

Date de dépôt : 9 août 2021

Rapport

**de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi
du Conseil d'Etat approuvant le rapport de gestion du Conseil
d'Etat pour l'année 2020**

Rapport de majorité de M. Alberto Velasco (page 4)

Rapport de première minorité de M. Yvan Zweifel (page 217)

Rapport de seconde minorité de M. Jean Burgermeister (page 275)

Première partie

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 4 |
| Séances et entités auditionnées | 10 |
| Récapitulatif des votes par politiques publiques | 11 |
| Commentaires du rapporteur de majorité | 12 |
| Tableau des projets de lois sur les états financiers et la gestion 2020 | 15 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 18 |
| Examen de la politique publique « A Autorités et gouvernance » | 18 |
| Audition du département présidentiel | 18 |
| Audition de la Cour des comptes | 20 |
| Audition du Secrétariat général du Grand Conseil | 20 |
| Audition du département du développement économique (DDE) | 27 |
| Examen de la politique publique « B Etats-majors et prestations transversales » | 32 |
| Audition du département des finances (B01-B02-B03)..... | 32 |
| Audition du département des infrastructures (B04-B05) | 37 |
| Examen de la politique publique « C Cohésion sociale » | 46 |
| Audition du département de la cohésion sociale..... | 46 |
| Audition de l’Hospice général | 60 |
| Audition des Etablissements Publics pour l’intégration EPI | 64 |
| Examen de la politique publique « D Culture, sport et loisirs » | 72 |
| Audition du département de la cohésion sociale..... | 72 |
| Examen de la politique publique « E Environnement, énergie » | 74 |
| Audition du département du territoire..... | 74 |
| Audition des Services industriels de Genève (SIG)..... | 78 |
| Examen de la politique publique « F Formation » | 86 |
| Audition du département de l’instruction publique, de la formation et de la jeunesse | 86 |
| Audition du département de l’université..... | 104 |

| | |
|--|------------|
| Examen de la politique publique « G Aménagement et logement » | 107 |
| Audition du département du territoire..... | 107 |
| Auditions de la FIDP ET FPLC | 116 |
| Examen de la politique publique « H Sécurité et population » | 116 |
| Audition du département de la sécurité, de la population et de la santé (DSPS) | 116 |
| Examen de la politique publique « I Impôts et finances » | 123 |
| Audition du département des finances | 123 |
| Examen de la politique publique « J Justice » | 125 |
| Audition du pouvoir judiciaire..... | 125 |
| Examen de la politique publique « K Santé » | 133 |
| Audition du département de la sécurité, de la population et de la santé (DSPS) | 133 |
| Audition de l'institution genevoise de maintien à domicile (ci-après IMAD) | 145 |
| Audition des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG)..... | 155 |
| Examen de la politique publique « L Marché du travail et commerce » | 165 |
| Audition du département de l'économie et de l'emploi (DEE)..... | 165 |
| Audition de l'office des poursuites et l'office des faillites (programme L03 – département des finances)..... | 168 |
| Examen de la politique publique « M. Mobilité » | 171 |
| Audition du département des infrastructures | 171 |
| Audition des Transports publics genevois | 177 |
| Audition de Genève Aéroport | 180 |
| Validation des questions transversales Comptes 2020..... | 188 |
| VOTES..... | 189 |
| Vote d'entrée en matière | 189 |
| Deuxième débat | 189 |
| 3° débat et vote d'ensemble | 215 |
| Conclusion | 215 |

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Alberto Velasco

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des finances, sous la présidence de M. Eric Leyvraz, a débuté l'examen de la gestion du Conseil d'Etat, ainsi que des comptes individuels et consolidés 2020, lors de sa séance du 31 mars 2021, pour l'achever le 30 juin 2021.

Les procès-verbaux de la commission des finances ont été tenus avec rigueur par M. Gérard Riedi. La commission des finances a été assistée dans ses travaux par M. Raphaël Audria, secrétaire scientifique.

Le département des finances a notamment été représenté par M^{me} Coralie Apffel Mampaey, MM. Pierre Béguet et Olivier Fiumelli tout au long des travaux de la commission.

Que l'ensemble de ces personnes soient remerciées de l'aide apportée.

INTRODUCTION

Selon l'exposé des motifs du Conseil d'Etat, la crise sanitaire, sociale et économique causée par la pandémie de COVID-19 a amené **l'Etat de Genève à intervenir de façon substantielle, à hauteur de 378 millions de francs** pour soutenir les personnes dans le besoin, les entreprises et l'ensemble du système sanitaire. Ces interventions se sont révélées absolument indispensables pour éviter une crise bien plus dramatique.

La pandémie a en outre causé une perte de **revenus de 107 millions**.

Par conséquent elle a eu un **impact total sur les comptes de 485 millions**, lequel n'était évidemment pas prévu au budget.

Rappelons ensuite que l'année a également été marquée par l'entrée en vigueur des trois réformes majeures adoptées par la population en mai 2019 (réforme de la fiscalité des entreprises, contreprojet à l'IN 170 augmentant les subsides d'assurance-maladie et recapitalisation de la CPEG). **L'impact de ces trois réformes** sur le résultat des comptes 2020, de l'ordre de **497 millions**, est légèrement inférieur à ce qui avait été prévu au budget (499 millions).

Les effets cumulés des réformes votées en 2019 et de la crise laissent ainsi présager un déficit proche du milliard de francs. Celui-ci a néanmoins été nettement atténué par des revenus supplémentaires (non prévus au budget) de près d'un demi-milliard de francs. Ils proviennent principalement de :

- revenus fiscaux ;
- surplus de distribution de la BNS.

Compte tenu de tous ces éléments, les comptes 2020 de l'Etat bouclent sur **un déficit de fonctionnement de 498 millions de francs**, moins élevé que le déficit prévu au budget 2020 (-585 millions), et ce malgré les effets de la crise qui frappe notre canton depuis mars 2020

Pour récapituler, les comptes 2020 affichent, par rapport au budget :

- Une augmentation des charges de **348 millions** (+3,9%), qui s'explique par des charges directement liées à la pandémie (378 millions), augmentation légèrement atténuée par un non dépensé de 30 millions ;
- Une augmentation des revenus de 445 millions (+5,2%), résultant de rentrées fiscales supérieures aux estimations budgétaires, et d'une part supplémentaire au bénéfice de la Banque Nationale Suisse (BNS). Certains revenus prévus au budget n'ont toutefois pas pu être encaissés, principalement en raison de la crise sanitaire.

Les comptes 2020 incluent par ailleurs, pour la première fois, l'amortissement du coût de la recapitalisation des caisses de pension, soit une charge de 130 millions.

| | Compte 2019 | Budget 2020 | Compte 2020 | Ecart C20/B20 |
|---|----------------|----------------|------------------------|------------------|
| Revenus | 8 898 | 8 545 | 8 990 | 445 |
| Charges | -8 712 | -9 011 | -9 359 | -348 |
| Amort. réserve budgétaire | 0 | -119 | -130 | -11 |
| Résultat après amort. de la réserve budgétaire | 187 | -585 | -498 | 87 |
| <i>En millions Fr</i> | | | | |

| | Ecart C20/C19 | % Var. C20/B20 | % Var. C20/C19 |
|---|------------------|-------------------|-------------------|
| Revenus | 92 | 5,2 | 1,0 |
| Charges | -647 | 3,9 | 7,4 |
| Amort. réserve budgétaire | -130 | | |
| Résultat après amort. de la réserve budgétaire | -685 | | |
| <i>En millions Fr</i> | | | |

Revenus fiscaux

De manière générale, au niveau des impôts, taxes et droits, on a constaté un dépassement de 427 millions de francs par rapport au budget. Deux impôts sont principalement concernés, l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques (avec un dépassement de 252 millions de francs) et les produits de l'enregistrement et du timbre (avec un dépassement de 153 millions de francs). En ce qui concerne l'impôt des personnes morales (impôt sur le bénéfice et le capital), il y a un déficit de 8 millions de francs. Pour l'IIC, c'est un déficit de 2 millions de francs. Pour l'IBGI, il y a une perte de 7 millions de francs. Pour les produits des successions et donations, il y a un dépassement de 31 millions de francs. Pour les autres impôts cantonaux (impôt sur les véhicules et impôt sur les chiens), c'est en ligne avec le budget. Enfin, au niveau de la part cantonale à des impôts fédéraux, il y a un dépassement de 17 millions de francs.

Au sujet de l'entrée en vigueur de la RFFA et de ses mesures d'accompagnement. Dans les comptes 2020, les effets de la RFFA et des mesures d'accompagnement ne sont pas connus. En effet, il faudra taxer ces dossiers 2020 une première fois pour pouvoir réaliser quels sont les pertes et les gains liés à cette réforme. L'estimation qui a pu être faite, basée sur les taxations et déclarations 2019, dit qu'il y a un effet négatif de 249 millions de francs d'impôts au niveau de la fiscalité des personnes morales. Au niveau de l'augmentation de la part cantonale à l'IFD, qui était une des mesures compensatoires de la Confédération, jusqu'en 2019, le canton gardait 17% de l'IFD. Dès 2020, ce taux passe à 21,2%. Le canton de Genève a par ailleurs décidé d'allouer 20% de cette augmentation aux communes. On peut donc dire que ce n'est pas 21,2%, mais 20,36% qui restent pour le canton comparé aux 17% d'avant. Cela génère ainsi un supplément de 89 millions de francs pour le canton.

Compte tenu d'une mesure d'accompagnement de la RFFA consiste à réduire les privilèges des participations en passant de 40% à 30% pour les participations privées et de 50% à 40% pour les participations commerciales. Cet effet est évalué à une trentaine de millions de francs d'impôts supplémentaires sur les personnes physiques. **Globalement, on arrive ainsi à une perte nette de 129 millions de francs liée à la RFFA dans les comptes 2020.**

Impact de la crise sanitaire sur les comptes 2020

Les conséquences financières de la crise sanitaire sont difficiles à appréhender dans leur totalité. Ainsi, dans la présentation du tableau ci-dessus,

la perte de substance fiscale liée à la COVID a été limitée à la perte de l'impôt sur les casinos (-4 millions), du fait de leur fermeture. En effet, l'administration fiscale n'est pas en mesure d'estimer et d'isoler l'effet COVID sur les revenus fiscaux. Les pertes d'autres revenus (amendes, émoluments, intérêts fiscaux, part aux bénéficiaires de l'Aéroport international de Genève et de la Fondation des parkings) sont également basées sur des estimations (-103 millions, en grande partie dans le résultat financier).

En revanche, du côté des charges d'exploitation, le coût de l'intervention de l'Etat peut être évalué plus précisément. Celui-ci est conséquent, de l'ordre de 378 millions, soit 4,2% des charges inscrites au budget 2020. Il concerne aussi bien les mesures de soutien à l'économie qu'à la population, à la culture, ainsi que les montants supplémentaires versés aux entités subventionnées et les mesures de lutte contre la COVID.

Effet des réformes mises en œuvre en 2020

L'année 2020 est la première année de mise en œuvre des trois réformes votées en 2019. Le coût net de ces trois réformes aux comptes 2020 est proche de la somme budgétée, soit 497 millions (195 millions pour les caisses de pension, 173 millions pour les subsides d'assurance-maladie et 129 millions pour la RFFA), contre 499 millions au budget. Il est cependant difficile d'estimer l'effet de la RFFA sur les revenus fiscaux, la baisse du produit de l'impôt sur le bénéfice des entreprises en 2020 étant à la fois liée à la mise en œuvre de la réforme et aux effets de la pandémie.

Caisse de prévoyance

Par ailleurs, le montant définitif de la recapitalisation de la CPEG et de la FPTPG à la charge de l'Etat de Genève s'établit à 5,3 milliards. L'Etat a remboursé par anticipation un peu plus d'un milliard en 2020, et la dette vis-à-vis des deux caisses s'établit à 4,2 milliards au 31 décembre 2020.

Dans la note 1,4 (cf. pp. 40-41 du tome 1), il y a la charge 2020 résultant de la recapitalisation des caisses de prévoyance. Dans le premier tableau, il y a l'amortissement de la réserve budgétaire. Il s'agit de la prise en charge du coût de la recapitalisation des deux caisses sur une durée maximale de 40 ans pour la CPEG et de 33 ans pour la FPTPG, ce qui représente 128 millions de francs pour la CPEG et 2 millions de francs pour la FPTPG. Le deuxième tableau montre le coût global de la recapitalisation de la CPEG sur l'année 2020. Outre ces 128 millions de francs d'amortissement, cela comprend 72 millions de francs d'intérêts au taux d'intérêt technique de la caisse (1,75%). Il y a également un revenu qui représente la participation du SECO

pour le personnel de la caisse de compensation genevoise du chômage. Le troisième tableau représente le coût de la recapitalisation de la FPTPG. Enfin, le tableau tout en bas représente le surcoût pour l'Etat occasionné par la décision du comité de la CPEG de passer aux tables générationnelles. Ce surcoût est de 938 millions de francs que l'on retrouve au niveau du prêt simultané envers la CPEG. Cela représente une charge supplémentaire pour l'année 2020 de 40 millions de francs. Sans ce passage aux tables générationnelles, il y aurait eu une charge de 151 millions de francs et non de 191 millions de francs dans les comptes 2020.

Sur la base des comptes définitifs audités de la CPEG, on a pu constater que le montant de recapitalisation devait être ajusté à la baisse de 36 millions de francs. Ainsi, le montant de la réserve et le montant de l'engagement ont été corrigés à concurrence de 36 millions de francs à la baisse. Cela permet d'arriver à un montant de réserve de 4,7 milliards de francs avec un montant d'engagement de 5,2 milliards de francs à payer. Sur les engagements, l'Etat a versé 1 milliard de francs d'apports initiaux sur l'année 2020. Ensuite, il a aussi remboursé de manière ordinaire le prêt à hauteur de 105 millions de francs. Cela permet d'avoir un engagement encore à payer, à la fin de l'année 2020, de 4,094 milliards de francs.

Du point de vue de la réserve budgétaire, qui est un coût à prendre en charge (c'est plutôt une écriture comptable), le montant est de 119 millions de francs. A cela, on ajoute un amortissement supplémentaire de 9 millions de francs en lien avec le fait que le SECO a payé 9 millions de francs pour la caisse de compensation genevoise de chômage. En fait, d'entente avec la Cour des comptes, ce montant de 9 millions de francs a été passé dans un poste de revenus du compte de résultat. En contrepartie, pour qu'il n'y ait pas d'effet sur les revenus, un amortissement supplémentaire de 9 millions de francs a été mis. M. Beun précise que c'est un traitement comptable un peu ad hoc qui a été fait d'entente avec la Cour des comptes. Au total, cela fait un amortissement global de 128 millions de francs et un montant de réserve encore à amortir de 4,6 milliards de francs à fin 2020.

Evolution de l'endettement

En 2020, l'endettement moyen progresse et s'établit à 12,1 milliards de francs en progression par rapport aux 11,3 milliards de francs en 2019. On constate que la progression de l'endettement moyen est très proche de celle de l'endettement en fin d'année. On voit que cet endettement moyen, après une certaine décroissance, augmente et s'approche du premier seuil du frein à

l'endettement, tel que défini par la LGAF, à 13,3 milliards de francs, le second seuil étant à 14,8 milliards de francs.

Au niveau de l'évolution de la dette de fin d'année entre 2015 et 2020 et des intérêts sur emprunt, la dette en fin d'année a augmenté à hauteur de l'apport initial dans le cadre de la recapitalisation après plusieurs années de baisse consécutive. On constate que le coût de la dette reste contenu. La charge d'intérêt de la dette financière est de 149 millions de francs en 2020, soit 13 millions de francs de moins qu'aux comptes 2019. Le taux moyen de la dette est à 1,2% contrairement à 1,4% en 2019.

Par ailleurs, en 2020, le canton a réalisé beaucoup moins d'emprunts à court terme au profit d'emprunts à long et très long terme, en particulier destinés à cette recapitalisation.

Comptes consolidés

Aux notes 1.2 et 1.3, on trouve le compte de résultat avec une colonne présentant spécifiquement les effets de la crise sanitaire. Au niveau consolidé, il y a un déficit engendré par la crise de 739 millions de francs. On est ainsi passé de -585 millions de francs pour le petit Etat à -739 millions de francs pour le grand Etat, le surplus provenant des entités non subventionnées. La crise sanitaire a affecté significativement les activités de l'aéroport, ce qui a généré près de 246 millions de francs de déficit entre la chute du trafic aérien et la fermeture des commerces. En 2^e lieu, on retrouve Palexpo qui n'a quasiment pas organisé de manifestation en 2020 depuis l'annonce du Conseil fédéral d'interdire les manifestations à fin février 2020. Cela amène ainsi aux 739 millions de francs d'effets au niveau consolidé.

Comptes d'investissement

Au niveau de la synthèse des comptes d'investissement en 2020, les dépenses d'investissement s'élèvent à 534 millions de francs en 2020. Par rapport au budget, elles sont inférieures de 197 millions de francs, soit un taux de réalisation (dépenses réalisées divisées par le budget) de 73%. Les recettes d'investissement s'élèvent à 42 millions de francs, soit 10% supérieures au budget voté. L'excédent de recettes provient principalement du versement de la subvention fédérale pour le financement de la réalisation du nœud ferroviaire du dépôt TPG En Chardon pour un montant de 9 millions de francs. Les investissements nets (les dépenses diminuées des recettes d'investissement) se montent à 492 millions de francs, soit 207 millions de francs en dessous du budget 2020. Concernant les crédits du patrimoine administratif, les dépenses sont légèrement supérieures au budget principalement en raison des prêts

octroyés afin de soutenir activement l'économie genevoise durant la crise sanitaire. M. Bapst rappelle que deux lignes de crédits avaient été ouvertes pour les entreprises dont une pour la FAE et la seconde pour la Fongit. Sur ces deux lignes de crédits, un montant de 23,3 millions de francs de prêts a été ouvert au 31 décembre 2020. Exception faite de cette augmentation liée à la crise sanitaire, il y a des demandes de prêts inférieures au montant initialement prévu au budget, principalement pour les prêts aux coopératives d'habitation et les prêts à la FIPOI.

Au niveau de l'évolution des comptes d'investissement sur les 10 dernières années, on peut voir que 2020 est l'une des années les plus basses et que les dépenses d'investissement diminuent de 62 millions de francs par rapport l'année 2019. Cette diminution s'explique principalement par la crise sanitaire avec l'arrêt des chantiers qui a eu lieu en mars et avril 2020 pour une durée de 7 semaines. On peut également voir qu'en dépit de la crise sanitaire, le taux de réalisation, qui est de 73% en 2020, reste proche du taux de réalisation de 2019 et de la moyenne constatée sur les 10 dernières années.

Séances et entités auditionnées

La commission des finances a consacré 11 séances à l'étude des « comptes 2020 » (incluant l'étude de la gestion du Conseil d'Etat ainsi que l'analyse des comptes individuels et consolidés), ce qui équivaut à environ 24 heures de travaux parlementaires en plénière, sans compter les travaux menés par les sous-commissions qui ont consacré – elles seules – près de 43 heures d'auditions pour l'étude globale des comptes 2020 de l'Etat de Genève.

