être attentif et d'avoir des budgets sincères. Il faut aussi souligner le nombre très restreint de cantons qui appliquent les normes IPSAS, des normes qui obligent à utiliser des

estimations aux comptes et donc au budget. Même ceux qui les appliquent, à l'instar de Bâle-Ville, ne les appliquent pas tous de la même manière.

En 2021, ce sont 15 cantons qui avaient une différence sensible entre les projections des estimations fiscales au budget et les projections des estimations fiscales aux comptes. En 2022, ce chiffre est passé à 17 cantons, ce qui montre bien que les autres ne font pas forcément mieux. Si certains ont de bien meilleurs budgets, il y a aussi des différences sensibles entre leur budget et leurs comptes. Pour pallier cela, la motion propose d'utiliser les recettes du budget N+1, qui correspondraient aux recettes réelles des comptes N-1.

Il faut tout d'abord relever certaines inexactitudes dans la motion, puisqu'il y a un mélange entre les recettes fiscales et les autres revenus, avec des revenus financiers qui ne sont pas en lien avec les recettes fiscales. La motion parle également parfois de résultats comptables qui n'en sont pas. On a aussi des écarts entre le budget et les comptes qui sont inattendus dans le cadre de ces autres revenus, en particulier les recettes de la BNS qui peuvent fluctuer ou encore les revenus de confiscation au PJ qui peuvent aussi ramener d'importants sommes sans pouvoir être prévues.

Enfin, il y a un petit mélange dans les termes utilisés puisque les auteurs parlent de recettes « réelles ». Or, tant pour les comptes que pour le budget, il n'y a pas de recettes réelles ou confirmées puisque l'on est encore dans des estimations pour ces deux éléments. Donc, simplement appliquer des résultats de recettes estimées aux comptes sur des résultats que l'on souhaiterait avoir comme résultats de recettes sur un budget n'est pas raisonnable, puisque tout cela est estimé, à l'exception des recettes fiscales ponctuelles liées par exemple aux droits d'enregistrement dont on sait qu'elles ont un poids très faible.

On parle bien d'estimations puisqu'aucun contribuable n'a rempli sa déclaration d'impôt lorsque l'on prépare les budgets ou les comptes.

Il existe trois méthodes de comptabilisation des recettes fiscales. Avec le principe de caisse, les revenus fiscaux sont comptabilisés lorsque l'argent est effectivement rentré dans les caisses et seuls les revenus fiscaux sont comptabilisés à la fin de l'année. Ce principe est rejeté par l'ensemble des normes comptables modernes en ce qu'il générerait des recettes fiscales beaucoup trop éloignées de la réalité de la marche de l'économie et des ménages. Le principe d'échéance des impôts propose de comptabiliser les revenus fiscaux au moment de leur facturation. Cette deuxième méthode n'est pas totalement en phase avec la réalité, mais est autorisée par les normes MCH2. Enfin, le principe de la délimitation demande à ce que les revenus fiscaux comptabilisés soient ceux qui sont spécifiquement dus pour l'année concernée. Si ce principe est préconisé par la norme MCH2, il s'agit du seul

qui soit préconisé par les normes IPSAS. Le principe implique de faire des estimations au moment du bouclage et de corriger les estimations des exercices précédents. C'est pour cela que les recettes annuelles des comptes de l'Etat comprennent des correctifs plus ou moins importants.

Pour rappel, on a beaucoup parlé de ces correctifs pour les comptes 2022 où les correctifs des personnes physiques se montaient à 291 millions de francs, soit 6% des revenus fiscaux estimés autour de 4,4 milliards de francs. Sur les comptes 2023, la part à l'IFD comprenait 129 millions de francs de correctif, soit 13% de correctifs à comptabiliser sur l'année 2023. Les députés se souviennent aussi peut-être que, sur les comptes 2023, le bénéfice des personnes morales avait un correctif de 403 millions liés à des revenus des années précédentes. Si on devait comptabiliser par rapport à la demande de la motion les résultats aux comptes de 2023 dans l'année budgétaire N+1, on comptabiliserait des recettes qui ne sont pas liées à l'année des comptes, mais qui sont des correctifs d'années précédentes, qui plus est estimés.

Il n'est donc pas possible de considérer ces correctifs comme des recettes réelles, puisqu'ils ne permettent pas de prendre en compte des évolutions conjoncturelles qui sont inattendues et des conséquences de crise qui ne peuvent pas être anticipées au moment des estimations. Il n'est en effet pas possible de s'imaginer que les correctifs seront les mêmes d'une année à l'autre.

L'Etat a toujours insisté sur le caractère extraordinaire de l'année 2022, raison pour laquelle les correctifs étaient importants en 2023. Or, on ne sait pas si 2023 a été aussi extraordinaire au point d'avoir des correctifs dans les comptes 2024. S'il est évident qu'il faut toujours chercher à améliorer les estimations des recettes fiscales, il n'y a pas de boule de cristal et l'Etat fera toujours face à ce même problème de temporalité.

Concrètement, les prévisions fiscales de l'année N sont calculées en septembre N-1 tandis que les recettes fiscales sont estimées sur la base des données récoltées au début de l'année N+1. En fait, les recettes effectives de l'année N sont connues uniquement en N+4 ou en N+5, et c'est à ce moment-là que l'on peut parler de vraies recettes. On est donc très tributaire des estimations que font les entreprises elles-mêmes ainsi que les personnes physiques. La motion ne prendrait pas non plus en compte les réformes fiscales qui vont arriver. Il va de soi que l'on ne peut pas mettre les résultats fiscaux et les recettes fiscales estimées de comptes 2023 au projet de budget 2025 dès lors que l'on a prévu de mener deux réformes de la fiscalité, tant sur l'outil de travail que sur la baisse des impôts pour les personnes physiques.

Le secrétaire général adjoint explique que le DF a pris le temps de regarder l'analyse effectuée par Avenir Suisse qui est un think tank financé par toutes les grandes entreprises de Suisse. Dans les faits, il ne s'agit pas vraiment d'une analyse et il y a juste un tableau qui compare l'écart entre le budget et les comptes pour l'ensemble des cantons et qui se demande ce qui peut expliquer ces écarts. Malheureusement, l'auteur ne semble pas être allé interroger directement les cantons.

La conseillère d'Etat précise qu'il n'y a ainsi pas d'analyse sur la structure de l'économie du canton, le type d'entreprise, sa situation géographique ou encore son ouverture aux exportations, ce qui est un peu décevant.

Le secrétaire général adjoint explique que cette analyse fait ainsi l'éloge des cantons de Fribourg et du Jura, quand bien même il s'agit de situations qui ne sont pas du tout comparables et qu'une part importante de leurs revenus provient de la péréquation. Or, ces montants sont connus lors de l'établissement du budget. Il faut aussi rappeler que Genève ne reçoit pas grand-chose en matière de péréquation et qu'il s'agit d'une charge pour le canton. Dans la deuxième partie de cette étude, l'auteur se demande comment atténuer ce problème grâce au remboursement des impôts. On comprend en fait que l'essentiel de cette publication est destiné à dire que les contribuables ont tous été sollicités davantage que nécessaire et l'auteur fait ainsi l'éloge des baisses d'impôts ainsi que d'une méthode qui consisterait à rembourser les contribuables pour qu'ils puissent profiter directement des impôts, sans préciser ni quoi, ni pourquoi, ni comment. L'intérêt de cette étude est donc limité, si ce n'est pour dire que tous les cantons devraient baisser leurs impôts et rembourser les contribuables, à l'exception notoire du canton de Genève qui est trop endetté. L'analyse ne calcule pas le ratio de dette par rapport au PIB et calcule seulement la dette par habitant. Par ailleurs, son auteur était récemment interviewé dans un journal et indiquait regretter que le canton de Genève n'ait pas l'intention de consacrer le bénéfice annoncé à la réduction de la dette et qu'il veuille au contraire financer la caisse de pension, ce qui traduit une incompréhension sur le fait que l'amortissement de la réserve budgétaire n'est pas une recapitalisation complémentaire.

La conseillère d'Etat note que cette étude n'a donc pas convaincu le Conseil d'Etat. Sur la suite de la motion, ses auteurs indiquent que les communes se trouveraient dans une situation plus compliquée que le canton et que les mauvaises évaluations de recettes fiscales les empêcheraient de proposer à leur population le développement de certaines prestations comme de nouvelles places de crèche. C'est aussi ce que déclarait un magistrat communal dans la presse au sujet de la baisse d'impôts. En réalité, les communes se trouvent dans une situation bien plus favorable, et si elles dépendent certes du canton pour

l'estimation des recettes fiscales du centime additionnel, elles disposent aussi de revenus de leur patrimoine financier, de leurs immeubles ou encore de revenus supplémentaires depuis 2020, d'une part de l'IFD ou encore des cotisations sur les salaires pour financer les crèches.