La commission des finances – outre les départements – a entendu les entités suivantes faisant partie du périmètre de consolidation :

- Hôpitaux universitaires de Genève ;
- Hospice général ;
- Services industriels de Genève ;
- Université de Genève ;
- Institution genevoise de maintien à domicile ;
- Etablissements publics pour l'intégration ;
- Aéroport international de Genève ;
- Transports publics genevois ;
- Fondation des parkings ;
- Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif ;

– Fondations immobilières de droit public.

Certaines auditions n’ont été menées qu’en sous-commission, car la commission s’appuyant sur les rapports des sous-commissions a – dans certains cas – décidé de ne pas procéder à une autre audition complémentaire en plénière¹.

Pour donner au lecteur un aperçu global des votes de la commission quant à la gestion, le rapporteur présente au lecteur pressé un décompte des votes par politique publique ainsi que le résultat par politique publique, en d’autres termes si celle-ci a été acceptée ou refusée par la commission.

Récapitulatif des votes par politiques publiques

| POLITIQUES PUBLIQUES | ACCEPTÉE | REFUSÉE | ABST. | Résultat par PP |
|--|--------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------|------------------------|
| AUTORITÉS ET GOUVERNANCE A | 10 (3 S, 2 PDC, 3 PLR, 1 UDC, 1 MCG) | 1 (EAG) | | Acceptée |
| ÉTATS-MAJORS ET PRESTATIONS TRANSVERSALES B | 1 (1 MCG) | 6 (1 EAG, 2 S, 3 PLR) | 5 (1 S, 1 Ve, 2 PDC, 1 UDC) | Refusée |
| COHÉSION SOCIALE C | 8 (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 MCG) | 4 (1 EAG, 3 PLR) | 1 (1 UDC) | Acceptée |
| CULTURE, SPORT ET LOISIRS D | 8 (3 S, 1 Ve, 2 PDC, 1 UDC, 1 MCG) | 4 (1 EAG, 3 PLR) | 1 (1 Ve) | Acceptée |
| ENVIRONNEMENT ET ÉNERGIE E | 7 (1 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 UDC, 1 MCG) | 1 (EAG) | 5 (2 S, 3 PLR) | Acceptée |
| FORMATION F | 8 (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 MCG) | 4 (1 EAG, 3 PLR) | 1 (1 UDC) | Acceptée |
| AMÉNAGEMENT ET LOGEMENT G | 3 (2 Ve, 1 PDC) | 8 (1 EAG, 1 S, 1PDC, 4 PLR, 1 MCG) | 3 (2 S, 1 UDC) | Refusée |
| SÉCURITÉ ET POPULATION H | 4 (2 PDC, 1 UDC, 1 MCG) | 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve) | 5 (1 Ve, 4 PLR) | Refusée |

¹ L’ensemble des rapports des sous-commissions se trouvent en annexe du rapport de majorité.

| | | | | |
|--|-------------------------------------|--------------------------------|-----------------|----------|
| IMPÔTS ET FINANCES I | 8 (2 Ve, 4 PLR, 1 UDC, 1 MCG) | 3 (1 EAG, 2 S) | 3 (1 S, 2 PDC) | Acceptée |
| JUSTICE J | 7 (1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 1 MCG) | 4 (1 EAG, 3 S) | 3 (2 Ve, 1 PDC) | Acceptée |
| SANTÉ K | 10 (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 UDC, 2 MCG) | 1 (1 EAG) | 4 (4 PLR) | Acceptée |
| MARCHÉ DU TRAVAIL ET COMMERCE L | 9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG) | 4 (1 EAG, 3 S) | 2 (2 Ve) | Acceptée |
| MOBILITÉ M | 7(3 S, 2 Ve, 2 PDC) | 8 (1 EAG, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG) | | Refusée |

Commentaires du rapporteur de majorité

Il ressort à la lecture de ces votes que 9 politiques publiques ont été acceptées et 4 refusées. Mais la raison qui a présidé à cette acceptation c'est fondamentalement la situation de crise sanitaire et la gestion de celle-ci. On pense principalement à la réponse du réseau sanitaire, et concrètement à son personnel, ainsi que l'aide apportée à l'économie et concrètement aux entreprises et aux personnes soumises à un chômage forcé. On ne peut pas nier que le Conseil d'Etat a répondu en proposant au Grand Conseil une série de projets de loi lui permettant de financer les mesures adoptées. Même si certains secteurs tels que les locataires n'ont pas reçu l'aide adéquate.

Mais on ne peut s'éviter de relever ce spectacle de misère qu'a affiché notre canton ou des milliers de personnes faisaient la queue pour recevoir un cabas de nourriture ! Une des villes les plus riches d'un pays parmi les plus riches du monde découvrait une misère cachée jusqu'ici ! Afin de sauvegarder la dignité de ces personnes privées de leur activité à cause du Covid, mais n'ayant pas droit à une perte de gain, on aurait très bien pu leur fournir un chèque ou un bon afin qu'elles puissent choisir leur nourriture et surtout éviter la logistique mise en place pour la fourniture des cabas. Mais ce qui est à relever, c'est qu'une commune comme Collonge-Bellerive a expérimenté cette possibilité avec succès. Ce qui leur a permis de ne pas mettre en exergue les personnes en difficulté financière. Alors, ce qui est dans une commune riche ne serait pas possible pour des communes moins riches ?

Comment est-ce possible qu'au XXI^e siècle il puisse encore exister des entités financées par l'Etat et des mécènes afin de pallier, sous une forme

charitable, la misère ? Ce qui est naturellement un droit universel qui devrait être assuré par l'Etat est botté en touche est délégué sous forme caritative à des institutions charitables !

Il y a trois prestations de qualité qu'une république doit, sous forme de droit, fournir à ces citoyens et citoyennes. La santé, la formation, le logement et un travail permettant à tout un chacun de se réaliser et de se socialiser.

Concernant le logement, les 8000 à 10 000 personnes inscrites pour un logement social sont un élément qui, malgré l'effort fourni par le département en charge, est le reflet d'un échec par manque, depuis des législatures, d'une politique de prévision. Alors que ce canton vit une crise du logement grave avec un taux de vacance le plus faible de Suisse, on assiste à des mobilisations contre des déclassements de terrain à des fins de construction. Récemment, au Grand Conseil, la droite a voté un projet de loi afin d'assujettir l'accessibilité à un logement social à l'obligation d'avoir résidé au moins quatre ans dans le canton ! Ceux et celles de droite qui se sont faits les chantres de la libre circulation veulent bien que les travailleurs participent au développement de notre richesse, avec des salaires compétitifs, mais qu'il ne puisse pas bénéficier de logement accessible financièrement parlant. Alors qu'aujourd'hui, depuis la réforme de la LGL fin des années 90, il avait introduit une permanence de deux ans, on pallie le manque de logements sociaux en limitant son accessibilité ! Les conséquences seront que les statistiques seront faussées, car on n'aura plus 10 000 personnes inscrites mais la moitié ! Ce qui obligera ces personnes à se loger dans les loyers libres, en augmentant une spéculation qui est déjà insupportable. Des familles devront consacrer plus de 50% de leur revenu au paiement du loyer !

Au sujet de la formation on ne pas dire que les moyens sont en accord avec les objectifs et projets affichés. En effet, alors que l'on a introduit les classes dites inclusives, le nombre d'élèves par classe, selon les dires des enseignants, ne permet pas de réaliser ce projet. Alors que le personnel dit technique a augmenté, ce qui est souhaitable, le nombre d'enseignants a diminué selon les chiffres présentés aux comptes.

Une société ne peut progresser sans une qualité de la formation et surtout que l'encadrement des élèves soit à la hauteur des ambitions affichées.

Concernant la santé, bien que la qualité des prestations ne soit pas mise en cause, ce qui est ressorti de cette pandémie c'est que nos établissements sont sous-dotés en personnel. Pendant des années la politique affichée par les différents Conseils d'Etat était de réduire le nombre de lits et surtout faire des économies. Tel que le fameux plan de 100 millions d'économies. La réalité, pas seulement en situation de pandémie, et que cette politique est ruineuse et

désastreuse. C'est des centaines de millions qui ont dû être débloqués pour faire face à la situation en engagement du personnel.

Enfin, concernant l'emploi on constate que l'imagination permettant l'intégration des sans-emploi dans le monde du travail n'est pas au rendez-vous ! On demande depuis trente ans les fameuses listes de demande d'emploi qui est le meilleur moyen de déprimer toute personne en emploi suite aux constants refus qu'ils reçoivent. Quant à la formation proposée, des cours dont l'utilité est pratiquement nulle. Alors que notre société est en pleine mutation professionnelle, et que des secteurs sont appelés à disparaître, aucune politique prospective permettant de mettre en place des formations adaptées à ce futur n'est envisagée ! Il est vrai que la loi est fédérale et que celle-ci oblige tout chômeur à être en disposition d'accepter un emploi. Ce qui rend difficiles des formations de reconversion. A la place on offre des cours de traitement de texte ou confection de CV. Puisque l'on n'est pas capable d'insérer en emploi des chômeurs dans un canton qui a développé plus 100 000 emplois et dont la plus grande partie a été occupée par personnel extérieur au canton, essayons de faire comme certains de l'Europe du Nord en invitant les personnes à se reconvertir en leur offrant des formations de nouveaux métiers !

S'agissant de la pyramide des contribuables de l'Etat où l'on constate qu'une petite minorité de privilégiés contribue majoritairement aux ressources de ce canton, ce qui permet année après année aux autorités de faire part de la fragilité des revenus et le chantage de l'imposition aux conséquences d'une émigration de ces rentiers millionnaires. Bien, que fait-on depuis des années afin de ne pas dépendre et être soumis à ce chantage ? Ne devrait-on pas avoir une politique économique qui évite ce genre de protubérance des revenus et dont les revenus seraient le produit des richesses produites par notre économie ? Cela aurait l'avantage de ne pas être soumis au stress du chantage de l'émigration des rentiers fortunés.

Enfin, concernant le rapport du BAK alors que les analyses comparatives manquent d'une certaine rigueur scientifique s'agissant de comparer les prestations fournies par chaque canton compte de tenu des aspects économiques et sociologiques et localisation.

Pour la droite c'est le train de vie de l'Etat que l'on met en question, sans relever que les charges, du fait du fait que le coût de la vie et notamment les loyers, les assurances et les salaires, sont plus élevées. Sans compter ces obligations abritant les institutions internationales. Cette analyse est trop simpliste, si l'on s'arrête au simple constat que Genève à une dépense nette par habitant supérieure de 89% à la moyenne des 25 autres cantons alors qu'il a des recettes fiscales 90% supérieures à celles des 25 autres cantons. Car il

s'agit de prendre pour chaque politique publique le ratio et des charges, non pas par le nombre d'habitants, mais par le nombre de gens concernés.

Mais la commission des finances n'a toujours pas compris l'objectif que s'est fixé le Conseil d'Etat à l'heure commander cette analyse.

Mesdames et Messieurs les députés, bien qu'il faille accepter cette gestion pour les raisons qui vous ont été affichées, le Conseil d'Etat, celui-ci ou le futur, devrait sérieusement se pencher sur les enjeux auxquels notre canton devra faire face et y apporter les réformes nécessaires.

Tableau des projets de lois sur les états financiers et la gestion 2020

Le tableau ci-dessous recense – pour mémoire – les divers projets de lois sur les états financiers et la gestion 2020 tels que répartis entre les commissions (état au 1^{er} juillet 2020).

Des éléments complémentaires sur les comptes individuels et consolidés se trouvent dans les rapports sur les projets de lois 12908 et 12909.

| Entités consolidées | Etats financiers | Activité/gestion |
|---|--|--|
| Etablissements de droit public | | |
| Services industriels de Genève (auditionnés en commission et en sous-commission) | Commission de l'énergie et des services industriels de Genève (PL 12947) | Commission de l'énergie et des services industriels de Genève (PL 12948) |
| Hôpitaux universitaires de Genève (auditionnés en commission et en sous-commission) | COFIN (PL 12949) | Commission de la santé (PL 12950) |
| Aéroport international de Genève (auditionné en commission et en sous-commission) | COFIN (PL 12951) | Commission de l'économie (PL 12952) |
| Transports publics genevois (auditionnés en commission et en sous-commissions) | Commission des transports | Commission des transports |

| | | |
|---|------------------|---|
| Université de Genève (auditionné en sous-commission) | COFIN (PL 12955) | Commission de l'enseignement supérieur |
| Hospice général (auditionné en commission et en sous-commission) | COFIN (PL 12957) | Commission des affaires sociales (PL 12983) |
| Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile (auditionné en commission et en sous-commission) | COFIN (PL 12958) | Commission de la santé (PL 12959) |
| Etablissements publics pour l'intégration (auditionné en commission et en sous-commission) | COFIN (PL 12960) | Commission des affaires sociales (PL 12982) |

| Entités consolidées | Etats financiers | Activité/gestion |
|--|------------------|---|
| Fondations de droit public | | |
| Fondation des parkings (auditionné en sous-commission) | COFIN (PL 12961) | Commission de transports (PL 12962) |
| Fondation pour les terrains industriels | COFIN (PL 12963) | Commission de l'économie (PL 12964) |
| Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (auditionné en sous-commission) | COFIN (PL 12965) | Commission du logement (PL 12966) |

| Fondations immobilières de droit public | | |
|---|------------------|--------------------------------------|
| Fondation HBM Camille Martin | COFIN (PL 12940) | Commission du logement (PL 12941) |
| Fondation HBM Emma Kammacher | COFIN (PL 12940) | Commission du logement (PL 12941) |
| Fondation HBM Jean Dutoit | COFIN (PL 12940) | Commission du logement (PL 12941) |
| Fondation HBM Emile Dupont | COFIN (PL 12940) | Commission du logement (PL 12941) |
| Fondation René et Kate Block | COFIN (PL 12940) | Commission du logement (PL 12941) |

Notons que l'examen des « Comptes » par la commission des finances est toujours le meilleur moment pour évaluer la gestion du Conseil d'Etat, d'un exercice, dans un temps donné. Celui-ci passe notamment par une véritable évaluation des prestations distribuées à la population par les commissaires.

L'étude systématique des politiques publiques se fait tant en commission qu'en sous-commission.

Les rapports des sous-commissions sont transmis aux membres de la commission avant l'audition des départements et/ou des institutions concernées. Ceux-ci ne font pas l'objet d'une présentation en séance plénière.

L'objectif de l'audition en plénière est de laisser toute latitude aux acteurs concernés de poser des questions et/ou de présenter des aspects particuliers relatifs à leurs domaines.

Le rapport reprendra ci-dessous les politiques publiques les unes après les autres, ceci afin de donner le plus d'informations que possible au lecteur. Le lecteur trouvera en annexe les rapports des sous-commissions qui ont servi de base de travail à la commission. Constatant que les rapports des sous-commissions sont extrêmement détaillés, le rapporteur se bornera à synthétiser les éléments complémentaires qui ont été abordés en séance plénière si ceux-ci apportent un éclairage particulier à la politique publique examinée.

Pour le surplus, le lecteur sera renvoyé aux rapports relatifs aux projets de lois 12908 et 12909.

Remarquons encore que les traditionnelles questions transversales ont été remises à l'ordre du jour, discutées et transmises aux trois pouvoirs et à la Cour

des comptes. Les réponses à celles-ci ont été réceptionnées par la commission lors de la séance du 23 juin² et figurent en annexe.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Examen de la politique publique « A Autorités et gouvernance »

(Commissaires rapporteurs : M. Alberto Velasco et M^{me} Françoise Sapin)

Audition du département présidentiel

(Rapport de sous-commission voir annexes)

Représenté par :

M^{me} Anne Emery-Torracinta, présidente du Conseil d'Etat

M^{me} Michèle Righetti, chancelière d'Etat

M^{me} Malika Bussien, directrice des finances/PRE

Programme A02

La présidente du CE relève que c'est toujours un peu compliqué pour la politique publique « A Autorités et gouvernance », car elle concerne fortement la Chancellerie et la présidence du Conseil d'Etat, mais elle traite aussi, en tout cas dans les comptes 2020, de questions qui concernent d'autres départements.

Ensuite, M^{me} la chancelière indique qu'il y a relativement peu de choses à dire sur le programme A02 qui concerne le Conseil d'Etat. Les écarts les plus importants se situent au niveau de la caisse de prévoyance des magistrats en lien avec des circonstances un peu regrettables puisqu'il y a eu le décès de trois anciens conseillers d'Etat. En conséquence, la provision est adaptée. C'est donc à ce niveau qu'on trouve l'écart le plus important de 3 millions de francs. Par ailleurs, il y a une baisse d'activités liée aux engagements protocolaires et aux réceptions du Conseil d'Etat.

Les commissaires indiquent que la sous-commission s'est concentrée sur le rapport du BAK. M^{me} la chancelière a expliqué que les éléments tels que la structure politique du canton, la possibilité du vote par correspondance, l'envoi du matériel de vote et la possibilité pour les députés de déposer des projets de lois rendent difficiles les comparaisons avec d'autres cantons. Dans le rapport

² Voir les réponses en annexes.

de la sous-commission, il y a une réponse de M^{me} la chancelière à ce sujet qui semble assez cohérente.

La présidente du CE précise, concernant le rapport du BAK, qu'une note a été préparée pour les commissaires. Dans la mesure où il y a un mélange entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat au niveau du rapport du BAK, il faudrait savoir ce qui est imputable à chacun au niveau des coûts qui sont plus élevés que la moyenne nationale. On sait que le Grand Conseil genevois, par son nombre de commissions et de séances, doit être un des plus coûteux de Suisse et qui est en tout cas largement plus coûteux que le canton de Vaud et, pour aller dans les points clés, il faudrait donc pouvoir affiner les choses. On peut également relever que les votations et élections sont prises en charge par le canton alors que, ailleurs, il y a une prise en charge par les communes. On pourrait aussi parler des recours puisqu'on dit que plus de la moitié des recours au Tribunal fédéral sont certainement ceux du canton de Genève. Ces éléments ont des incidences au niveau du coût de fonctionnement de la Chancellerie.

Programme A03

M^{me} la chancelière explique que les écarts importants au programme A03 sont liés aux différences par rapport au budget concernant les événements électoraux. Il faut rappeler que le scrutin du 17 mai 2020 a été annulé par la Confédération et, donc, le scrutin cantonal prévu à la même date a également été annulé. Il y a aussi eu un changement important au niveau des élections judiciaires où il avait fallu planifier une élection avec dépouillement centralisé en deux tours et, finalement, il y a eu une élection tacite. Il y a ainsi un écart assez important (5 millions de francs) entre le budget et les comptes qui provient des événements liés à la pandémie et au déroulement des scrutins. Cela a nécessité moins de travail et a permis ce non-dépensé de 5 millions de francs.