Depuis 2024, la TTC a été remplacée par de nouveaux centimes supplémentaires sur le bénéfice des entreprises. Par ailleurs, entre la TTC telle que budgétée en 2023 et ces nouveaux centimes supplémentaires, les communes ont gagné 53 millions de francs (+27%), ce qui montre qu'elles ont bénéficié de cette opération. Depuis 2022, la péréquation intercommunale a été renforcée, et ce de manière progressive jusqu'en 2025. Concrètement, les communes avec plus de besoins et moins de ressources vont recevoir plus d'argent, y compris la Ville de Genève. Les communes ont certes une contrainte plus forte que le canton puisqu'elles doivent présenter des budgets équilibrés, ce sans quoi elles doivent obtenir une autorisation de la surveillance des communes. A cet égard, le Conseil d'Etat a travaillé à un avant-projet de loi qui modifie la LAC afin de le doter d'un mécanisme de frein au déficit plus souple avec une réserve conjoncturelle qui leur permettra justement de présenter des budgets déficitaires si besoin. Ce projet de loi a été envoyé à l'ACG et est maintenant en consultation devant les communes. S'il venait à être accepté, il pourrait être déposé devant le Grand Conseil lors de la session des 20 et 21 juin avec un ajout pour qu'il puisse être traité par la commission des finances. Le Conseil d'Etat a donc entendu ce besoin des communes d'avoir plus de marge de manœuvre dans cette situation.

La première invite de cette motion demande finalement à ce que l'AFC prenne des mesures pour améliorer la qualité des prévisions. La conseillère d'Etat aimerait ajouter sur cette question qu'il y a eu de nombreuses discussions avec l'AFC depuis maintenant trois ans et que des démarches ont été entreprises par l'administration fiscale qui n'est pas restée sans rien faire, tout comme le DF. Pour les recettes des personnes morales, un questionnaire est envoyé aux grosses entreprises du canton. En 2023, le périmètre de ce panel a été modifié afin d'y inclure environ 200 entreprises contre une centaine auparavant. L'AFC a également modifié la manière dont elle calcule les prévisions fiscales, puisque le taux de croissance moyen est désormais calculé de manière distincte pour le commerce de gros qui représente 50% des recettes. Les contacts ont également été renforcés entre les contribuables les plus importants et la direction générale de l'AFC et les personnes chargées de la taxation. Il y a des contacts réguliers avec les mandataires de ces entreprises, ce qui permet d'informer ces gros contribuables de l'intérêt de l'Etat à récolter les informations issues de ce questionnaire. Certaines entreprises n'y répondaient pas de peur que l'Etat prenne leurs prévisions pour des acquis et

leur reproche par la suite des changements. Cela a été l'occasion de les informer que l'Etat avait besoin de ces informations pour la construction des budgets afin d'avoir des chiffres les plus proches possible de la réalité. La participation reste cependant laissée au libre arbitre de ces structures. Les entreprises répondent positivement à ces demandes, tout comme certains contribuables physiques.

En 2023, l'AFC a également rencontré les administrations fiscales des cantons latins ainsi que celles de Zurich et de Bâle-Ville, dont certaines appliquent les normes IPSAS. Il faut relever que certains de ces cantons obtiennent de meilleurs résultats que Genève en n'étant pas soumis aux mêmes contraintes selon les normes appliquées. Pour les cantons qui utilisent IPSAS, certaines de leurs pratiques ne seraient pas acceptées par la Cour des comptes qui est l'organe de contrôle de l'Etat. On peut ainsi citer le cas de Bâle-Ville qui inscrit dans ses comptes les résultats d'une année fiscale avec une année de retard. Malgré ces limitations, Genève s'est inspiré des pratiques du canton de Zurich en prévoyant dans le projet de budget des montants qui se réfèrent à une moyenne des correctifs, et ce de manière à pouvoir prendre en compte ces correctifs qui viennent par la suite gonfler les comptes. Il y a aussi d'autres pistes comme l'utilisation des taux effectifs observés sur des dossiers à disposition plutôt que l'estimation à l'aide de modèles ou d'hypothèses de croissance. Cela veut dire que l'on prend quelques dossiers connus et que l'on tente de faire une moyenne de leur évolution pour ensuite l'appliquer à des dossiers inconnus. Cette pratique a été mise en place pour le budget 2025 pour l'impôt sur le revenu. Pour les autres impôts, il a été jugé que cette méthode ne saurait être concluante. En parallèle aux modifications inspirées par les autres cantons, l'AFC va également introduire dès le projet de budget 2025 un coefficient pour tenir compte du biais systématique des entreprises dans le cadre des réponses au panel. Les économètres ont mené une analyse très poussée sur les résultats des anciens panels et les ont comparés avec la réalité. Sur la base d'une moyenne réalisée entre ce qui avait été annoncé et ce qui a été réalisé, il sera possible de rajouter certains montants. Enfin, le département a aussi souhaité qu'un regard externe puisse être posé sur les méthodes de l'AFC et a demandé à un expert externe de mener une analyse de la méthode en vue de formuler des propositions.