Par rapport aux rapports du BAK, Genève est un peu spécifique au niveau des droits politiques du fait que tout le scrutin est à la charge du canton. Il n'y a pas de participation des communes. Il y a aussi les éléments spécifiques à Genève qui sont la gratuité pour l'affranchissement du vote par correspondance et la prise en charge de l'affichage pour les votations et élections. C'est ancré dans la loi, et c'est une spécificité à Genève. Comme cela a été mentionné, il y a aussi un taux de recours important et un nombre d'objets soumis en votation qui est plus important par rapport aux autres cantons romands.

A la suite de quoi les commissaires procèdent aux questions suivantes :

Concernant la solidarité internationale, les commissaires voient que cet indicateur a disparu aux comptes 2020 et a été remplacé par un indicateur sur le nombre d'actions de communications de la part du service de la solidarité internationale. Ils ont de la peine à comprendre, car ce n'est pas par des actions de communication que l'on contribue au mieux aux engagements du canton en matière de solidarité internationale, et M^{me} la chancelière note que cela concerne le programme A04 qui est sous la responsabilité du DF. Cela étant, le grand enjeu sur la solidarité internationale a été de favoriser, en 2020, des actions en lien plus largement avec la pandémie au niveau des soutiens sur les différentes organisations qui œuvrent sur le terrain.

Concernant le déménagement du SVE à Carouge, M^{me} la chancelière répond que le déménagement est confirmé et cela sera pour la fin de l'année. Ce sont des locaux, situés à Carouge, qui sont extrêmement bien organisés pour l'activité du SVE et qui permettent ce processus en chaîne de production de matériel et de contrôle des signatures. Ils sont tout à fait adaptés pour cela. Maintenant, il faut simplement qu'ils soient mis aux normes. L'OCBA fait la revue des travaux nécessaires pour que cela soit le cas. Au final, cela permettra un travail facilité avec de meilleures conditions pour le personnel et présentant toutes les garanties de sécurité, ce qui était des points relevés par l'audit de la Cour des comptes.

Au sujet de la propriété du bâtiment et du loyer, M^{me} la chancelière indique que l'Etat n'est pas propriétaire. La priorité a été d'essayer de trouver des locaux en propriété de l'Etat mais l'OCBA n'a pas pu répondre à cette demande. C'est donc une location et elle s'engage à envoyer le montant du loyer à la commission des finances.

Audition de la Cour des comptes

La sous-commission ayant auditionné la Cour des comptes considérant leur rapport suffisamment exhaustif a proposé à la commission des finances de ne pas recevoir la Cour et de se rapporter à son rapport figurant en annexe.

Audition du Secrétariat général du Grand Conseil

Représenté par :

M. Laurent Koelliker, sautier

M^{me} Irène Renfer, secrétaire générale adjointe

En préambule, la sous-commission relève le mécontentement du service du GC au sujet du rapport du BAK. Malgré les remarques qui leur sont imputées,

ils n'ont jamais fait l'objet d'une audition ou de la possibilité de s'exprimer sur les chiffres mentionnés dans ce rapport, si ce n'est après coup.

Il en ressort que Genève est le canton le plus cher et qui a le plus de commissions. En fait, la méthode utilisée n'était peut-être pas tout à fait adéquate par rapport à l'analyse qu'il fallait faire après coup. En l'occurrence, le SGGC aurait aimé pouvoir participer et faire ressortir les différences. C'est bien de comparer les chiffres, mais il faut savoir si on compare des tomates avec des tomates ou des tomates avec des pommes de terre.

Un commissaire (PLR) revient sur le rapport du BAK en indiquant que le SGGC ne déroge pas à la tradition de dire que ce rapport ne sert à rien, pourtant les analyses de M. Koelliker sont claires et, parfois, il faut aussi reconnaître les propres erreurs du parlement. Les députés peuvent critiquer l'administration pour dire qu'elle n'est pas assez efficace ou le Conseil d'Etat parce qu'il ne travaille pas assez bien, mais on peut aussi reconnaître que le Grand Conseil n'est pas organisé correctement sans parler du secrétariat du Grand Conseil. Il y avait eu la volonté de fusionner un certain nombre de commissions et de diminuer un certain nombre de séances, mais cela n'avait pas abouti. Il est quand même invraisemblable qu'on doive toujours en faire plus que les autres à Genève et à un coût plus élevé. Finalement, le Grand Conseil ne déroge à ce qui se passe dans l'administration au niveau du Conseil d'Etat, ce qu'il regrette. En effet, si on veut critiquer les autres, il faudrait aussi qu'on donne l'exemple. Effectivement, le parlement genevois est plus cher que les autres et précisément pour les raisons qui sont données. Ce n'est toutefois pas une critique envers le SGGC, mais envers les députés eux-mêmes.

Ensuite, un commissaire (Ve) tient à remercier le SGGC pour le travail fait au cours de l'année, et demande des précisions sur l'accès aux procès-verbaux.

En réponse aux éléments soulevés, M. Koelliker signale que le SGGC a reçu l'étude du BAK après la commission des finances. Il n'en avait jamais entendu parler avant et il a été effaré par le résultat et par la méthode. Que le Grand Conseil genevois soit parmi les plus chers, on pouvait s'en douter. Par contre, il faut constater que les parlements du groupe comparatif sont Neuchâtel, Bâle-Campagne, Fribourg, Tessin, Grisons et Bâle-Ville. D'ailleurs, heureusement qu'il y a Bâle-Ville, parce que c'est à peu près le seul canton que l'on peut considérer comme comparable. Il n'y a pas les cantons de Vaud, Berne ou Zurich qui ont certes plus de députés, mais faire une proportion du tarif par député n'est pas insurmontable. Ainsi, on peut déjà s'interroger sur l'élément de comparaison.

Si on est statisticien et que l'on arrive au fait que Genève est le canton le plus cher de Suisse et qu'il l'est à 50% de plus que le deuxième canton le plus

cher, la première chose serait peut-être d'appeler le service parlementaire, indépendamment du fait qu'on a mélangé les frais des votations et élections avec les frais du parlement, alors que ce dernier n'a rien à voir avec l'exercice des droits politiques. Les personnes ayant fait l'étude n'ont même pas pris la peine de les appeler pour essayer de comprendre si c'était réaliste ou non et ensuite cela a été publié. M. Koelliker dirait que c'est quelque part du « Grand Conseil bashing ». Même s'ils ne sont pas directement impliqués, leur rôle est aussi de défendre le parlement comme institution.

Ensuite, M. Koelliker trouve que ce n'est pas très rigoureux comme démarche. Si le BAK avait appelé le SGGC, ils auraient déjà pu leur dire qu'il y a 20% des frais qu'on ne trouve pas ailleurs et qui sont le financement des partis politiques. En effet, il y a déjà 1,4 million de francs dans les comptes du Grand Conseil qui sont dévolus au financement des partis politiques, ce que l'on ne connaît pas dans les autres cantons, en tout cas pas dans les cantons comparés. Il y a aussi les 400 000 francs versés aux assistants parlementaires, sans parler de la traduction en langue des signes qui ajouterait 400 000 francs, mais ce n'était pas inclus dans ces chiffres. Au total, il y a déjà 2 millions de francs sur les 11 millions de francs du Grand Conseil qui sont uniques à Genève. Il aurait au moins fallu mettre cela en note de bas de page pour le mettre en perspective. On aurait ainsi vu que le Grand Conseil était probablement parmi les plus chers, si ce n'est le plus cher de Suisse, mais légèrement plus cher que le deuxième et non pas 50% plus cher que le deuxième. Bien sûr, on sait que Genève a le record du monde du nombre de commissions. On sait aussi que le tarif des jetons de présence est assez élevé par rapport à d'autres cantons. Par contre, au niveau des heures de séances, Genève n'atteint pas des records en plénière. Vaud ou Zurich ont siégé quasiment le double en plénière par rapport à Genève. D'ailleurs, cela explique peut-être pourquoi ils ont un ordre du jour avec moins de points reportés. Il y a ainsi environ 100 heures de plénières en plus dans le canton de Vaud et dans le canton de Zurich. M. Koelliker n'ira pas plus loin. Une mise en perspective ou au moins un intérêt réel pour le résultat et pour comprendre auraient été bienvenus plutôt que de publier des résultats qui, ensuite, font les gorges chaudes en disant que Genève jette l'argent par les fenêtres et est inefficace.

Concernant les comptes, on voit qu'il y a eu un effet de la pandémie, pas forcément en frais supplémentaires, mais en termes de jetons de présence, puisque le Grand Conseil a été suspendu dans ses activités pendant un mois sur dix mois. On voit ainsi qu'il y a une baisse d'environ 10% sur l'année au niveau des jetons de présence. Pour le reste, les dépenses sont restées assez stables.

Concernant la question sur l'accès aux procès-verbaux de commissions, la loi prévoit un système permettant à tous les députés d'accéder aux PV de

commissions. Le système était relativement lourd à appliquer puisque, à chaque demande, il fallait savoir si la commission était d'accord que le député Untel ait accès au PV de telle séance, mais c'était heureusement très rare (une à deux demandes par an). Cela a été jugé trop compliqué et restreignant trop l'accès à l'information des députés. La loi a donc été changée. Maintenant, si une commission adopte son PV ou qu'elle n'indique pas explicitement que, pour des raisons X ou Y, il n'est pas transmissible à d'autres députés, dès que le SGGC reçoit une demande, il peut transmettre le PV en question au député qui le demande. Celui-ci a un accès pendant un mois au procès-verbal en question. M. Koelliker précise que c'est pour des demandes individuelles de députés et non pour les demandes des groupes. Ce n'est pas non plus une demande générale. Ainsi, un député ne peut pas dire qu'il veut désormais recevoir tous les PV d'une commission. Ce sont vraiment des demandes au cas par cas. M. Koelliker pense qu'il y a eu une ou deux demandes depuis que la modification légale a été effectuée.

Un des commissaires rapporteurs revient sur la question du nombre de commissions en indiquant qu'à l'époque, la commission des finances avait les prérogatives de ce que fait aujourd'hui la commission de contrôle de gestion. De même, les projets de lois qui sont aujourd'hui traités par la commission ad hoc sur le personnel de l'Etat étaient auparavant traités par la commission des finances. Autrement dit, ce que faisait auparavant la commission des finances, ce sont aujourd'hui trois commissions qui le font. C'est peut-être là qu'on devrait s'interroger. Plutôt que multiplier les auditions et les rapports de sous-commissions, il pense que chaque paire de commissaires devrait auditionner un département. Ainsi, ils consacraient une demi-journée au contrôle du département sur ses politiques publiques et ils rédigeaient un seul rapport. Cela explique aussi pourquoi la commission des finances avait plus de temps à l'époque pour s'occuper d'autres projets de lois sur le personnel et sur le contrôle de gestion. Il faut dire que la commission de contrôle de gestion, à part consacrer des heures à écouter le SAI, il ne sait pas ce qu'elle fait, si ce n'est qu'elle fait de temps en temps une commission d'enquête, mais cela pourrait très bien être fait à la commission des finances.

Par ailleurs, il relève que le nombre de commissions surcharge les députés dans leur travail. Par exemple, la commission de l'environnement et la commission de l'énergie pourraient fusionner, cette dernière ne travaillant que la moitié de l'année. A la limite, ce ne serait pas une question de position des partis, mais d'intérêt général. Il s'agit de s'interroger sur l'organisation de nos travaux, par exemple en revenant à l'ancien système où chaque paire de commissaires avait un département qu'il allait auditionner durant toute une demi-journée sur les politiques publiques concernées, ce qui ne donne alors

lieu qu'à un rapport. C'est un système que l'on pourrait peut-être prévoir pour le budget, et le cas échéant modifier la LGAF si nécessaire.

M. Koelliker explique que la loi prévoit que le budget est voté par politique publique et par programme, mais la commission des finances peut auditionner un département d'un seul coup sur toutes les politiques publiques dont il est responsable. Cela étant, le vote en plénière devra toujours être fait par programme et par politique publique. En revanche, l'organisation des travaux de la commission n'est pas réglementée par la LRGC sur ce point.

Concernant les dispositions logistiques pour la rentrée, M. Koelliker indique qu'il est prévu que les salles de commission dans le périmètre actuel des travaux, principalement la nouvelle salle Nicolas Bogueret et la nouvelle salle des Fiefs, seront équipées avec un système audiovisuel. L'idée est de profiter, dans la deuxième phase, d'équiper la salle de l'Auditeur et la salle du Commissaire général, à savoir les salles de l'Hôtel de Ville dont le SGGC a la maîtrise. Pour les commissions qui siègeraient extra-muros, on ne peut pas le garantir. En tout cas, l'idée est d'avoir un système audiovisuel qui soit installé de manière fixe dans les salles de commissions sachant que, heureusement, il y a peu d'audition de personnes de Suisse allemande ou autres. Cela reste quand même au niveau local et il y a un intérêt, lorsque les personnes peuvent se déplacer, qu'elles le fassent. L'idée est d'avoir des moyens meilleurs que les bricolages qui ont pu être faits à l'époque.

Ensuite, en réponse à une question, il indique qu'ils ont essayé de remettre l'ouvrage sur le métier en se disant que, puisque le paquet ficelé n'est pas passé, il faut essayer de procéder par paire, mais ils n'ont jamais réussi à trouver des signataires pour fusionner la commission de l'enseignement supérieur avec la commission de l'enseignement. Autant dire qu'ils se sont arrêtés là. Par ailleurs, on peut se demander si le problème est le nombre de commissions ou le nombre d'objets envoyés en commission. En effet, s'il y a 25 commissions et 5 objets déposés, il y aura peut-être 5 commissions qui travaillent et les autres qui resteront en attente d'avoir un objet.

Au sujet du coût des licences Zoom et du choix du logiciel Zoom, M. Koelliker signale que, lors de la première vague lorsque le parlement s'est trouvé à l'arrêt, ils ont tout de suite travaillé sur le moyen de permettre aux commissions de recommencer à travailler par le biais d'une vidéoconférence, ce qui est plus facile à organiser que pour une plénière. Ils ont ainsi évalué les outils à disposition. Toutes les deux semaines, le Bureau avait une note d'évaluation des différents outils existants. Il se trouve que le choix a été principalement porté sur Zoom parce que c'était celui qui évitait une exclusion numérique des députés. Ainsi, pratiquement tous les députés, qu'ils soient à l'aise ou non avec l'informatique, ont assez facilement réussi à se connecter

sur Zoom. Le SGGC a essayé d'autres systèmes qui, soit demandaient des licences Microsoft pour tout le monde, soit nécessitaient des connexions plus complexes. En fait, à l'usage, malgré les préventions par rapport au fait que c'est un système américain et qu'on pouvait être écouté par la NSA, ils ont quand même réussi à faire fonctionner les commissions avec un degré de sécurité. Ils n'ont pas connu de fuites. D'ailleurs, le système a été très sollicité et des mises à jour ont été faites pour renforcer la sécurité. La première règle était de ne pas exclure un député qui aurait eu des difficultés avec l'informatique. Bien sûr, aujourd'hui, d'autres systèmes sont devenus performants, mais, à l'époque, soit ils limitaient le nombre de connexions soit ils avaient une bande passante insuffisante. On leur a fait la promotion d'Infomaniak, mais ceux qui sont allés dessus finissaient sur Zoom, dix minutes plus tard, parce que cela ne fonctionnait pas. M. Koelliker précise que ce n'est pas le tableau que l'on dresse aujourd'hui. C'est le tableau de l'époque et qui a permis au parlement de fonctionner jusqu'à aujourd'hui.

Ensuite, une commissaire (Ve) relève que, lors de son audition, le Conseil d'Etat a indiqué que tout le monde avait été auditionné pour la préparation de ce rapport du BAK. Elle ne remet pas en question les propos de M. Koelliker, mais elle demande si les auditionnés ont une idée de la raison pour laquelle le SGGC n'a pas été sollicité, d'autant plus que l'Etat a payé pour cette étude. Elle se dit choquée que le SGGC n'ait pas été entendu.

M. Koelliker pense que, avec 11 millions de francs sur les 8 milliards de francs de dépenses de l'Etat, le Grand Conseil est assez marginal. Il ne s'attendait donc pas à être consulté comme pour le budget du DIP ou des affaires sociales. Il se trouve tout de même qu'ils n'ont pas été consultés et qu'ils découvrent ces chiffres. Il aurait peut-être fallu enlever le parlement du périmètre de l'étude en disant que c'était éminemment politique et que c'était de toute façon un montant marginal. Dès lors que le parlement est inclus et qu'on arrive à des résultats pareils, il faut constater que ceux qui ont fait l'étude n'ont pas eu la curiosité de se demander comment on arrive à un tel écart.

Concernant le rapport du BAK, un commissaire (MCG) invite les auditionnés à écrire quelques lignes directement au BAK et à leur dire qu'il faut comparer ce qui est comparable et voir quelles peuvent être les circonstances d'un canton à l'autre. Un simple coup de téléphone aurait certainement permis d'améliorer les choses.

M. Koelliker en réponse à des questions indique que son premier réflexe avait été de leur écrire, mais il s'est finalement retenu parce que les mots auraient peut-être dépassé sa pensée. Concernant les visioconférences pour les auditions, il y a bien entendu un côté très pratique. Si on prend l'exemple de l'Assemblée fédérale, qui a moins de commissions qu'à Genève, elle tient à ce

que les auditions aient lieu physiquement à Berne. M. Koelliker pense que, malgré tout, la présence physique, dans la considération pour les personnes auditionnées et dans les échanges, crée une proximité qu'on n'a pas forcément par visioconférence. Concernant les jetons de présence, leur dernière hausse date de 2012 à Genève. Depuis lors, les comptes du Grand Conseil sont stables. Il n'y a donc pas une dérive ou une sorte de personnes qui cherchent à gagner sans arrêt plus. En effet, si c'était un mouvement de masse, cela se traduirait dans les comptes, or on ne le voit pas.

Il précise que le SGGC n'a pas pris la critique du BAK pour lui, mais il trouvait aussi injuste qu'elle touche indirectement le parlement et les députés. En effet, il trouvait qu'il y a un problème de méthode qui aboutissait à des conclusions erronées. C'est pour cette raison qu'ils l'ont mal pris, non pas pour eux, mais pour l'institution en tant que telle. En effet, M. Koelliker pense que cela ne reflète pas la réalité.

Les commissaires chargés de l'audition relèvent que bien souvent plusieurs commissions auditionnent les mêmes entités sur les mêmes sujets. Ainsi, si la Cour des comptes dépose un rapport, on apprend que plusieurs commissions les auditionnent. Si une commission auditionne une entité publique sur un sujet concret, elle en fait un rapport qui est libre d'être consulté par une autre commission dans le cadre de leurs travaux et si nécessaire elle pourrait ré-auditionner. A la suite de quoi, un commissaire (PDC) note que la commission des finances va auditionner aujourd'hui les TPG alors qu'ils viennent d'être auditionnés à la commission des transports et que les auditions se cumulent pour les députés qui sont à la fois à la commission des finances et dans d'autres commissions. Par rapport à la visioconférence, il partage l'avis que c'est un bel outil, mais qu'il ne faut pas non plus se contenter de cela. L'homme est un animal social et il trouve que c'est presque trop confortable.

Concernant la date de la mise à disposition des locaux à l'Hôtel de Ville, M. Koelliker indique que ce qui leur a été confirmé, lors de la séance de pilotage qui a lieu ce matin, c'est que les travaux devraient être terminés le 9 décembre. Il ne semble toutefois pas très raisonnable de jouer le vote du budget dans une salle qu'on utiliserait pour la première fois. Si le système de vote ne fonctionne pas, le Grand Conseil serait dans l'incapacité d'exprimer sa voix pour voter le budget. Cela n'aurait pas une conséquence pratique puisque les dispositions prévoient que, si le Grand Conseil ne peut pas voter le budget, on peut quand même commencer l'année avec une base budgétaire, mais c'est un peu un risque. M. Koelliker n'aimerait pas non plus qu'on se retrouve comme lors des inaugurations des Jeux olympiques où des gens peignent encore la salle le matin même. Après trois ans et demi de travaux, si on a peut-être besoin d'une ou deux semaines qui n'étaient pas prévues pour avoir

des finitions correctes et le rodage correct, il y a un intérêt à avoir une première session ordinaire en janvier.

Audition du département du développement économique (DDE)

Représenté par :

M^{me} Fabienne Fischer, conseillère d'Etat

M. Dominique Ritter, directeur financier/DEE

Les commissaires ayant procédé à l'audition indiquent que la sous-commission a effectivement eu, le 20 avril, l'audition pour le programme A04 avec M^{me} Fontanet. La sous-commission a essentiellement parlé des éléments liés au COVID et de toutes les aides octroyées pour aider les entreprises et les gens dans la république. Selon M^{me} Fontanet, les projets prioritaires ont été la FAE, les start-ups et la FONGIT en lien avec la Confédération pour les différentes aides. La sous-commission a reçu un tableau, qui sera transmis à la commission des finances, donnant l'état, au 20 avril, des versements de toutes les aides octroyées. Aujourd'hui, les commissaires ont reçu un tableau avec l'état des lieux au 11 mai 2021. Concernant toutes les lois votées, au 11 mai 2021, l'Etat de Genève a ainsi octroyé pour 245 millions de francs d'aides.

En ce qui concerne les comptes, il n'y a pas grand-chose à dire mis à part des diminutions essentiellement liées à la pandémie. Autrement, la sous-commission a aussi abordé les subventions, notamment celle de la FONGIT, ainsi que des cas de rigueur (la décision de la Confédération d'augmenter de 750 000 à 1 million de francs venait de tomber, ce qui provoquera plus de travail à Genève pour les différentes aides au niveau fédéral).

S'agissant des comptes du département et en particulier du programme A04, M^{me} Fischer indique qu'ils sont essentiellement marqués par la crise COVID puisque, quasiment du jour au lendemain, la DGDERI a changé de métier pour se consacrer avec beaucoup de professionnalisme à la distribution de ces aides. On peut les remercier pour cet engagement. En effet pour distribuer 245 millions de francs à des entreprises en difficulté, cela n'a pas été une partie de plaisir. Il a fallu établir des procédures, fixer des critères, adapter des lois fédérales, mettre en place une équipe et la superviser, etc., cela a été un travail extrêmement important pour une équipe qui n'avait, a priori, pas ces compétences professionnelles et qui a dû réagir à la demande et M^{me} Fischer croit qu'ils l'ont extrêmement bien fait. Les comptes témoignent de cet état de

fait puisque la plupart des activités propres de la DGDERI et qui avaient été budgétées pour l'année 2020 n'ont pas pu être menées à bien, que cela soit en raison de l'arrêt de l'activité, des événements suspendus ou par le fait que les entreprises n'ont pas réalisé leurs projets. Le travail de base prévu pour la DGDERI n'a ainsi pas pu être effectué. Grosso modo, l'ensemble des dépenses a consisté dans la distribution des aides et dans les ressources en personnel auxiliaire pour contribuer à la réalisation de cet objectif.

Un commissaire (PLR) indique qu'il faut féliciter le département pour tout le travail qui a été fait durant des mois ainsi que le personnel de l'administration qui s'est vraiment donné corps et âme avec une pression énorme. Ce n'est pas rien de dépenser 245 millions de francs en quelques mois avec des contraintes qui ont notamment été fixées par le Grand Conseil ainsi des considérations politiques qui ont fait que ce n'était pas simple de faire ces calculs. On peut encore y ajouter les décisions fédérales qui arrivaient à brûle-pourpoint sans que le département soit préparé à cela. Dans ce contexte, le travail accompli est admirable. Genève est un des cantons où cela a le mieux fonctionné avec une rapidité énorme. Il faut remercier M^{me} Fontanet qui a su donner l'impulsion politique et managériale pour que les choses se fassent dans les considérations en vigueur à l'époque où elle a repris le département. Il faut aussi souhaiter à M^{me} Fischer le plein succès pour continuer dans cette voie.

Un des commissaires rapporteurs s'associe à ces remerciements en relevant qu'une enquête a été faite sur les locataires commerciaux et 80% des personnes atteintes ont été positivement reconnaissantes du travail effectué par le département dans le cadre des projets Vesta 1 et Vesta 2 mis en place par le précédent conseiller d'Etat, M. Maudet, en associant les partenaires sociaux tels que l'Asloca et la Chambre immobilière.

Ensuite, un commissaire (Ve) interroge la présidente du département sur les décisions négatives qui ont été données aux différentes demandes d'aides. Par exemple, au niveau de la part patronale des charges sociales découlant des RHT, on voit que seul un tiers des demandes ont reçu une réponse positive. Il demande s'il serait possible d'avoir un commentaire sur les causes de refus pour les différentes lignes.

M^{me} Fischer relève qu'il y a 100% d'indemnisation pour les établissements de la nuit. Sur le moment, la situation était allée trop lentement pour eux, mais cela a néanmoins été réglé très rapidement. S'agissant des loyers commerciaux, les décisions négatives tiennent au fait que, si le bailleur n'acceptait pas de participer à raison d'un tiers dans la prise en charge du loyer, l'Etat ne donnait pas sa propre prestation. C'est pour l'essentiel ce qui explique le millier de dossiers qui n'ont pas pu recevoir une réponse positive.

M. Ritter ajoute que, s'agissant des pertes de gain pour les cadres dirigeants, en fonction des critères fixés dans la loi, on ne pouvait pas répondre à la demande des requérants. Au niveau du complément de salaire pour les cadres avec fonction dirigeante, il y avait des critères précis dans la loi. Sur le nombre de demandes, environ la moitié seulement ont pu être dégagées au niveau d'une réponse positive.

Par ailleurs, il précise que le nombre de dossiers traités correspond vraiment à l'intégralité des demandes effectuées. Automatiquement, pour certaines règles, en fonction des critères fixés, les gens ont déposé des demandes. D'autres ont aussi déposé des demandes, mais, après vérification, ils n'étaient pas dans les critères définis. Cela explique que, pour certaines lois, il y a des ratios beaucoup plus élevés au niveau du taux de refus.

Au niveau de l'indemnisation forfaitaire au mètre carré pour les cafés-restaurants, une partie des dossiers ont dû être refusés par rapport à des propriétaires, notamment au niveau des communes. Concernant les cas de rigueur, pour le moment, une partie des dossiers n'entrent pas dans les critères ni de la Confédération ni strictement cantonaux. Concernant les participations aux charges fixes pour les commerces et les activités de proximité, les 1407 dossiers étaient basés sur les dossiers qui pouvaient potentiellement être faits. Par contre, toutes les demandes n'ont pas été effectuées. Il y a des restaurants, notamment des propriétaires de plusieurs établissements, qui n'ont pas fait valoir leur droit à des demandes. Pour cette loi, ils s'étaient basés sur la liste des autorisations de la PCTN qui contient notamment les établissements en lien avec des cafétérias d'entreprise. Comme celles-ci ont pu être ouvertes parce qu'elles n'étaient pas forcément ouvertes à l'extérieur, pour la PCTN, elles avaient la possibilité d'être ouvertes à l'extérieur. Il y a ainsi eu plusieurs établissements qui n'ont pas fait de demandes.

Concernant la part patronale des charges sociales découlant de la RHT, on est dans les critères de la loi et il n'y a pratiquement qu'un tiers de décisions positives par rapport au nombre de demandes déposées.

Au sujet d'un bilan sur les lois, notamment pour savoir si elles étaient correctement formulées, et s'il faudrait prévoir une ou des lois complémentaires pour permettre d'englober un certain nombre d'entreprises qui n'auraient pas été reçues ou aidées et qui seraient en difficulté, M. Ritter répond qu'il serait possible de faire un bilan en explicitant les typologies de cas qui n'ont pas pu entrer dans le cadre des décisions positives.

A la suite de quoi, le commissaire note que, pour la part patronale des charges sociales découlant de la RHT, il y a environ 5000 dossiers qui n'ont pas accepté selon les critères définis. Il s'agit par exemple de savoir si les

critères étaient bons et quelles sont les raisons récurrentes de refus. Sur les réseaux sociaux, on voit notamment l'un ou l'autre dire qu'ils n'ont rien reçu. Il serait intéressant de pouvoir répondre à ces demandes qui sont récurrentes avec des gens qui disent ne pas comprendre. On a en effet dépensé 250 millions de francs et on entend les gens dire « et moi et moi ». Il pense que cela mériterait une analyse un peu plus générale pour voir quel élément revient toujours (cela peut être le nombre d'employés, les surfaces, le statut de l'entreprise, etc.). Il s'agit de savoir, par rapport à l'analyse que l'on fait, s'il faut prévoir un complément.

M. Ritter comprend que, pour la part patronale des charges sociales découlant de la RHT, sur les environ 4000 dossiers non acceptés, il s'agirait de prendre, par exemple pour les 80%, la cause la plus fréquente de refus. Il indique que le département fera parvenir à la commission des finances, au niveau de chacune des lois, les causes les plus fréquentes de refus.

M^{me} Fischer fait remarquer qu'il y a des types d'indemnisations très différentes dans ces lignes. Par exemple, pour l'indemnisation forfaitaire au mètre carré pour les cafés-restaurants, elle représente un certain type d'approche et cette aide n'a duré qu'un temps.

Concernant la part patronale des charges sociales découlant de la RHT, c'est une aide qui est assez spécifique. Elle visait à couvrir le fait que les employeurs devaient continuer à verser 100% des parts patronales alors leurs collaborateurs recevaient des RHT, mais avec une porte d'entrée qui est était finalement relativement étroite.

Au fur et à mesure, puisque la crise a duré plus longtemps qu'initialement envisagé, cet éventail d'aides a convergé vers l'aide-principale, qui est celle qui dure encore aujourd'hui et qui consiste à couvrir les charges fixes non couvertes pour les entreprises qui répondent à certains critères, soit de fermeture obligatoire, soit de baisse de chiffre d'affaires. De la même manière, pour les aides spécifiquement destinées aux loyers commerciaux (accords Vesta 1, 2 et 3), il ne reste plus quelques demandes résiduelles parce que la couverture des loyers entre dans la prise en considération des frais fixes non couverts. Au fur et à mesure, cela a permis de simplifier et d'arriver sur un seul modèle de type d'aide distribuée qui est ce principe de la couverture des charges fixes non couvertes. Cela n'empêche pas de répondre à la question du commissaire, mais c'est un élément qui contribue à expliquer la disparité des taux d'acceptation dans les aides délivrées.

En réponse à un commissaire (PDC) qui relève que le principe de l'indemnisation forfaitaire au m² paraissait simple et que pourtant, il constate qu'un tiers des dossiers n'ont pas eu de réponse positive, M. Ritter confirme

que cette mesure était effectivement simple au départ parce qu'on est parti sur les m² par restaurant sur la base des registres de la PCTN qui sait quels sont les établissements ouverts et autorisés. On connaissait ainsi le nombre de restaurants potentiellement indemnisables, mais un grand nombre d'établissements n'ont pas déposé de demandes. Entre-temps, certains établissements n'existent plus et d'autres ont pu continuer à travailler parce que c'était davantage des cantines que des restaurants ouverts avec terrasse. Il faut préciser que la PCTN considère toutes les cafétérias d'entreprise comme des restaurants potentiellement ouverts à l'extérieur, mais, dans les faits, il y a des cantines dans plusieurs grandes entreprises comme Chopard. Celles-ci sont considérées comme restaurants au niveau de la PCTN et étaient restées ouvertes.

Concernant le fait qu'il n'a pas été possible de répondre à un certain nombre de demandes parce qu'elles n'entraient pas dans les cases, M. Ritter indique qu'il y avait la possibilité, selon la liste, de les indemniser, mais il y a quand même un certain nombre d'établissements qui n'ont pas fait de demande.

M^{me} Fontanet, qui participe à la séance, précise qu'il y a eu deux éléments, sauf erreur. Il y a eu effectivement les établissements qui n'ont pas fait de demande alors qu'ils étaient inscrits sur la liste. Il y a aussi des établissements qui n'étaient pas sur la liste, mais qui ont envoyé une demande. Ces établissements n'étant pas connus, il a fallu refuser leur demande.

M^{me} Fischer remercie M^{me} Fontanet pour cette précision. Dans ce cas, le département est parti d'une liste tenue par la PCTN déterminant le 100% des personnes éligibles. A partir de là, des établissements n'ont pas fait leur demande pour les motifs expliqués par M^{me} Fontanet et M. Ritter. Au fond, toutes les aides non accordées ne sont pas des refus. Il y a un certain nombre de refus, mais il y a aussi des établissements qui auraient été éligibles, mais qui n'ont pas fait la demande.

Une commissaire (S) indique avoir de la peine à comprendre les chiffres des indicateurs 9.1 et 9.2. Il est dit que le nombre de nouvelles entreprises étrangères implantées à Genève ayant bénéficié des services de la DGDERI est de 21 pour 2020 et que le nombre d'emplois projetés suite à l'implantation de nouvelles entreprises étrangères, etc., est de 69 emplois. Elle demande si cela signifie simplement que c'est environ 3,5 emplois par entreprises.

M. Ritter répond qu'en principe, ces dernières années, on veut davantage des entreprises d'importance au niveau financier, mais qui ne sont pas peut-être des entreprises qui amènent 100 ou 200 emplois. Cela étant, il propose de vérifier et d'apporter une réponse par écrit à la commission des finances.

Un des commissaires rapporteurs précise qu'une partie importante de l'aide correspond à ces fameux 275 millions de francs, mais cela concerne beaucoup plus l'année 2021. Cela a été voté à la fin de l'exercice 2020 et on en verra donc l'incidence dans les comptes 2021. Là, il y avait une différence fondamentale parce que cette aide reprenait 10% des charges fixes. Ce n'était pas directement lié au loyer, mais cela prenait en compte les charges fixes, y compris le loyer et toute une série de charges de fonctionnement. Il y a ainsi eu un changement conséquent de l'aide. C'est intervenu dans les dernières semaines de 2020, mais l'incidence aura principalement lieu en 2021. Il faut également relever que l'aide apportée par le canton aux entreprises est conséquente. En tout cas, pour la première partie (Vesta 1 et Vesta 2), 80% des personnes qui ont touché cette aide étaient satisfaites, ce qui est un niveau très élevé.

Examen de la politique publique « B Etats-majors et prestations transversales »

(Commissaires rapporteurs : MM. Murat-Julian Alder et Boris Calame)

Audition du département des finances (B01-B02-B03)

Représenté par :

M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat/DF

M. Pierre Béguet, directeur des finances de l'Etat/DF

M^{me} Stefanie Bartolomei – Fluckiger, directrice financière/DF

M^{me} Alicia Calpe, directrice de la CCA/DF

M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint/DF

A la suite du rapport présenté par les rapporteurs des questions sont présentées telle que la politique du Conseil d'Etat et du département s'agissant du matériel de l'Etat une fois qu'il est considéré usager et qu'il faut s'en débarrasser.

M^{me} Calpe répond qu'aujourd'hui, la politique est de réutiliser au maximum à l'interne tout le matériel. Ils ont aussi mis en place une plateforme où chaque département peut déposer ce qu'il ne souhaite plus maintenir et c'est mis à disposition des autres entités. Il y a aussi la possibilité de regarder avec d'autres entités publiques pour transférer du mobilier. Les frais de transport sont pris en charge par les départements, les services ou les autres entités qui reprennent ce mobilier et ces équipements.

Par ailleurs, on signale qu'une association, qui envoie du matériel scolaire usager à l'étranger, s'est retrouvée dans la situation où du matériel scolaire allait être détruit, ce qui a un certain coût, notamment pour séparer le bois du métal. Cette association proposait d'envoyer ce matériel dans d'autres pays, mais en demandant que les coûts « économisés » par l'Etat pour ne pas avoir à s'occuper de la destruction de ce matériel puissent être utilisés pour l'envoi de ce matériel. Il apparaît qu'ils n'ont pas réussi à obtenir cette possibilité parce que cela revenait au même pour l'Etat en termes de coûts.

M^{me} Calpe signale que c'est le secrétariat général du DIP qui répond à ce type de demande. C'est leur décision quand des donations sont faites auprès d'entités tierces. Elle confirme que cela ne remonte pas à la centrale d'achats quand c'est à l'extérieur de l'Etat.

Concernant la cellule de retour au travail (CRT), il est indiqué dans le rapport qu'il y a des postes supplémentaires pour accompagner le retour des personnes dans d'autres services. Il est demandé s'il n'y a pas un lien qui se fait avec l'AI ou avec une clé de répartition un peu différente car, dans certains secteurs d'activités, il y a des cellules de reconversion parfois prises en charge par des associations patronales, par l'AI ou avec d'autres structures. Par conséquent on aimerait savoir si, dans ce cas, la charge est entièrement pour l'Etat et s'il n'y a pas de participation avec des programmes AI.

M. Tavernier confirme qu'ils travaillent avec l'AI. Ils ont plusieurs séances par année où ils regardent avec l'AI pour les aspects de retour au travail. S'il y a des adaptations de postes de travail, l'AI y participe. Ici, on parle de stages par rapport à des personnes qui ne peuvent pas retourner dans leur entité et que l'on va affecter à des stages dans un autre département ou dans une autre entité.

A cet effet, il y a un budget de 1 million de francs sauf erreur, mais il n'y a pas d'ETP. Ils utilisent ce budget pour que les personnes puissent faire des stages. Ensuite, si le stage fonctionne, ils trouvent des solutions pour régulariser la situation de ces personnes dans leur nouvelle entité. Il confirme qu'ils ont un soutien de l'AI par rapport à des cas particuliers d'adaptation des postes de travail.