Si l'on reprend les deux invites de la motion, il apparaît que le canton a déjà répondu à la première invite, même si ses demandes étaient pertinentes. Genève a en effet échangé avec d'autres cantons afin de prendre les meilleures pratiques pour se rapprocher des estimations les plus proches. La deuxième invite apparaît comme plus dangereuse et se base sur des situations qui sont

estimées, notamment sur la question des correctifs. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat recommande de rejeter cette motion.

Un député Vert note qu'il faudra voir si la première invite reste encore utile ou non. Il comprend les arguments sur la méthode proposée par la motion, mais note que, quand on fait une estimation, on reçoit une estimation de la part des économètres qui vont donner un chiffre avec une marge d'erreur. Le député demande si le Conseil d'Etat peut décider d'estimer légèrement en dessus ou en dessous ou s'il prend rigoureusement le chiffre pris par les économètres. Fournir un chiffre sans barre d'erreur ne lui paraît pas très responsable au vu des erreurs qu'il a pu y avoir par le passé.

La conseillère d'Etat répond que le Conseil d'Etat a demandé à l'administration de prendre en compte certains éléments et a dit à l'AFC que l'on se trouvait dans de nouvelles situations avec des revenus extraordinaires et une extrême volatilité et qu'il n'était pas possible d'avoir de telles différences. En revanche, ce n'est pas le Conseil d'Etat qui dit à l'administration comment elle doit analyser ces chiffres et comment interpréter les données des économètres. Cette question ne doit pas être politique et il faut uniquement se baser sur la science qu'est l'économétrie. En revanche, les économètres font effectivement des propositions pour adapter les estimations de façon à ce qu'elles tiennent mieux compte des situations exceptionnelles que nous vivons aujourd'hui. Le magistrat aux commandes des finances ne peut pas décider de changer les estimations pour mettre un chiffre qui lui plaît plus parce qu'il a un grand projet ou le but de rembourser toute la dette. Cela ne peut vraiment pas être un élément politique, sauf quand il y a trop de différences et que le Conseil d'Etat dit à l'administration fiscale qu'il faut revoir la méthode et regarder ce qui se fait ailleurs.

Le député Vert comprend qu'il n'y a donc pas de marge d'erreur fournie, mais bien un chiffre définitif.

La conseillère d'Etat répond que cela dépend du moment dont on parle. Il y a effectivement des éléments qui sont remis en interne du département avec des barres d'erreurs en cours d'année, en se disant que l'on sera plutôt dans telle ou telle situation. Au final, quand on fait les projections budgétaires, la barre d'erreurs disparaît et on prend les dernières estimations en possession, et notamment celles dont on dispose au moment des amendements au projet de budget.

Le député Vert sait que, dans les communes, les conseillers administratifs peuvent par exemple réévaluer jusqu'à 10%.

La conseillère d'Etat répond qu'ils ont le droit de le faire, puisqu'en plus de recevoir les estimations fiscales de la part du canton, ils peuvent avoir une

connaissance plus fine d'éléments qui seraient propres à leur commune. Le Conseil d'Etat ne peut cependant pas décider que ce que lui a donné l'AFC ne lui convient pas et réévaluer ces chiffres de 10%. Quand les magistrats communaux le font, ils prennent contact avec le DF pour savoir s'il a aussi pris des mesures. Typiquement, la conseillère d'Etat avait eu un entretien téléphonique avec la Ville l'année dernière lors de la première prise en compte et la commune avait demandé de l'aide. Cette décision relève cependant de l'autonomie des communes qui ont le droit de s'écarter des estimations faites par le canton.