S'agissant du rapport du BAK, M^{me} Fontanet répond à la question de savoir pourquoi ce rapport a été demandé si on savait peut-être a priori que les données n'étaient pas comparables, en indiquant qu'ils ont demandé ce rapport en faisant des recherches de pistes d'économies et pour mieux comprendre le fonctionnement du canton de Genève par rapport à d'autres cantons. On reproche souvent à Genève de coûter quinze fois plus cher qu'ailleurs ainsi que d'avoir plus de collaboratrices et collaborateurs et il paraissait important de disposer cette comparaison. Il est vrai qu'un travail extrêmement important a été fait et il y a des différences, mais on voit, dans les critères expliqués par M. Fiumelli, que l'on tient compte de ces critères de différences dans la majeure partie des cas. On n'est pas mis sur le même pied que tous les cantons. Il y a des distinctions entre chacun des cantons. Après, typiquement, pour la politique publique « B Etats-majors et prestations transversales », il y a l'ensemble des postes transversaux, y compris l'OCSIN. Il est ainsi difficile de se comparer avec les cantons qui n'ont pas la même répartition. Tous les cantons ne mettent pas leurs services informatiques de façon transversale. Dans certains cantons, c'est mis dans chaque département. Cela étant, de façon générale, pour le Conseil d'Etat, la comparaison valait la peine parce que cela permet de voir dans quels domaines le canton de Genève est plus en dessous et dans lesquels il est plus en dessus, que l'on veuille ou non faire ces modifications. Typiquement, Genève est le seul canton à avoir une politique en matière de logement et il y a d'autres domaines dans lesquels il y a des différences.

Au sujet du coût du rapport du BAK, il est indiqué que c'est d'un ordre de grandeur d'une centaine de milliers de francs et M^{me} Fontanet ajoute que le BAK facture tous les cantons au même tarif dans le cadre de l'examen qui est fait et suivant la taille et l'ampleur de rapport. Dans ce cas, il y a eu énormément de rencontres entre les différences services financiers. Il y avait la volonté que le DF ne soit pas le seul porteur, sinon il y aurait eu encore plus de reproches qu'il n'y en a eu par les autres départements. Il a donc été fait en sorte que les services financiers de chaque département puissent rencontrer avec le DF les auteurs du rapport du BAK de façon à pouvoir tenir de chacune des spécificités des différents départements. C'est un travail qui a pris des mois à être fait. Elle pense que c'est une information extrêmement importante et elle

est persuadée que ça l'est aussi pour les députés car cela permet d'aller très loin dans cette comparaison de coûts. Elle regrette peut-être juste qu'on n'arrive pas à en faire, aujourd'hui, une meilleure utilisation, mais elle pense que cela donne quand même une série de pistes.

On relève que, durant les auditions sur les comptes 2020, il a été dit à plusieurs reprises que les données ont été données en vrac sans tenir compte des différences entre les cantons sur les différentes structures ou la composition des coûts.

A la suite de quoi, M. Béguet note que, durant l'audition sur la politique publique « K Santé », il a été expliqué que ce n'est pas comparable et que certains cantons mettaient les prestations de soins pour les détenus dans la politique publique pénitentiaire. Il fait remarquer que les commissaires ont eu accès à ce document quand ils ont adopté le contrat de prestations des HUG, l'année dernière. Dans l'exposé des motifs, il y avait les résultats du benchmark entre hôpitaux universitaires. La méthodologie du BAK est applicable pour tous les cantons et pour toutes les politiques publiques. Evidemment, on ne peut pas aller très loin. Par contre, après, cela donne des pistes pour chaque secteur. Il ajoute que, pour chaque secteur, il peut exister des comparaisons beaucoup plus fines. En particulier, il y avait, dans l'exposé des motifs du projet de loi, le benchmark entre les cinq hôpitaux universitaires de Suisse. C'est un comparatif sectoriel où il n'y a pas de biais particulier entre les différents hôpitaux universitaires puisqu'ils ont à peu près tous les mêmes tâches.

M^{me} Fontanet souligne que l'ensemble des directions financières des départements ont reçu le BAK directement pour avoir ces discussions. Certaines n'étaient pas contentes et elles ont pu contester. D'autres n'ont pas contesté. D'autres ont encore eu des contacts ultérieurement. En tout cas, elles ont été associées à ces travaux.

Il est relevé que l'Etat a eu 89 apprentis en 2019 et 134 apprentis en 2020 et l'on s'interroge sur les raisons qui ont permis d'arriver à 134 apprentis alors que ce n'était pas le cas auparavant.

M^{me} Fontanet explique qu'ils sont arrivés à 280 ETP d'apprentis en tout. Il faut savoir que le Conseil d'Etat a renforcé la politique d'apprentissage du canton de Genève en 2020 par rapport au COVID. De nouveaux objectifs ont alors été fixés, d'abord en reculant la date d'inscription des apprentis pour que tout le monde ait le temps malgré le COVID. Par ailleurs, alors qu'un pourcentage de 4% pour tout l'Etat avait été fixé, à partir de ce moment, il a été décidé d'exiger 4% au minimum pour chaque département dans toute une série de métiers différents. En effet, il y avait des départements qui n'arrivaient

pas aux 4%. Elle indique que le Conseil d'Etat est très attaché à pouvoir participer à cette formation. Dans le cadre du nouveau plan de l'apprentissage sur lequel le Conseil d'Etat a fait un communiqué de presse (sauf erreur, aujourd'hui) un comité de pilotage a été mis sur pied. Il s'agit aussi de travailler avec les entités subventionnées du grand Etat de façon à s'assurer qu'il y a cette même volonté d'être plus performant en matière de places d'apprentissage. Quant aux chiffres cités, ils correspondent aux nouveaux apprentis.

Il est indiqué qu'après la faillite de Score il est prévu le projet G'Evolue et certains commissaires pose la question du délai.

M^{me} Fontanet fait savoir que ce projet a débuté. Les discussions sont en cours avec les associations représentatives du personnel sur les éléments clés de ce projet. Ils vont maintenant pouvoir échanger sur les éléments clés et politiques. Le Conseil d'Etat a souhaité avoir les discussions politiques au départ pour mettre des éléments clés que chacune des parties souhaiterait avoir dans ce projet, aussi bien du côté employeur que du côté employés, pour que la deuxième partie soit plus technique et liée aux réévaluations et dans lequel il n'y ait plus de questionnements politiques pour éviter des conflits. Il a aussi été décidé de travailler en grande transparence. Il est vrai qu'il va y avoir beaucoup de réévaluations à faire et cela va nécessiter un investissement important de l'OPE. Les commissaires se souviennent peut-être que le département avait demandé, l'année dernière, des postes qui ont été refusés. Il y en avait dans le PFQ pour 2021 pour avoir ces postes dans le service qui s'occupe des réévaluations. Elle espère qu'il sera possible d'avoir ces postes cette année, sinon le service qui compte 4,8 postes actuellement aura beaucoup de peine à faire avancer ce projet.

Ensuite, elle indique que les réévaluations sont des éléments importants parce que tout avait été bloqué avec SCORE. Avec l'abandon de ce projet, il y a eu une multitude de demandes de réévaluations qui viennent de différents secteurs. Pour autant, il ne faut pas se mentir. Certains souhaitent profiter de ce qui était prévu dans SCORE alors même qu'ils critiquaient SCORE et qu'ils n'en voulaient pas. Pour l'heure, on va devoir réévaluer sur la base du système d'évaluation actuel (SEF), mais il y a un problème important de ressources. Pour le moment, c'est priorisé en traitant les dossiers qui paraissent très urgents parce que ce sont des demandes qui sont là depuis plus de 10 ans, à savoir juste avant le début de SCORE où tout avait été gelé. Là aussi on aura des problématiques s'agissant de pouvoir donner suite à ces demandes de réévaluations. M^{me} Fontanet est confiante sur le fait que, dès que ces discussions politiques seront terminées, on pourra rentrer dans les aspects

techniques. Elle espère que, à tout le moins, on puisse aboutir avec ce projet G'Evolve au début de la prochaine législature.

Un commissaire (S) relève que c'est un projet important car il y a longtemps que les réévaluations ne se font pas et cela n'est pas acceptable. Sur les postes supplémentaires nécessaires, il n'a aucun problème à donner des ressources pour ce projet, mais il aimerait savoir s'il n'y a pas des postes en transversalité qui pourraient permettre de renforcer ce travail. En effet, ce n'est pas un travail qui va durer à l'infini.

M^{me} Fontanet note que la question est intéressante. En effet, il y a environ 70 collaboratrices et collaborateurs à l'OPE avec une fonction publique qui augmente alors que le nombre de collaboratrices et collaborateurs de l'OPE diminue. Il y a aussi des fonctions RH départementales qui répondent hiérarchiquement aux différents départements. Ces fonctions RH procèdent à une première réévaluation. La problématique est que, quand on réévalue des gens qui sont dans son département, on n'a souvent pas la vision transversale et d'équité qui est indispensable et on va défendre les collaboratrices et collaborateurs qui sont directement dans son département. Ceux qui vont devoir refaire l'ensemble du travail avec la vision de transversalité et d'équilibre (on ne peut pas fixer certains critères et les appliquer à certains et pas à d'autres), c'est l'OPE. Evidemment, un travail est fait avec les départements et les RH départementaux. Il n'en demeure pas moins que le « gardien du temple » qui s'assure que l'ensemble des équilibres est respecté, c'est l'OPE parce qu'il est difficile, voire impossible, d'avoir la vision transversale et comprendre l'équilibre qui est nécessaire.

Audition du département des infrastructures (B04-B05)

Représenté par :

M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat/DI

M. Cyril Arnold, directeur financier/DI

M. Eric Favre, directeur général/OCSIN

M. René Duvillard, directeur général/OBA

M. Serge Jandea, directeur financier/OBA

M^{me} Carole Gueorguiev, directrice/OBA

Au sujet du chantier concernant les Vernets et comment le chantier peut commencer si toute la superficie n'est pas constructible, M. Jandea indique que l'ensemble du site a été découpé en un certain nombre de droits de

superficie, 6 sur les 13 étant grevés d'un recours, dont 3 avec un effet suspensif qui empêcherait le démarrage des travaux. A contrario, sur les autres éléments de la parcelle, dès lors que les DDP seraient signés, les travaux pourraient démarrer dans l'ordre planifié par le groupe d'investisseurs ainsi que l'entreprise chargée des travaux.

Quand l'incertitude juridique M. Jandeau le confirme et il indique que pour le courant juin, ils attendent un premier retour du tribunal administratif de première instance qui devrait donner la température pour la suite et permettre de voir si on peut garder le bon espoir de pouvoir réaliser l'ensemble selon un planning, certes un peu retardé, mais qui permettrait de réaliser l'ensemble des infrastructures prévues.

Au sujet de la provision de plus de 2 millions de francs pour la dépollution du site des Vernets, et que sauf erreur, la dépollution est à charge du privé qui s'occupe du site, M. Jandeau le confirme et il indique qu'il s'agit d'un accord passé avec les investisseurs et qui prévoit que ceux-ci sont chargés de la démolition des infrastructures en place, du traitement et de l'évacuation des déchets, dont certains sont pollués, à concurrence d'éléments clairement définis par les analyses menées en 2014. Dans cette convention, il était également prévu que toutes les découvertes supplémentaires qui sortiraient des éléments identifiés en 2014 seraient à la charge de l'Etat. C'est dans cette perspective malheureuse que l'on a constitué une provision pour couvrir ces dépenses au cas où elles apparaissaient. Il confirme que la provision se montant à 10 millions de francs au total.

Il indique que lors des derniers travaux, ils ont fait des découvertes malheureuses. Il imagine que les sondages réalisés à l'époque ont été faits de manière aléatoire sur le site et peut-être de manière pas complète. Il se trouve que des éléments complémentaires, une étude effectuée sauf erreur en 2018 ou 2019, ont montré qu'il y avait potentiellement d'autres parcelles qui pouvaient être à dépolluer.

M. Jandeau apporte une précision sur le dispositif. Il y a malgré tout une indemnité de 11 millions de francs en faveur de l'Etat qui est versée par ces mêmes investisseurs et qui est censée couvrir ces pertes. Tout un jeu de négociations a été fait, notamment avec l'armée, qui fait que, malgré tout, des recettes sont attendues et devraient tomber à la signature du premier DDP. Cela permettrait de couvrir notamment ces 10 millions de francs de dépenses pour la dépollution, pour autant qu'elles s'élèvent finalement à 10 millions de francs.

Au sujet de l'engagement de l'Etat à construire trois infrastructures, respectivement à Mategnin, Aire-la-Ville et Epeisses en compensation des

Vernets, M. Jandea signale que Mategnin et Aire-la-Ville sont terminés, mais Epeisses a pris un peu de retard, notamment à cause du COVID. Une remise à l'utilisateur est attendue pour fin 2022 pour un début d'exploitation au début 2023. Il s'agit des crédits votés et des dépenses qui y affèrent. Il peut déjà dire que, pour Aire-la-Ville et Mategnin, on est dans les crédits votés. Pour Epeisses, un crédit supplémentaire est en commission des travaux à cause de la pollution sur ce site.

Concernant les parkings de l'Etat, et la capacité de vendre certaines places ou certains parkings à des privés,

M. Dal Busco répond qu'ils n'y ont pas songé. Au niveau de la gestion de parkings appartenant à l'Etat comme ceux appartenant à la FDP, on a un peu changé de modèle d'affaires pour des raisons de mobilité. On ne veut plus louer ces parkings à des pendulaires. On a résilié une série de baux à cet effet. Le modèle d'affaires que l'on souhaite appliquer, c'est de viser la location à des habitants à des tarifs attractifs (150 francs par mois pour des parkings en ouvrage) et, là où c'est possible, privilégier plutôt le parking de courte durée. Le premier volet est de faire en sortir de pouvoir, le cas échéant sans faire de préjudice ou de désagrément aux usagers, envisager d'utiliser la possibilité de supprimer des places en surface pour appliquer la LMCE et offrir simultanément aux riverains la possibilité de se parquer à des tarifs attractifs. Le deuxième élément de ce modèle d'affaires est de favoriser le parking plutôt de courte durée pour dynamiser le commerce et à l'accès à celui-ci. Il n'a pas été envisagé de vendre ces actifs. Cela pourrait être une option, qui n'a pas été étudiée à ce stade, si, à terme, on a un socle de places vacantes dont on ne sait que faire. Dans la même logique, on pourrait alors le proposer aux habitants.

Concernant le programme B05, il est indiqué, dans le rapport de sous-commission, que la fracture numérique préoccupe le département, alors que quand on va sur le site de l'Etat, on voit que beaucoup de liens sont rompus. Le site de l'Etat semble avoir plutôt tendance à se péjorer qu'à s'améliorer. Par ailleurs, avec la perte de la FAO, le Conseil d'Etat a perdu sa façon de communiquer avec la population, même si ce n'était pas la meilleure. Pendant toute l'année 2020, l'Etat n'a pas été capable de s'adresser une seule fois directement à la population à travers une communication officielle, ni par une édicition spéciale de la FAO, ni par une documentation spéciale. Toutefois, on voit que, lorsqu'il y a une campagne politique publique, les partis politiques sont à même de faire des tous-ménages. Un commissaire (Ve) a l'impression qu'il y a une fracture entre l'internet et la communication directe avec un éloignement de l'Etat par rapport aux citoyens.

M. Dal Busco note que certains éléments relèvent davantage de la Chancellerie. Cela étant, la question de la fracture numérique est une

problématique qui habite les réflexions du Conseil d'Etat, notamment dans la concrétisation de sa volonté de développer l'administration en ligne. C'est une des cinq priorités de la délégation du Conseil d'Etat au numérique pour la première partie de la législature. En effet, cela correspond davantage, en tout cas majoritairement, à l'évolution des habitudes de consommation, y compris des services publics, de pouvoir accéder à des services publics. Un développement est donc fait dans ce sens. D'abord, ils ont identifié toutes les prestations que l'Etat fait et ils essaient de maximiser la possibilité d'y accéder en ligne. Il est vrai qu'il se pose la question de savoir s'il n'y a pas une fracture si certaines prestations ne sont plus délivrées qu'en ligne. C'est une chose à laquelle le Conseil d'Etat est très attentif. Concernant le site internet de l'Etat, les contenus sont sous la responsabilité de la Chancellerie. Le département a noté l'observation qui est faite sur les liens morts, mais il faut savoir qu'une enquête de satisfaction a été menée concernant le site internet. A la surprise de M. Dal Busco, les résultats sont bons. Il entend des remarques de la part de députés, mais la perception qu'en aurait le grand public n'est pas forcément celle-là. En tout cas, elle n'est pas majoritairement celle-là.

Concernant la communication du Conseil d'Etat, elle a subi quelques changements. Elle est peut-être erratique à certains endroits et est, assurément, hiératique, c'est-à-dire institutionnelle. Ils sont en train d'envisager des changements pour rendre la communication plus vivante, notamment par l'utilisation de nouveaux canaux. Ils pensent pouvoir le faire durant les prochaines semaines à la faveur d'un régime qui retourne vers une certaine normalité et une nouvelle présidence puisqu'ils communiqueraient à cette faveur.

M. Favre indique, par rapport au site web, que la commission des travaux a récemment entendu la Chancellerie et l'OCSIN. D'ailleurs, c'est une présentation qui peut se faire dans une autre commission si nécessaire. C'est la Chancellerie qui a pris le lead là-dessus puisqu'elle est responsable du contenu éditorial du site. Un gros travail est fait par les collègues de M. Favre. Il faut voir qu'il y a un site internet historique qui était très volumineux en informations qui étaient devenues largement obsolètes. L'ancien Conseil d'Etat avait décidé de mettre en place un nouveau site web et la coexistence des deux amène probablement une bonne partie des problèmes cités.

Certains commissaires reviennent sur le calcul de la provision concernant le chantier des Vernets et M. Jandeau répond que les négociations ont eu lieu en 2016. Les analyses de l'époque sur la pollution étaient largement moins alarmantes que la situation à laquelle on pense être confronté aujourd'hui (on espère toujours que cela ne sera pas autant). C'est une négociation assez large qui a été faite entre l'Etat et les investisseurs. Cela englobe cette partie de la

pollution. Elle intégrait une indemnité de 11 millions de francs qui se trouve être quasiment l'équivalent de la provision, mais c'est davantage lié à une indemnité de rachat des bâtiments que l'on cède même s'ils sont voués à la destruction. Cette négociation intégrait d'autres indemnités en faveur de l'Etat, notamment liées aux constructions qu'il a faites pour reloger l'armée, à savoir 22 millions de francs qui se répartissent au prorata des investissements consentis sur Epeisses et Aire-la-Ville. Cela fait ainsi 33 millions de francs que l'Etat récupère en termes de revenus financiers. Derrière, il y a la négociation menée par l'OCLPF concernant les rentes de DDP et qui, selon les dernières estimations et négociations en cours, se monteraient entre 5 et 5,3 millions de francs versés annuellement par l'ensemble des occupants du futur site des Vernets. D'un côté, si on peut considérer que l'Etat a mal négocié cette affaire de pollution, il y a malgré tout, d'un autre côté, ces 33 millions de francs qui sont attendus (11 millions de francs cette année et les 22 millions de francs dès que l'ensemble des bâtiments sera construit).

M. Jandeaup indique que, dans les projets de lois nouveaux qui sont rédigés, il y a toujours une partie pour les divers et imprévus qui intègre, à hauteur de 2 ou 3%, un budget qui permet d'absorber un certain nombre d'imprévus. Dorénavant, il a été décidé d'y ajouter une autre enveloppe assez conséquente dès qu'un doute apparaît pour absorber ces mauvaises surprises dès le projet de loi tel qu'il est déposé au Grand Conseil pour essayer de contenir ces surcoûts qui interviennent après coup, comme c'est le cas pour Epeisses.

Ensuite, M. Dal Busco fait remarquer, tout d'abord, qu'il n'y a pas systématiquement des dépassements. Il arrive que la pollution envisagée soit finalement moindre. Avant d'entreprendre un chantier, en l'occurrence on construit une partie de plus en plus grande en sous-sol du fait de la raréfaction du sol et, lorsqu'on est face à des terrains pollués, on doit les assainir. Le GESDEC tient un cadastre des sites pollués. On connaît ainsi l'historique de tel ou tel site. On sait par exemple que tel site a été un site industriel par le passé. On peut alors être particulièrement attentif de la réalité, mais on peut aussi ne pas trouver de trace dans le cadastre des sites pollués et se retrouver face à des surprises. On peut se trouver face à un site pollué alors qu'il n'y avait aucun signe avant-coureur pour le laisser penser. On peut également soupçonner la présence de pollution et on fait alors des campagnes de sondages réalisées par des mandataires spécialisés. Ceux-ci vont dire qu'il faut faire tel type de sondages à tels endroits. En fait, le seul moyen d'avoir une certitude serait de terrasser le terrain et de constater de visu. Concrètement, ce qui est fait, c'est de prélever des échantillons à certains endroits et, parfois, ils sont à côté de la source de pollution et ce n'est que plus tard que la situation apparaît. C'est un équilibre entre le coût d'investigations et d'études et le coût ultérieur.

Parfois, il y a de mauvaises surprises. Parfois, il y a de bonnes surprises. Dans les cas des Vernets et d'Epeisses, il y a effectivement eu de mauvaises surprises.

M. Dal Busco explique qu'il y avait un fonds d'assainissement, mais qui ne concernaient que les réseaux d'évacuation des eaux. C'était une forme de mutualisation pour aider les communes à construire leur réseau d'évacuation des eaux. Il ajoute qu'il n'existe pas, à sa connaissance, un fonds cantonal tel qu'une commissaire (Ve) le définit. Il ne voit pas en quoi une mutualisation de ces frais de dépollution pourrait constituer une alternative intéressante. Le principe est que, quand on construit, selon le degré de pollution, on intervient sur un site. Il y a certes le principe du pollueur payeur qui s'applique de manière générale, mais c'est de la responsabilité du constructeur et du maître d'ouvrage d'assainir le sol.

Concernant la politique de location et d'achat de bâtiment de la part de l'Etat, M. Dal Busco indique que, pour le petit Etat et, donc, le domaine d'action de l'OCBA, il y a le projet de la pointe nord à la Jonction. L'Etat a eu cette opportunité à travers la CPEG qui est investisseur, qui construit et qui va ensuite louer à l'Etat, a priori à des tarifs attractifs pour la CPEG, pour qu'elle fasse du rendement pour ses assurés. Cela permettra à l'Etat de se séparer de baux à loyer qui sont très chers. L'Etat a donc saisi cette opportunité. Il a d'ailleurs calé la planification de ce projet sur les échéances de résiliation des baux. Clairement pour le Saint-Georges Center, où l'OCBA et le SPMi se trouvent, les baux sont assez élevés. Ainsi, le SPMi et l'OCBA seront déménagés à la pointe nord à la première opportunité. C'est la logique qui prévaut pour l'Etat. Pour les institutions publiques autonomes comme l'IMAD, elles sont autonomes et elles bénéficient, de la part d'une décision prise par le Grand Conseil, de l'assurance de son financement.

Concernant l'assainissement des bâtiments et toutes les questions informatiques et numériques, il est demandé si le département a adapté sa stratégie énergétique des bâtiments de l'Etat, sur son budget d'assainissement et son plan d'assainissement énergétique prévu des bâtiments, M. Dal Busco indique que l'atteinte des objectifs du plan climat est une préoccupation et un objectif du Conseil d'Etat. On voit que la mobilité terrestre représente environ 40% des émissions de gaz à effet de serre. On comprend ainsi l'effort fait par le Conseil d'Etat en matière de transports en commun et de mobilité douce. La stratégie derrière cela n'est pas d'embêter les gens, mais d'atteindre les objectifs que l'on s'est nous-mêmes fixés. Le deuxième axe où il y a un potentiel important, aussi de l'ordre de 40%, c'est l'ensemble du bâti du canton, y compris ceux du canton. Il y a ainsi un potentiel énorme à ce niveau. Si chaque bâtiment que l'on construit ou chaque bâtiment que l'on rénove sont

conformes aux standards les plus élevés, on a par contre un parc de bâtiments existants qui doit être assaini. Le Grand Conseil a voté un crédit important pour assainir les menuiseries, mais ce n'est de loin pas suffisant. Le Conseil d'Etat est en train d'examiner le plan décennal des investissements et il envisage de multiplier par quatre ces montants pour atteindre cet objectif. On se heurte toutefois à un certain nombre d'écueils. En effet, il ne suffit pas de dire que l'on met 100 ou 150 millions de francs de plus par année dans le portefeuille de l'OCBA.

Il faut aussi avoir les ressources pour mener ces projets. Sur les 250 millions de francs du crédit par le Grand Conseil, le département a obtenu 6 ETP qui, au demeurant, n'impactent pas le budget de fonctionnement puisqu'ils sont entièrement activés. Il faut des ressources au département et cette volonté devra se traduire par des ressources supplémentaires en forces de travail (des architectes, des gens qui mènent des projets, etc.) et des ressources, même si cela va être contrebalancé par l'amélioration énergétique (on devrait ainsi pouvoir diminuer les coûts d'exploitation, mais peut-être pas au niveau des amortissements qui seront faits). Il risque d'y avoir un différentiel, en termes de comptes d'exploitation qui un peu défavorable. On se heurte quand même à des contingences aussi budgétaires. Même si on avait les ressources, on va aussi s'approcher des fameux seuils du frein à l'endettement. La discussion est en cours au sein du Conseil d'Etat.

Sur la question de la sobriété numérique, M. Favre indique que la délégation au numérique puis le Conseil d'Etat ont approuvé, il y a quelques mois, le principe de labelliser le canton « numérique responsable » qui est une nouvelle norme, d'abord française, mais qui a également été adoptée en Suisse depuis peu. L'Etat de Genève est ainsi en cours de labellisation. Ils espèrent pouvoir bénéficier de ce label dans un horizon d'une année environ. Ensuite, il faudra évidemment l'entretenir. Sur la question du stockage, le département observe plutôt le contraire. Les volumes de données explosent de manière exponentielle, mais les technologies de stockage sont devenues beaucoup plus propres au fil du temps. De fait, l'effet environnemental est beaucoup moins marqué que ce qu'on pourrait laisser entendre simplement quand on dit qu'il y a une explosion des volumes. En fait, tous les jours, le département a de nouvelles demandes et de nouvelles exigences des politiques publiques. Typiquement, la loi sur la police prévoit que la vidéosurveillance dans les postes de police soit portée à 100 jours au lieu de 7. Les volumes de données nécessaires pour cela sont ceux d'un centre de calcul de la Nasa. C'est la législation qui évolue et il va probablement falloir appliquer cette législation. C'est le genre d'effet que cela peut avoir. Il faut aussi que les députés soient prudents parce que ce genre de choses arrivent ensuite sur la table de l'OCSIN

qui doit ensuite le gérer au mieux. Il peut dire que les parties prenantes sont en train de réfléchir pour voir s'il n'y a pas moyen de faire moins.

Concernant le programme Agilis à l'OCBA pour la dématérialisation et le télétravail, M. Duvillard indique qu'ils ont eu la vision ou la chance de mettre en place Agilis avant la pandémie. Le lendemain de celle-ci, cela leur a donc permis d'être opérationnels puisqu'ils avaient près 90% de collaborateurs qui télétravaillaient déjà. Bien entendu, c'est volontaire. Effectivement, c'était à un taux de 20% au maximum. A l'époque, il n'y avait pas de visioconférence et, s'il y avait une séance, il fallait que tout le monde vienne et les collaborateurs de l'OCBA travaillaient à raison de 80% au bureau et 20% à la maison. Avec la pandémie, on a pu valider que ce sont des méthodes de travail adaptées à leur besoin. M. Duvillard pense qu'ils vont certainement augmenter les 20%. Ça leur paraît clairement être une bonne solution. Avec la mise en place d'Agilis, ils avaient demandé à l'OCSIN d'avoir des PC portables et quasiment tout le monde en était donc équipé. Cela leur a donc permis d'arriver à la maison et de travailler sur les PC. Avec la pandémie, sous réserve de l'accord de leur hiérarchie et de pouvoir suivre, quelques collaborateurs ont pris leur écran parce qu'ils ont besoin de doubles écrans selon les métiers.

Il indique que, au niveau des derniers sondages qu'il a sur Agilis, ce sont des statistiques staliniennes par rapport à la satisfaction des collaboratrices et collaborateurs. Il faut préciser que c'est sur le principe du volontariat. On va réfléchir intelligemment et faire le bilan de ce que l'on a connu cette dernière année et on va revenir non pas à la situation ante ni rester à la situation que l'on connaît aujourd'hui. En effet, aujourd'hui, il a plus de collaborateurs qui souffrent de ne pas venir au bureau plutôt que des collaborateurs qui ne veulent pas venir au bureau. Ils vont ainsi revenir à une situation qui probablement tendra vers 40% de télétravail, mais la décision n'est pas formellement prise.

Il signale que les collaborateurs signent une convention concernant le télétravail où ils prennent des engagements. Le grand succès d'Agilis est la relation entre la vie privée et la vie professionnelle. Cela permet à des collaborateurs d'avoir un horaire adapté à leur vie privée aussi tout en donnant ce qu'ils doivent donner en tant qu'employés de l'Etat. Les soucis qu'il y a, c'est plutôt de freiner les collaborateurs pour qu'ils ne travaillent pas trop. Il est vrai que le danger du télétravail est le fait qu'il n'y a plus d'horaires. Les problèmes à l'OCBA sont plutôt de ce type que de pister les quelques personnes qui profitent du télétravail pour faire tout sauf télétravailler.

Concernant la stratégie pour les locaux, si, avec 270 postes, on va plutôt vers une solution avec une station d'accueil on aimerait également savoir si ce budget se trouve dans l'informatique au programme B05.

M. Favre répond que c'est le crédit de renouvellement du programme B05 qui permet de financer les ordinateurs, les stations d'accueil, les écrans, etc. D'ailleurs, ils reviendront avec un complément de crédit d'ouvrage pour compléter les dispositifs de visioconférence et les outils de télétravail. Il signale que l'OCSIN va expérimenter ce dispositif dès le début de l'année prochaine. Environ un tiers de l'effectif devrait passer au smart office avec l'absence de places attribuées. M. Favre précise que, en tant que directeur général, il est en open space avec l'ensemble de la direction. C'est un souhait qu'il a mis en place et il y a bien longtemps.

Concernant le prix du m² au Saint-Georges Center, à la tour CPEG (anciennement Firmenich), le prix moyen pour les locaux de l'Etat et le prix cible que l'Etat s'est fixé pour conclure un bail avec un propriétaire, M. Duvillard indique qu'il ne fera pas de remarque sur le Saint-Georges Center, mais il est à l'aise puisqu'il n'était pas à l'OCBA quand le bail a été signé. A l'époque, ce n'était pas le bail le plus cher, mais ça l'est maintenant. Avec Firmenich, l'objectif est d'avoir des baux qui correspondent au prix du marché. La CPEG aura un rendement qui sera d'environ 4% et on va arriver à un loyer aux environs de 400 francs par m², ce qui est le bon prix à cet endroit. Aujourd'hui, il ne peut pas justifier pourquoi l'Etat paie ce prix au Saint-Georges Center. L'objectif était de rénover le bâtiment des impôts. Depuis, de l'eau a coulé sous les ponts et le bâtiment des impôts a été en partie rénové en tout cas au niveau de l'accueil. On est à environ 650 francs le m² au Saint-Georges Center, mais probablement que leurs remplaçants ne paieront pas ce prix.

Il explique qu'il y a trois avantages avec le bail à Firmenich. Cela va permettre de faire des économies. Cela permettra d'avoir des bâtiments adaptés à leur situation. Enfin, pour autant que cela soit juste, M. Duvillard préfère payer des loyers à la CPEG qu'à un promoteur quel qu'il soit. Un autre avantage est que le jour où tout le site de Firmenich sera occupé par l'Etat, il y aura clairement des synergies.

Concernant le déménagement du service des votations et des élections qui va dans un bâtiment privé à la rue des Mouettes où ils loueront 26 912 francs par mois pour 1421 m², soit 227 francs le m² par an, M. Duvillard confirme que c'est un prix bon marché. La meilleure opération qu'ils ont faite, c'est pour la cellule COVID où les derniers baux sont à 150 francs le m² à la rue du Rhône. Toutefois, c'est aussi spécifique puisque c'est un bâtiment qui va être démoli et qui était vide.

Examen de la politique publique « C Cohésion sociale »

(Commissaires rapporteurs : MM. Jean Burgermeister et Jacques Blondin)

Audition du département de la cohésion sociale

Représenté par :

M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat/DCS

M. Marc Brunazzi, directeur des finances/DCS

M. Rogers Binder, responsable financier/DCS

M^{me} Falciola Elongama, responsable finances/OCS

Les rapporteurs relèvent que l'année 2020 a été exceptionnelle en raison du COVID et, à ce titre, le DCS a été un département concerné au premier chef. Il a fallu maintenir l'activité du département et faire face à tout ce qui est arrivé avec les besoins des instances dépendant du département. Il y a ainsi eu des montants de transfert colossaux. C'est l'enjeu principal du DCS avec la question sous-jacente des ETP dont il aurait besoin pour faire face aux besoins des différentes instances. Le but de l'audition du jour est de revenir sur ces chiffres. La sous-commission a mis quelques-uns de ces chiffres en exergue notamment sur l'augmentation du nombre d'indépendants qui sont arrivés à l'Hospice général et sur la durée de l'aide, qui a été fort heureusement assez limité. Cela révèle quand même un certain malaise par rapport à la problématique. On peut également citer les 172 942 personnes ayant le droit aux subsides de l'assurance-maladie et les différents budgets extraordinaires que la commission des finances et le Grand Conseil ont votés pour faire face aux besoins des instances dépendant du DCS.

A la suite de quoi, le département répond aux questions des commissaires. S'agissant de la fondation Pro Senectute et de ses soucis de financement et dont l'activité est essentielle pour le canton. Il indique que Pro Senectute développe diverses activités, notamment celle de la permanence sociale. C'est le souci qu'il y a au titre du maintien d'une permanence sociale de qualité pour les seniors du canton. On a à faire face à un double phénomène. Il y a tout d'abord eu une décision fédérale de baisser, dans le contrat de prestations, de 80% à 50% les fonds fédéraux permettant aux Pro Senectute de tous les cantons d'obtenir de l'aide fédérale à l'exercice d'une aide selon la loi fédérale sur l'AVS pour les seniors. Le contrat de prestations entre l'OFAS et Pro Senectute Suisse, respectivement les Pro Senectute cantonaux, précise que les agences Pro Senectute des cantons ont la possibilité d'accéder au fonds fédéral pour

permettre un soutien ponctuel aux aînés du pays. Le premier phénomène est ainsi une baisse de la subvention fédérale pour les cantons. C'est la première difficulté majeure pour Pro Senectute Genève.

La deuxième difficulté est l'application du premier train de la LRT. Il est précisé à l'article 4, alinéa 2, ce qui est attendu des communes pour le soutien aux personnes âgées. On y trouve des articles mentionnant la question de l'aide administrative. Cette interprétation visant à dire que les communes sont, depuis 2017, chargées de la politique de soutien individuel aux seniors n'est toujours pas mise en œuvre. Après plusieurs tentatives avortées de résultats avec l'ACG, ils ont travaillé entre le département et le bureau de l'ACG à une déclaration d'intentions entre le département, le canton et les communes sur l'interprétation de cet article 4, alinéa 2, puisqu'un certain nombre de communes, en particulier les villes, estiment qu'elles ne sont pas chargées de la question de la politique individuelle des seniors. Cette proposition a été rejetée par le comité de l'ACG. Il a ainsi fallu remettre l'ouvrage sur le métier et continuer à discuter. Dans l'intervalle de ces discussions qui ont commencé en septembre 2019, le département s'est mobilisé pour assurer un financement de la permanence sociale de 2020 et de 2021 pour permettre aux communes de se mettre d'accord sur cette interprétation puis de prévoir les mécanismes de financement de cette permanence sociale.

Aujourd'hui, pratiquement en juin 2020, les fonds des mécènes pour les années 2020 et 2021 arrivent à leur fin. La permanence sociale (il ne s'agit que de cette activité) peut ainsi avoir comme avenir une réduction massive du nombre de collaboratrices et collaborateurs engendrant alors un retard conséquent du nombre de situations traitées par Pro Senectute Genève. Dès lors, la situation est devenue urgente et M. Apothéloz a donc interpellé l'ACG, qu'il rencontre toutes les trois semaines pour avancer sur ce dossier, nonobstant le refus du comité d'entrer sur une négociation. Ils ont encore changé de stratégie pour atteindre l'objectif. M. Apothéloz a ainsi annoncé à l'ACG que la première étape est de modifier le premier train LRT pour permettre au Conseil d'Etat d'édicter un règlement d'application, car la loi actuelle ne permet pas au Conseil d'Etat de prévoir un règlement d'application. Les juristes de la couronne sont formels sur ce point. M. Apothéloz doit donc passer par le parlement pour modifier la LRT (premier train). En parallèle, le département travaille à l'établissement d'un règlement d'application pour cadrer l'activité et s'assurer du financement s'agissant de Pro Senectute. Le dialogue est ainsi maintenu et vif. Toutefois, les accords à la procédure sont difficiles à obtenir de la part des communes. Le plan est maintenant celui d'une modification légale que M. Apothéloz compte présenter au Conseil d'Etat au

début juin pour qu'il soit traité le plus vite possible pour permettre d'édicter ce règlement d'application.

Dans le cadre de ce règlement d'application, il est prévu un financement de la part des communes pour permettre d'avancer et d'obtenir une réaction favorable de celles-ci pour l'automne 2021. Cela permettra de travailler sur une stabilisation du processus de financement de Pro Senectute. L'avantage des communes de financer Pro Senectute est l'accès au fonds fédéral entièrement pris en charge par la Confédération. Pour un certain nombre de communes, en particulier la plus grande d'entre elles et les villes urbaines, cela évite d'avoir des fonds ponctuels pour les seniors puisque celui-ci est à disposition au travers de l'OFAS. La vérification juridique a montré que seul Pro Senectute peut accéder à ce fonds.

Le travail est en cours, mais il est difficile d'avancer. C'est la raison pour laquelle l'objectif est de modifier cette loi sur la répartition des tâches pour permettre au Conseil d'Etat d'édicter ce règlement d'application. Comme l'article 2, alinéa 2, de la LAC oblige le Conseil d'Etat à la consultation, le Conseil d'Etat va consulter formellement l'ACG, même si elle est largement au courant des démarches, de manière à pouvoir déposer ce projet de loi à la fin juin pour un traitement, si possible, à la séance plénière du mois d'août du Grand Conseil.