Le député Vert a fait une comparaison pour une commune qui réévalue assez systématiquement ses revenus. On voit bien qu'il y a des fluctuations en raison des rattrapages, mais il y a souvent des sous-évaluations systématiques de l'ordre de 10% dans cette commune, même avant toute l'incertitude du covid.

Le président note que le cas de Bâle-Ville a été évoqué et que le canton attend une année pour compter certaines estimations fiscales. Il se demande si cela leur permet d'avoir quelque chose de plus en relation avec la substance fiscale.

M. Chirenti répond que, dans ses comptes 2023, Bâle-Ville a estimé l'impôt 2022. Ils ont donc estimé un impôt sur la base de déclarations, voire de taxations. Or, à Genève, on ne peut pas se baser sur ces éléments, ce qui génère beaucoup plus de correctifs les années suivantes. Il en va de même pour le budget où Genève doit faire des estimations sur une période de trois ans tandis que Bâle-Ville peut le faire sur deux ans.

La conseillère d'Etat précise que plus on se base sur des données anciennes pour faire les estimations et plus on tient compte de ces données anciennes, plus on se rapproche de la réalité.

M. Chirenti note qu'il s'agit là d'une énorme dérogation aux normes IPSAS qui ne passerait jamais auprès de la Cour des comptes.

Le président comprend qu'en cas de refus de la Cour des comptes, la solution serait alors de sortir des normes IPSAS, ce qui demanderait des modifications législatives importantes.

La conseillère d'Etat confirme. Elle rappelle cependant que MCH2 recommande aussi la même chose et pas seulement IPSAS. Certains cantons ont en effet plus de souplesse dans leur application de la norme en raison de la nature de leur réviseur. Mais le canton de Genève ayant la Cour des comptes comme réviseur, il doit appliquer strictement ces normes.

Le président a eu l'occasion d'entendre que le canton de Vaud se permettait certaines libertés pour attribuer des montants.

La conseillère d'Etat aura l'occasion d'en parler, mais note qu'il est vrai que M. Broulis avait une bien plus grande marge de manœuvre et que les députés étaient beaucoup moins informés que ne le sont les députés genevois. Dans une société de la transparence, on peut douter que le Grand Conseil y soit favorable.

La conseillère d'Etat rappelle que le Conseil d'Etat va déposer un projet de loi qui vient répondre à ces demandes des communes, un projet de loi qui sera prochainement déposé et sera l'occasion d'entendre les communes sur la question des différences dans les estimations fiscales.

Discussions et votes

Une députée S propose de geler la motion dans l'attente du projet de loi du Conseil d'Etat et de traiter les deux objets ensemble à ce moment. Elle pense également qu'il serait intéressant d'auditionner les communes qui ont aussi un certain nombre de demandes et de mécontentements et notamment la commune de Vernier.

Un député PLR note que le constat sur la grande différence entre le budget et les comptes est déjà largement connu sans que les communes n'aient à venir l'expliquer. La question est de savoir si cette motion peut apporter quelque chose à cette situation. Pour sa part, les choses lui semblent très claires et le député propose de voter.

Le président pense qu'il y a tout de même quelque chose d'intéressant qui a été dit au niveau du calcul des estimations fiscales et des contraintes des normes IPSAS et MCH2. Il faudrait pouvoir réfléchir sur ces éléments, qui ne sont pas vraiment des choses auxquelles la motion peut répondre. Si le président pourrait aller dans le sens du député PLR, il n'y a pas d'urgence à voter ce texte et la commission pourrait entendre l'ACG.

Un député UDC indique que le groupe UDC est pour sa part prêt à passer au vote de cette motion, ne voyant pas l'utilité de geler des textes qui vont ensuite traîner dans l'ordre du jour. Pour rappel, la première invite fait déjà l'objet de travaux de la part de l'AFC, avec de premières améliorations prises en compte dans le budget 2024, tandis que la deuxième invite sera difficilement applicable, voire impossible. Il n'y a donc plus d'intérêt à voter cette motion à moins de l'amender.

Le député LC est également favorable à un vote. La présentation du DF a été très claire. En fait, on reproche à l'administration sa pyramide inversée des contribuables qui fait qu'une dizaine d'entreprises ont généré cet écart. On ne peut donc pas faire de reproches à un système où l'on retrouve certes cet écart, mais qui est peut-être très ponctuel. La proposition faite aux communes par le

Conseil d'Etat est intéressante et il y aura largement le temps de les auditionner.