Un commissaire (PLR) note que le problème d'un projet de loi qui modifierait la LRT pour permettre au Conseil d'Etat d'édicter un règlement, c'est que, d'ici qu'il soit traité, il ne va pas revenir en plénière avant fin septembre ou octobre. De manière plus générale, on voit bien que, à chaque fois que l'on essaie de traiter quelque chose qui concerne les communes, c'est non. Dès lors, il ne voit pas pourquoi on continue à vouloir essayer de faire quelque chose avec les communes. En effet, on n'a pas encore vu d'avancées pour quoi que ce soit.

M. Apothéloz signale, concernant les délais, que, s'il y a un vote souhaité en urgence sur une simple modification disant que le Conseil d'Etat établit un règlement d'application, c'est la seule modification prévue dans cette loi sur la répartition des tâches. Si le parlement veut aller vite, comme c'est son cas, le règlement d'application est lui aussi quasiment prêt. Si l'objectif est de maintenir la prestation de la permanence sociale, on n'est pas sur un dispositif qui, s'il n'est pas pris en charge au premier janvier 2022 par les communes, met en péril les 17 postes parce qu'une partie d'entre eux sont financés par l'OFAS. Par contre, il est sûr que le délai de traitement des situations sera allongé. Cela ne sera donc pas 17 postes, mais quelques postes dont Pro Senectute devra se séparer. Quand on connaît la difficulté de constituer un dossier pour les services de prestations complémentaires, on sait qu'il faut du

temps et, plus le temps est long pour traiter un dossier, plus on prend de risques pour la personne concernée.

Il y a aussi un élément de stratégie. Si les communes sentent que l'Etat est prêt à faire en sorte que ce million de francs soit trouvé, l'expérience a montré que les communes bougent quand elles sont mises sous pression. C'était le cas pour le projet de loi sur les sans-abris où elles se sont tout d'un coup mobilisées pour trouver une solution.

S'agissant de savoir si le fait de ne pas réussir à trouver un accord sur Pro Senectute est grandement influencé par rapport aux autres projets qui sont venus plus ou moins en même temps et qui ont beaucoup fait parler d'eux, M. Apothéloz indique que c'est un dossier historique avec des relations pas simples entre le canton et les communes. Les premières discussions datent de 1985 et l'on peut aussi revenir à 2007 quand le Conseil d'Etat a voulu imposer des charges aux communes, mais ces charges ont été balayées par le peuple en référendum. Ensuite, il y a eu d'autres éléments en 2011 et 2015. Ainsi, c'est un dossier qui n'est pas seulement lié à l'écrêtage, mais qui est bien historique.

Concernant la situation des EPI et les garanties de financement suite aux baisses de revenu qu'elles ont dû subir M. Apothéloz indique qu'il a l'impression qu'il y a eu une prise de conscience collective puisqu'il a eu l'occasion, à la commission des finances, de venir défendre un crédit supplémentaire pour les EPI. Le département a travaillé sur trois étapes avec les EPI pour stabiliser leur financement. Tout d'abord, dans l'urgence, un crédit supplémentaire a été présenté à la commission des finances pour répondre à l'urgence. Deuxièmement, il a été demandé aux établissements, avant la crise COVID, qu'ils trouvent une partie de la solution à l'interne. Troisièmement, dans le cadre des prochains budgets, notamment 2022, on continue à mettre un montant supplémentaire de l'ordre de 2 millions de francs pour le projet de budget 2022 et ainsi de stabiliser le financement. C'était le principe adopté avant la crise COVID, mais celle-ci a mis à mal une partie de la stratégie, notamment sur la capacité des EPI à obtenir des revenus puisque l'idée est de combler les manques de financement structurels et d'augmenter, ou en tout cas de s'assurer, des revenus de cet établissement.

Au sujet de la situation du SPAD décrite dans le rapport de la sous-commission où il est relevé que l'année 2019 était catastrophique pour le SPAD en termes de ressources humaines, notamment la démission de 6 collaboratrices et collaborateurs et d'une directrice, M. Apothéloz signale que la situation du SPAD est une priorité pour lui, comme les commissaires ont déjà pu l'entendre, car les bénéficiaires du SPAD sont les personnes les plus vulnérables du canton. L'Etat se doit d'être particulièrement attentif à assurer la qualité du fonctionnement du service. 2019 a été une année

catastrophique en termes de ressources humaines, tant pour les collaboratrices et collaborateurs que pour la direction. A ce niveau, fort heureusement en termes de ressources humaines, on observe une stabilisation des départs. La directrice a été remplacée par un directeur et le service a été réorganisé pour permettre de stabiliser celui-ci plus en termes de gouvernance structurelle du service, mais bien par pôles de compétences. Heureusement, la commission des finances a non seulement suivi le crédit supplémentaire pour le SPAD, mais a aussi suivi le Conseil d'Etat sur un renforcement des ressources humaines dans le cadre des projets de budget 2020 et 2021. C'est une source très importante de stabilité pour le SPAD, car on peut travailler non seulement à baisser le nombre de personnes par ETP en charge, mais aussi en augmentant la qualité de la prise en charge. Avec la pression de l'augmentation du nombre de dossiers conjugué à une formation insuffisante des collaboratrices et collaborateurs, on arrive à une prise en charge largement insuffisante.

Aujourd'hui, la situation commence à s'améliorer au SPAD. Le nombre de dossiers continue à augmenter, mais M. Apothéloz a confiance dans la nouvelle direction et son organisation. En 2020, il y a un record jamais atteint de la part du service en termes du nombre de dossiers reçus, à savoir plus de 3 600 dossiers.

Concernant l'objectif de 60 dossiers par personne, M. Apothéloz explique que cette cible a été définie par les cantons et les organismes chargés de la protection de l'adulte. C'est un chiffre cible que le canton a épousé et, aujourd'hui, on est à un peu plus de 86 dossiers. On travaille à baisser ce chiffre avec la spécialisation d'un domaine très gourmand en temps et qui est celui de l'entrée en EMS. Des collaboratrices et collaborateurs vont ainsi être formés pour être en lien avec les EMS et répondre à leurs besoins. Un autre aspect est celui de la sortie. En effet, pour pouvoir soumettre au TPAE une fin de mandat, il faut pouvoir le justifier, en remettant un rapport social et un rapport financier, et M. Apothéloz a demandé qu'on accélère les processus de sortie pour celles et ceux qui le peuvent. Ainsi, en montant un dispositif ad hoc, cela contribuera aussi à faire baisser le nombre de situations.

Au sujet du service de réinsertion professionnelle (SRP) à l'Hospice général qui a fait 2,8 millions de francs de non dépensé en 2020 et le fait que l'on a vu la fermeture des formations en raison de la crise du COVID, on interroge le département s'il est prévu des mesures de rattrapages pour que les personnes concernées puissent accéder à ces formations.

M. Apothéloz indique que le SRP a eu des non dépensés qui étaient principalement alimentés par deux éléments. Tout d'abord, le secteur des formations (pas les écoles) a été quasiment arrêté comme les mesures du marché du travail qui sont l'élément que l'Hospice général finance via le SRP.

Là aussi, il a fallu constater que la difficulté d'accès aux entreprises était manifeste. Dès lors, il a fallu renoncer à une partie de l'activité. Dans ce cadre, en 2021, le message politique donné est de remettre une « briquette » dans une situation économique qui n'est pas simple. Quand on explique à un entrepreneur qu'il faut prendre du monde, vu la situation dans laquelle il peut se trouver, il est compliqué pour lui de collaborer. Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de secteurs sont demandeurs de collaborations. Dès lors, ils ont pu construire, notamment avec TRT (la spin-off de l'Hospice général pour le placement) un certain nombre de réussites. Il y a un chiffre d'affaires qui équivaut à celui de ces dernières années. Cet objectif est ainsi maintenu voire encouragé.

Concernant les allocations familiales aux personnes non actives (cf. p. 16 du rapport sur les comptes pour la politique publique C), il est relevé qu'il y a des dépenses moins importantes que prévu (5,2 millions de francs). Il apparaît que « le non dépensé s'explique par une sous-évaluation des restitutions des prestations indûment versées au budget et une baisse plus importante que prévu des allocations familiales versées ».

M. Brunazzi indique que, lors de la construction du budget 2020, ils tablaient sur des versements moins importants. En réalité, ils étaient plus importants que prévu. Cela a donc fait baisser les coûts puisque c'est une charge nette (on compense les charges et les revenus dans la ligne budgétaire).

Concernant les allocations indûment perçues et si c'est par exemple suite à une enquête ou à des dénonciations, M. Brunazzi indique que c'est un genre de mécanisme qui fait que, dans la temporalité, il y a un droit qui s'ouvre. Ce droit s'interrompt. Le bénéficiaire l'annonce plus tard, mais les montants ont été versés par obligation et ils doivent être récupérés par l'Etat.

Le département est interpellé par le groupe PLR sur le rapport du BAK qui a été étonné par certains éléments du rapport. Il est indiqué dans le rapport que « le canton a connu une évolution conséquente des subsides à partir du 1^{er} janvier 2021 », on parle évidemment des subsides suite au contreprojet à l'IN 170, « ce que le rapport du BAK n'a pas pris en compte ». Il fait remarquer que, si cela avait été pris en compte, la différence par rapport aux autres cantons serait encore plus importante. Il trouve justement intéressant de se dire que, avant même que l'on vote ces subsides, il y avait déjà un déficit structurel ou un indice des coûts par cas qui était très important et qui s'accroît évidemment avec ce vote populaire. Il aurait pu comprendre une explication du département qui dirait qu'il y a eu notamment ces subsides supplémentaires, mais on parle d'une époque où ils n'étaient pas là.

Il y a aussi une explication entre les champs 06 (les réductions de primes d'assurance-maladie), où devraient logiquement se trouver les subsides, et le champ 08 (action sociale). Il est indiqué par le département que c'est difficile de comparer, mais l'intérêt de l'étude du BAK est précisément de ne pas s'arrêter aux simples chiffres financiers. Il s'agit de tenir compte d'une situation structurelle qui est plus compliquée à Genève qu'ailleurs. En effet, cela ne veut pas dire de comparer l'aide sociale à Genève avec celle de Lucerne, Schwytz ou Glaris. L'idée avec ce rapport est d'utiliser des diviseurs, par exemple le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, pour permettre une comparaison un peu plus juste. En faisant cela, on passe d'un déficit structurel de 203 (l'indice des coûts standards) à un indice des coûts par cas qui tient compte de ces éléments structurels qui est à 142. Cela veut dire que le canton de Genève a encore 42% de charges supplémentaires par rapport à des cantons comparables.

Il ne brandit pas cela en disant qu'on avait raison de dire que c'est trop cher. L'idée est de se dire qu'on a, pour une fois, une étude qui essaie de montrer ce qui se passe en comparaison à des cantons comparables. Le groupe demande s'il n'y a pas matière à faire quelque chose car il attendrait du département et du Conseil d'Etat à ce qu'il ait une sorte d'analyse des prestations. La gauche dit toujours que, si on veut couper, il faut dire où il faut couper. N'étant pas dans le département, il serait bien en peine de dire ce qu'il faudrait faire, mais ce genre de comparaison montre qu'il y a de la marge de manœuvre. Il y a peut-être des prestations qui se justifiaient, il y a 20 ans, parce qu'il y avait un besoin social particulier à ce moment qui ne justifie plus aujourd'hui. A contrario, il y a peut-être des besoins sociaux qui ne sont pas couverts aujourd'hui. Il indique n'avoir pas de tabous ni dans un sens ni dans l'autre et il demande s'il n'y a pas matière à faire quelque chose en termes de prestations qui datent ou de barèmes qui ne sont plus adaptés aujourd'hui dans un sens ou dans l'autre.

En réponse à cette diatribe, M. Apothéloz explique que la difficulté rencontrée de la part des auditeurs du BAK est d'arriver à comparer ce qui est comparable. Un élément insuffisant est aussi la comparaison socio-économique des habitantes et des habitants. Dans ce sens, on a un intérêt pour le rapport du BAK autour de l'éclairage, mais pas forcément autour du pilotage. C'est la différence que fait M. Apothéloz. Aujourd'hui, on a un système qui a été instauré un peu par couche ces dernières années. Pour le DCS, 96% de son budget concerne des prestations sociales. Dès lors qu'on souhaite une baisse d'attribution au département, ce sont les prestations à destination de la population qui baissent. Il n'en demeure pas moins que la question de l'adaptation du dispositif est réelle et il espère que la réflexion

menée sur un certain nombre de chantiers sera accueillie favorablement par le parlement. Il prend l'exemple de l'aide sociale individuelle dont la loi est insuffisamment actualisée et elle n'est plus au goût du jour pour permettre d'être plus réactif par rapport à des situations. Il y a aussi la question des prestations complémentaires familiales qui est la dernière innovation de Genève sous l'impulsion de M. Longchamp qui a, aujourd'hui, montré ses limites. Les prestations complémentaires familiales sont difficiles d'accès par leur ancrage au service des prestations complémentaires. Aujourd'hui, le constat de cette difficulté d'accès l'encourage à réfléchir à la manière dont ces prestations doivent pouvoir évoluer. Ce n'est pas le rapport du BAK qui le dit, mais la situation d'aujourd'hui et la façon dont les prestations sociales sont offertes, aujourd'hui, à la population. Celle-ci évolue en nombre, mais aussi en situation de vulnérabilité plus forte que cela n'a été le cas jusqu'à présent. M. Apothéloz pense qu'on a un système trop rigide.

Ensuite, M. Brunazzi revient sur l'évolution des coûts et sur la comparabilité. On a relevé le montant qui a été ajouté pour expliquer la différence entre les chiffres 2017 et les chiffres d'actualité avec le contreprojet à l'IN 170. Ce n'est pas que le montant a grandi ou a été réduit, il s'agit de montrer un élément neutre qui influence le fait que, si on prenait un dispositif et qu'on l'appréciait avec les données 2017, on prendrait d'énormes risques puisque l'évolution de la législation cantonale et les décisions populaires ont fait évoluer ceci de manière différente. En tant que technicien, quand M. Brunazzi donne des éléments de décision à son magistrat ou au Conseil d'Etat, il se doit de les rendre attentifs aux risques qu'ils prennent par rapport à la qualité de l'information. La qualité statistique de l'étude du BAK n'est pas remise en question. En revanche, quand on parle de comparabilité, cela devient un peu plus complexe. Le travail doit se faire, mais par politique publique parce qu'elles évoluent différemment, notamment dans les cantons-villes. Cette réflexion doit être menée, mais, à travers l'étude du BAK, M. Brunazzi ne signerait pas pour son magistrat en disant « voilà les données fiables, vous pouvez décider là-dessus ».

Le groupe PLR réplique en rassurant le magistrat en indiquant que ce qu'ils aimeraient c'est essayer de freiner la hausse continue. Il s'agit de savoir si la répartition des prestations est juste et s'il n'y a pas des prestations qui sont données à très peu de gens pour un coût très élevé et qui pourraient être mieux réparties sur une catégorie d'autres personnes où cela serait plus utile. Il a l'impression qu'on part d'une situation d'acquis à partir de laquelle on regarde ce qu'on peut ajouter. Toutefois, quand les caisses sont vides, il devient compliqué de toujours ajouter quelque chose. Le but de ce rapport est de mettre la lumière sur un certain nombre d'aspects pour se demander si on peut revoir

le dispositif, non pas forcément dans le sens de forcément diminuer toutes les prestations, mais de voir si on peut améliorer la qualité de celles-ci.

Le groupe socialiste revient sur la question de la répartition des tâches. Il remarque que les communes n'ont jamais été touchées par la baisse de 12% des impôts. Elles ont donc une assiette fiscale qui est saine. Si les communes étaient dans une situation difficile ou que le canton était dans une situation catastrophique, on trouverait des solutions, mais, dans la situation actuelle, on ne voit pas pourquoi les communes répondraient avec envie à cette demande.

M. Apothéloz estime que la remarque du groupe PS sur l'assiette fiscale est juste. C'est pour cela que le Conseil d'Etat a proposé un projet de loi d'écrtage. Quand on a des moyennes supérieures de 548% du rendement d'un centime pour une commune, on peut imaginer une participation de cette dernière à l'effort. Pour le Conseil d'Etat, il y a un intérêt à ce qu'on puisse faire avancer le dossier. A ce propos, il devrait bientôt venir devant la commission des finances pour parler du projet de loi d'écrtage.

Un commissaire (S) fait remarquer qu'à l'époque, la LRT prévoyait en cas de répartition des tâches que ce serait fiscalement neutre. Il s'agissait de transférer les compétences en même temps que les moyens qui vont avec. Les calculs montraient que le centime additionnel municipal valait plus qu'un centime additionnel cantonal pour les raisons qui ont été exposées précédemment. Si on applique la loi telle qu'elle a été voulue à l'époque, le problème financier ne doit pas se poser puisque cela devait être un système à somme nulle. La seule raison pour laquelle les communes ne veulent pas entrer en matière, selon ce n'est pas une question financière, mais certainement une question de politique et concrètement de souveraineté.

M. Apothéloz indique qu'ici on est dans une discussion qui n'est pas une discussion LRT au sens de la loi-cadre. En effet, la volonté du Conseil d'Etat, dans son PFQ, est d'obtenir 90 millions de francs de la part des communes. C'est un peu par paresse que l'on parle de la répartition des tâches dans ce cas parce que, au fond, on est sur un transfert de compétences et de charges financières pour atteindre ces fameux 90 millions de francs. Il y a ainsi des sujets typiquement LRT qu'on continue à discuter. Cela va par exemple être le cas pour la culture, mais il y a aussi des sujets, via les 90 millions de francs du PFQ, qui visent à un transfert de charges financières et de compétences, d'où la différence.

Concernant la page 2 du rapport de sous-commission où il est dit que les effets de la crise peuvent être constatés notamment au travers du prisme de l'Hospice général avec un taux de sortie qui reste relativement faible et qui

aurait comme conséquence que s'il n'y a pas un redémarrage de l'économie, l'Hospice général risque d'avoir pas mal de personnes à prendre en charge.

M. Apothéloz note que quand on analyse le tableau mensuel de l'Hospice général, on constate deux choses. Pour le budget de l'aide sociale, on regarde le nombre d'entrées et la durée de la prise en charge. Pour le nombre d'entrées, on peut considérer qu'il peut y avoir une hausse conjoncturelle en fonction d'une situation. Cela a été le cas en 2020 s'agissant de la gestion de la pandémie et des indépendants qui sont arrivés à l'Hospice général. A ce titre, il rappelle que l'objectif du Conseil d'Etat et du DCS est de faire en sorte que l'on soit arrivé à sortir de la spirale d'une augmentation conséquente du nombre de situations à l'Hospice général, ces dix dernières années (105% d'augmentation). A son arrivée au Conseil d'Etat, son objectif était d'arriver à contenir cette augmentation par un renfort du nombre de mesures visant à permettre aux gens de se réinsérer socialement et professionnellement.