Un député Vert pense en effet qu'au vu des explications, il serait préférable de retirer la deuxième invite. Il pense en revanche que la première invite a encore du sens et est fortement liée à ce projet de loi envers les communes. Il y a un lien entre la sous-estimation des recettes fiscales et les budgets des communes et il vaudrait la peine d'attendre ce projet de loi du Conseil d'Etat pour traiter les deux objets ensemble. Le député soutiendrait donc le gel de cette motion.

Le président indique que le groupe MCG va dans le sens de la proposition du député Vert.

Une députée S demande à entendre la commune de Vernier qui a spécifiquement interpellé le Conseil d'Etat sur la problématique de l'évaluation des recettes fiscales. Il serait donc intéressant d'entendre les griefs de cette commune envers le DF, griefs qui regroupent en partie les demandes de la motion.

Le président s'étonne que la commune n'ait pas écrit à la commission dans ce cas.

Le député PLR souligne à nouveau que le groupe PLR souhaite pour sa part passer au vote sur cet objet. Pour rappel, le Conseil d'Etat a annoncé ce jour lors de son point presse la mise en place de la mesure conjoncturelle pour les communes genevoises, ce qui viendrait modifier la LAC et donc répondre à des demandes de la motion. Ce projet de loi a été mis en consultation auprès de l'ACG et va maintenant revenir devant le parlement, ce qui permettra de questionner les communes sur ce point. Il n'est donc pas nécessaire de passer plus de temps sur cette motion.

Le président met aux voix l'audition de l'ACG :

Pour : 7 (3 S, 2 Ve, 2 MCG)
Contre : 7 (1 LJS, 1 LC, 3 PLR, 2 UDC)
Abstentions : –

En cas d'égalité, l'audition est refusée.

Le président met aux voix l'audition de la commune de Vernier :

Pour : 7 (3 S, 2 Ve, 2 MCG)
Contre : 8 (1 LJS, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)
Abstentions : –

Cette audition est refusée.

Un député S se souvient que les Verts souhaitaient amender la motion pour supprimer la deuxième invite et il demande si c'est toujours le cas.

Une députée Vert propose en effet de supprimer la deuxième invite.

Le président met aux voix l'amendement des Verts visant à supprimer la deuxième invite :

Pour : 11 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG, 1 LC, 2 UDC)

Contre : 4 (4 PLR)

Abstentions : –

Cet amendement est accepté.

Le président met aux voix la M 3009 dans son ensemble, telle qu'amendée :

Pour : 5 (3 S, 2 Ve)

Contre : 10 (1 LJS, 2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Abstentions : –

La M 3009 est refusée.

Le secrétaire général adjoint rappelle que, sur le projet de loi mentionné par le député PLR, il serait vraiment préférable qu'il soit renvoyé devant la commission des finances.

Le président répond qu'il pourra peut-être y avoir un préavis de la CACRI, mais il est en effet logique de recevoir le projet de loi ici.

Une députée S rappelle qu'il s'agit d'un outil de pilotage des finances communales et donc d'un sujet normalement traité par la CACRI.

Le président répond que cela ne concerne pas que les finances communales et que la commission des finances a par exemple traité le projet de loi sur l'écrêtage. Le président indique que le projet de loi a de toute façon été déposé et que le Bureau décidera ce qu'il veut faire.

Résumé

La motion s'appuie sur les grandes différences entre les recettes comptabilisées dans les budgets et celles figurant dans les comptes. Elle invite ainsi le Conseil d'Etat à étudier les méthodes d'évaluation des recettes fiscales des autres cantons pour adapter ses méthodes d'évaluation.

Il faut rappeler que tous ces montants sont toujours estimés tant pour le budget que pour les comptes. La méthode de l'AFC a toujours été considérée comme excellente par la Cour des comptes et par la commission de contrôle

de gestion, même si elle est en effet devenue un peu moins performante avec les différentes crises globales traversées ces dernières années.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a annoncé sa volonté de mettre en place pour les communes la prise en compte de mesures conjoncturelles avec une modification de la LAC. Cela répondra aux inquiétudes des motionnaires en lien avec les budgets des communes. Ce projet de loi a été mis en consultation et reviendra devant le parlement, très probablement devant cette commission, ce qui permettra de questionner les communes sur ce point.

Suite à ces explications, la majorité de la commission vous invite donc à refuser cette proposition de motion.

Date de dépôt : 8 août 2024

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Emilie Fernandez

Cette motion a été déposée en mars 2024, soit juste après l'annonce des comptes 2023 et de recettes dépassant de quasiment 2 milliards les estimations. Ce montant représente une marge d'erreur de +20%, c'est énorme !

Si le montant de l'erreur est particulièrement exorbitant en 2023, l'erreur, elle, n'est pas exceptionnelle. En effet, les revenus de l'Etat sont chroniquement sous-évalués (500 millions en 2020, 1,5 milliard en 2021, 2 milliards en 2022 et à nouveau 2 milliards en 2023). De plus, en comparaison avec les autres cantons, Genève est le champion des budgets hors cible.

La minorité se réjouit de la bonne santé financière du canton, toutefois ces erreurs d'estimation faussent complètement le processus budgétaire. En effet, à l'automne, on se serre la ceinture pour éviter autant que possible un budget déficitaire et on se retrouve en mars avec des comptes mirobolants et excédentaires.

La conseillère d'Etat chargée des finances a rappelé en commission que le Conseil d'Etat a la préoccupation de présenter des budgets sincères. Pour rappel, la sincérité budgétaire se définit comme le souci éthique de garantir l'exactitude des informations et la fiabilité de l'équilibre budgétaire annoncé.

Nous avons compris que la méthode proposée à la deuxième invite « d'admettre a minima que les recettes projetées pour l'élaboration du budget de l'année suivante ne peuvent être inférieures aux recettes réelles figurant aux comptes de l'année précédente » n'allait pas dans le sens de la sincérité budgétaire puisqu'elle ne tient pas compte, entre autres, de la pondération des recettes fiscales VS les autres types de recettes de l'Etat et qu'elle n'est pas adéquate au regard des normes IPSAS et des règles de contrôle de la Cour des comptes. C'est pourquoi nous avons proposé en commission de la retirer.

On peut toutefois souligner que cette méthode aurait été, pour ces dernières années, bien plus fiable et proche de la réalité que les estimations proposées.

Et c'est bien là que la question de la confiance et de la sincérité budgétaire est reposée. Si on limite systématiquement les dépenses destinées, par exemple, au soutien de la population précaire, au fonctionnement du tissu

associatif si précieux à la société civile ou à la mise en œuvre de projets permettant d'adapter le canton aux changements climatiques alors que les moyens étaient en fait disponibles, on perd de la crédibilité et la confiance de la population.

Ce d'autant plus que la majorité de droite tient un discours ambivalent sur ces prévisions ; d'une part elle affirme que ces recettes sont conjoncturelles et peu fiables car elles reposent sur un petit nombre de contribuables, d'autre part elle prévoit de mener deux réformes pérennes de la fiscalité, tant sur l'outil de travail que sur la baisse des impôts pour les personnes physiques qui vont fortement impacter les recettes de l'Etat.

Cette motion et sa première invite demandant, somme toute, de s'informer auprès des autres cantons et de revoir la méthode de prévision des recettes pour obtenir un meilleur résultat reste importante et nécessaire.

Preuve en est que M^{me} Fontanet a affirmé que de nombreuses discussions avec l'AFC sont en cours et que des démarches ont été entreprises notamment sur le questionnaire aux entreprises et sur la manière dont elle calcule les prévisions fiscales en distinguant le taux de croissance moyen du commerce de gros qui représente 50% des recettes. Genève s'est également inspiré des pratiques du canton de Zurich en prévoyant dans le projet de budget des montants qui se réfèrent à une moyenne des correctifs. D'autres pistes comme l'utilisation des taux effectifs observés sur des dossiers à disposition plutôt que l'estimation à l'aide de modèles ou d'hypothèses de croissance sont envisagées.

Un certain nombre de révisions de la méthode d'estimation seront déjà incluses dans le projet de budget 2025 et nous nous en réjouissons. Mais nous souhaitons que l'effort continue afin de restaurer la confiance et d'ainsi permettre un débat budgétaire réaliste, cohérent et apaisé.

Nous, la minorité, pensons que c'est le devoir de notre parlement de demander formellement au Conseil d'Etat de continuer de travailler sur cette méthode jusqu'à l'obtention d'estimations satisfaisantes qui tiennent compte des nouvelles données de l'économie genevoise. C'est l'objectif de cette motion que nous vous invitons à soutenir.

Amendement de la minorité

2^e invite (biffée)