Dans les bulletins mensuels de l'Hospice général, on observe aussi la durée de prise en charge. Celle-ci indique la capacité de sortie des bénéficiaires de l'Hospice général. A ce stade, on fait assez vite la conclusion autour de la capacité de sortie de l'Hospice général puisque 95% des gens qui sortent de l'Hospice général sont des gens qui acquièrent un revenu supplémentaire qui les font sortir du barème ; or, dans notre société, pour acquérir un revenu supplémentaire, cela passe généralement par le travail. Aujourd'hui, comme les débouchés sont difficiles, voire impossibles, la question de la sortie se pose. Le travail qui a été fait avec l'Hospice général, c'est donc de profiter de ce temps pour travailler sur les aspects de formation, de formation continue et d'acquisitions de compétences personnelles et professionnelles permettant d'augmenter ses chances dans le monde du travail.

Par rapport à la répartition des tâches et au fonds de régulation, dans le document du Conseil d'Etat sur les comptes 2020, il y a le bilan du fonds de régulation qui est aujourd'hui de 2,9 millions de francs en faveur du canton. Autrement dit, aujourd'hui, on ne passerait pas par une bascule fiscale pour 2,9 millions de francs. M. Apothéloz va donc attendre la fin des discussions sur les éléments culturels avant de procéder à une bascule fiscale, sinon on est à des millièmes d'impôts additionnels, soit pour le canton, soit pour les communes, ce qui n'a aucun intérêt. Autant s'arranger sur la résorption de ces quelque 3 millions de francs du fonds de régulation.

Ensuite, le commissaire remarque qu'en page 3 du rapport, M. Binder indique que le coût d'une personne en EMS est de 54 000 francs alors que, si on la laisse à domicile, cela coûte 13 000 francs. Le différentiel est important, mais, quand on interroge M. Poggia, il dit que les EMS se sont un peu vidés et qu'il y a un problème de revenus pour eux. Quant à l'IMAD, qui a une situation

financière difficile, elle doit taper du poing sur la table pour essayer d'avoir des fonds propres pour pouvoir assumer la situation. Avec justesse, on relève qu'il vaut mieux que les personnes restent chez elles et que l'IMAD s'en occupe parce que c'est bénéfique. De plus, on signe tout de suite quand on voit l'écart entre 54 000 francs et 13 000 francs. Toutefois, quand on s'adresse au DSES, M. Poggia dit que le département traîne les pieds pour satisfaire la question des fonds propres et la situation. Il y a aussi le fait que des EMS auraient moins de personnes et auraient donc un déficit. Dès lors, si les déficits continuent au niveau des EMS, cela aurait aussi un coût pour le canton et c'est un dilemme que le Conseil d'Etat doit résoudre. On a eu une politique de construction d'EMS importante dans le canton, mais si le Conseil d'Etat adopte cette autre politique qui semble correcte, on peut se demander s'il faut continuer à construire des EMS.

M. Apothéloz confirme qu'il y a des discussions, notamment avec M. Poggia, au sein de la délégation au contrat social. Il y a aussi des collaborations entre leurs trois départements, y compris celui de M. Hodgers, par exemple pour le projet des Adrets. C'est un projet qui permet ce travail de mixité entre l'institution, la prise en charge à domicile et l'intergénérationnel puisque les étudiantes et les étudiants sont également présents dans l'immeuble avec des loyers plus modérés lorsqu'ils donnent un coup de main aux personnes concernées. Ils ont un quota d'heures à réaliser par mois. C'est ce type de projets auxquels M. Apothéloz est particulièrement attaché et qui contribuent à une prise en charge globale et de qualité pour les personnes âgées. Il rassure le député sur le fait que c'est discuté, peut-être pas suffisamment au quotidien, mais, sur le plan directeur des EMS, il y a un intérêt à le développer aussi sur les aspects de prise en charge à domicile. Au niveau du monde du handicap, il a souhaité augmenter la prise en charge des personnes en situation de handicap à domicile, mais le département s'est vite rendu compte à quel point aucune institution n'était prête à assumer ce portage de projet. En effet, le dispositif des prestations complémentaires ne prévoit strictement aucunement ces nouveautés. Pour environ 15 francs de l'heure, on demande de prendre en charge une personne en situation de handicap. Ainsi, on a des difficultés à faire évoluer le dispositif pour qu'il soit plus agile sur des situations de prise en charge à domicile, mais on y travaille avec plusieurs projets menés au sein de l'OAIS.

Concernant les deux projets de lois votés, respectivement l'un sur 12 millions de francs et l'autre sur 15 millions de francs via les associations pour venir en aide aux personnes précaires qui avaient perdu leurs revenus ou une partie de ceux-ci depuis le printemps 2020, M. Apothéloz distingue les deux projets de lois. Le projet de loi dit « 12 millions de francs » finance six

associations pour venir en soutien aux difficultés financières ponctuelles autour des frais maladies, des loyers et de la LAMal. Ce sont les associations qui sont mandatées pour cela et le canton a un pilotage mensuel avec elle pour savoir où cela en est. Pour le projet de loi dit « 15 millions de francs » sur lequel la population s'est prononcée favorablement, à ce jour 510 dossiers ont été reçus sur les environ 2500 qui avaient été estimés. Il explique qu'il y a deux façons d'accéder à cette prestation, soit en direct, avec des bureaux en face de l'hôtel des impôts pour traiter les dossiers, soit des mandataires qualifiés (comme les syndicats et certaines associations) qui ont la capacité de porter le dossier. Ils ont un délai jusqu'au début juillet pour déposer leur demande. Ensuite, c'est traité au fil de l'eau. Vraisemblablement, on va encore monter en puissance puisqu'il y a de plus en plus de dossiers complets qui arrivent. Concernant la communication en différentes langues, elle se fait grâce à des traductions dans les langues principales, mais elles sont distribuées via les associations communautaires pour arriver à pénétrer au mieux le dispositif.

Sur la situation du bâtiment de la Combe, projet qui est important pour les EPI ou une partie du financement leur était déjà acquise, mais il est signalé qu'il faut déclasser les terrains, M. Apothéloz rappelle que le financement de la rénovation complète de la Combe est assuré à raison de trois tiers. Un premier tiers est lié à un emprunt bancaire. Un deuxième tiers vient d'une fondation privée genevoise. Le troisième tiers vient d'une subvention cantonale. C'est ce dernier tiers de 35 millions de francs que le Conseil d'Etat envisage de déposer. La Combe est construite sur un terrain agricole qui n'a pas été déclassé au moment de la construction de la Combe et, selon la loi, quand on rénove de manière importante un bien sur un territoire qui doit être modifié, la question doit se poser et s'est déjà posée de la transformation d'une zone agricole en zone de construction. Le projet ne change rien en termes de m². Il améliore grandement la qualité de l'accueil des bénéficiaires de la Combe. On ne mange pas un centimètre sur le terrain agricole, mais on sent déjà venir les oppositions. Les juristes du DT sont en train d'étudier la situation foncière, mais M. Apothéloz pense que la conclusion est déjà connue. On aura certainement à modifier le régime de fond de la Combe comme c'est le cas du cycle d'orientation, par exemple, qui est aussi construit sur une zone agricole. Tant que le cycle d'orientation ne bouge pas, on peut profiter de la situation. Par contre, dès qu'on va devoir le rénover, la question va se poser. Pour en revenir à la Combe, selon M. Apothéloz, il va devoir y avoir un déclassement. Ainsi, trois alliés seront nécessaires : les habitants, la commune et les associations. M. Apothéloz espère qu'ils comprendront l'intérêt et l'importance d'un tel projet pour la qualité de vie des bénéficiaires de la Combe. M. Brunazzi précise que le projet de loi a maintenant été transmis

(étude comprise) par le DCS à l'OCBA qui va le travailler pour être instruit au Conseil d'Etat. L'objectif est qu'il soit déposé et voté d'ici la fin de l'année. C'est effectivement un planning très ambitieux.

Concernant le sans-abrisme, les commissaires se rendent compte que la Ville de Genève va être pratiquement la seule à continuer de lutter contre le sans-abrisme avec l'aide de l'Etat cette année, voire ces prochaines années, et que les discussions ne sont pas techniquement terminées. On pensait que les communes allaient se mettre d'accord sur un certain nombre de points avec le Conseil d'Etat mais ils se rendent compte que, malheureusement, on peut difficilement discuter avec les communes et trouver un terrain d'entente.

Un commissaire (MCG) relève que le marché de l'emploi est bloqué et cela crée d'immenses problèmes sociaux. Il a eu des échos par rapport au SRP de l'Hospice général et il en a déduit que les personnes n'avaient pas l'air d'avoir un niveau de compétence très élevé. Il se demande donc si on n'aurait pas intérêt à avoir une grande collaboration entre l'OCE et le SRP ou en tout cas à développer et à se placer au niveau du social et des usagers et non pas au niveau institutionnel. On a des usagers qui ont des besoins, en particulier des problèmes d'emploi et de formation.

M. Apothéloz répond positivement sur la collaboration entre le SRP, notamment sur les mesures du marché du travail puisqu'elles sont prises en commun. Les appels d'offres se font également en commun, ce qui permet d'avoir non seulement un volume, mais aussi une compétence dans le cadre des associations qui postulent. Concernant la collaboration renforcée entre l'Hospice général et l'OCE, une réunion est prévue bientôt avec M^{me} Fischer pour renforcer les sujets de collaboration entre l'OCE et l'Hospice général, en particulier sur la capacité de travailler sur une passerelle entre l'OCE et l'Hospice général. On a constaté que 23% des situations de l'Hospice général viennent directement de l'OCE et il est persuadé qu'en travaillant sur quelque six mois avant la fin de la prise en charge du chômage, il y a toute une série d'actions que l'on peut mener et qui devrait être tentée avant d'aboutir à une deuxième étape de sa vie qui est celle d'obtenir l'aide sociale.

Concernant le deuxième étage de la fusée des EPI qui vise à encourager les EPI à tenir leur budget, un commissaire (EAG) est un peu sceptique. De mémoire, sur les 1,7 million de francs d'économies hors COVID, 1,3 million de francs reposaient sur l'embauche du personnel. En effet, l'essentiel des dépenses des EPI sont des charges de personnel. Il se trouve que les économies effectuées ont été cumulées depuis de nombreuses années aux EPI. Aujourd'hui, on sait que les salariés des EPI se retrouvent dans des situations compliquées, voire potentiellement dangereuses, avec des accidents qui surviendraient d'autant plus dans des bâtiments vétustes et qui n'offrent pas

les conditions élémentaires pour une prise en charge correcte des personnes en situation de handicap et par ailleurs un encadrement qui est insuffisant. De l'aveu même de la direction des EPI, qui n'a eu de cesse d'être le bon élève de la politique de compression des charges demandée par le Conseil d'Etat, il croit qu'on a très clairement atteint les limites.

Il a le sentiment qu'il faut maintenant reconnaître que la subvention pour les EPI est insuffisante et qu'il faut l'augmenter. On ne peut plus demander aux EPI de tenir leurs budgets. Ils l'ont fait pendant des années, mais, au bout d'un moment, cela devient ridicule. Il est vrai qu'il y a eu une hausse de 2 millions de francs, mais qui sert juste à compenser le fait que la subvention aux EPI ne correspondait pas du tout à la prise en charge des personnes en situation de handicap. A part cela, les budgets restent structurellement déficitaires, année après année.

M. Apothéloz indique que c'est la raison pour laquelle ils ont fait en sorte que les efforts soient partagés. Ce sont 6 millions de francs supplémentaires de subvention qui sont prévus (2 millions de francs en 2020, 2 millions de francs en 2021 et 2 millions de francs en 2022). En tout cas, c'est la proposition que M. Apothéloz a formulée au Conseil d'Etat dans le cadre des discussions budgétaires pour l'année prochaine. C'est allé exactement dans le sens évoqué par le commissaire. En effet, il s'agit de faire en sorte que l'ensemble du dispositif des EPI puisse être abordé en toute confiance. Des économies ont encore été travaillées sur des questions de loyers. C'est un montant important, mais somme toute relativement modeste au regard de l'ensemble du budget des EPI. C'est par exemple 170 000 francs d'économies sur les loyers qui ont pu être réalisées et qui sont l'occasion, mis bout à bout, de faire un effort tel qu'il est demandé. C'est à cette condition d'accepter une augmentation structurelle de la subvention cantonale pour les EPI qu'on arrive à stabiliser ce bâtiment. Leur mission est d'être sur un montant supplémentaire de 6 millions de francs.

Le commissaire fait remarquer que le coût des subsides aux assurés pour les assurances-maladie est de 523 millions de francs en 2020. A cela, il faut ajouter la couverture pour les créances non payées. En effet, les assurances font des réserves, mais elles ne courent aucun risque puisque, en cas de pandémie, elles ne paient rien et, quand les assurés peuvent plus payer, c'est l'Etat qui paie à 85% ces créances. Il faut savoir que la couverture de ces créances par l'Etat représente de l'ordre de 60 millions de francs en 2020. Il faut encore ajouter la non-participation des assurances-maladie aux pertes des hôpitaux et la participation insuffisante pour les malades COVID. Ainsi, on peut facilement expliquer, environ, les 600 millions de francs de dépenses de l'Etat de Genève en 2020 avec des assurances-maladie qui n'ont servi à rien en pleine

pandémie. Il s'adresse au groupe PLR qui cherche désespérément dans le rapport du BAK une manière de résoudre le déficit, pour lui dire que 600 millions de francs devant être assumés par les assurances-maladie étaient à charge du canton en 2020 alors que le déficit du canton était de 500 millions de francs. Quand on voit ce coût de 600 millions de francs par rapport aux 500 millions de francs de déficit de l'Etat, on voit qu'il y a là une manière simple et indolore pour la population de résorber le déficit du canton de Genève.

Audition de l'Hospice général

Représenté par :

M^{me} Anne Heritier Lachat, présidente du conseil d'administration

M. Christophe Girod, directeur général

M. Othmar Kobler, directeur des finances et exploitation

M^{me} Renée Zellweger Monin, secrétaire générale

Les rapporteurs indiquent que l'Hospice général a passablement souffert de la situation qui s'est détériorée sur le front social. Evidemment, la crise sanitaire a posé des problèmes, notamment pour une question de revenus, mais la crise sociale augmente massivement le nombre de bénéficiaires et de demandeurs de l'aide sociale. Il faut garder à l'esprit que ce n'est pas un phénomène qui va décroître très rapidement au même rythme que la propagation du virus. Non seulement l'Hospice général ne s'attend pas à une baisse du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale selon ses projections, mais à une augmentation en tout cas jusqu'en 2025. Par conséquent, il y a un double problème. D'abord, le nombre de dossiers par collaborateur a retrouvé la situation qui était celle avant l'embauche supplémentaire en 2019. Evidemment, plus il y a de dossiers, plus il est difficile de faire une vraie réinsertion. S'il n'y a pas d'augmentation de postes, en 2025 il devrait y avoir une centaine de dossiers par collaborateur, ce qui devient pratiquement ingérable. Par ailleurs, la subvention de l'Etat a principalement stagné ces dernières années alors que le nombre de bénéficiaires n'a pas cessé de croître. L'Hospice général a principalement compensé cet écart en puisant dans ses fonds propres qui arrivent maintenant au bout.

Ils constatent qu'il y a peut-être eu un mauvais timing de l'Etat qui, pour faire des économies, a demandé à toutes les entités de puiser dans leurs fonds propres jusqu'à l'assèchement et on voit que ces entités y arrivent maintenant, alors que, si elles avaient eu des fonds, ils auraient permis un peu de marge de

manœuvre pour faire face à la crise. On se retrouve ainsi doublement pénalisé par le fait que l'on va avoir une nécessité d'augmenter la subvention pour l'Hospice général comme pour d'autres à une période un peu défavorable. C'est une chose à laquelle la commission des finances doit être attentive, sinon l'Hospice général se retrouvera immédiatement dans une situation de budget déficitaire.

Ils considèrent que l'Etat a bien joué parce que l'accord avec le département était d'épuiser les réserves jusqu'à fin 2022. Cela veut dire que l'objectif est atteint, mais il est vrai que cela ne pourra pas durer compte tenu de la problématique que l'Hospice général doit actuellement gérer, notamment l'augmentation du nombre de cas et le fait que le COVID aura aussi des conséquences au-delà de la pandémie elle-même. Ce qui est important, c'est que si l'on fixe des objectifs à l'Hospice général, il faut aussi qu'il y ait les moyens de les attendre. C'est peut-être à ce niveau qu'il y a un gros décalage. Par ailleurs, l'Hospice général aimerait bien que ses maisons de vacances, qui coûtent cher, soient transférées à la DGS.

A la suite de quoi, M^{me} Heritier Lachat signale que leur exercice 2020 de l'Hospice général a été marqué par la pandémie sur trois points. Tout d'abord, il y a eu une hausse de 19 millions de francs des prestations de l'aide sociale, qui sont garanties par la Constitution, pour arriver à 378,3 millions de francs de prestations distribuées (la différence a été couverte par des subventions complémentaires). Un deuxième point est la situation stable au niveau des migrants. Humainement, c'est une bonne nouvelle, mais cela pose un certain nombre de problèmes au niveau de l'argent. Le troisième point, que la sous-commission a soulevé, est celui du budget de fonctionnement de l'Hospice général. Ils ont dépensé 92,7 millions de francs. De ce fait, ils ont créé une perte de 3,5 millions de francs. Ainsi, leurs réserves, qui étaient à 9,1 millions de francs au début de l'exercice, sont passées à 6,1 millions de francs au 31 décembre 2020 en raison d'une perte de revenus locatifs commerciaux (notamment les hôtels, mais pas seulement). L'Hospice général a aussi participé à l'action du canton en la matière et ils ont aussi eu des discussions directement avec toute une série de leurs locataires. Cette perte de 3,5 millions de francs a existé malgré des économies de 2 millions de francs qu'ils ont quand même réussi à effectuer en 2020. C'est en partie une diminution des charges d'exploitation, essentiellement au niveau immobilier. En effet, ils ont mis fin à certaines locations au profit d'autres arrangements. Les recrutements pour lesquels 7 millions de francs supplémentaires leur ont été donnés en 2019 par le Grand Conseil ont tous été effectués, mais tous ne sont pas entrés en fonction au 1^{er} janvier 2021. L'Hospice général a donc

économisé un peu à ce niveau puisque les salaires ont commencé à être payés plus tard.

M^{me} Heritier Lachat aimerait dire quelques mots sur la problématique des recettes en 2020. Elle a dit que l'Hospice général a eu un premier problème parce qu'il a eu une perte. Cette problématique s'accroît déjà au premier trimestre 2021 pour trois raisons. Tout d'abord, ils ont des pertes locatives commerciales qu'ils estiment à 1,5 million de francs pour les pertes locatives commerciales « normales » liées aux difficultés de leurs locataires et à 2 millions de francs supplémentaires si un de leurs hôtels va déposer son bilan comme ils le craignent. Cela fait 3,5 millions de francs de pertes locatives.

En ce qui concerne les migrants, l'Hospice général fait face à une diminution des forfaits fédéraux. La Confédération paie un forfait pour chaque migrant qui est encore dans le système et l'Hospice général n'a pas plus de migrants qu'avant, au contraire. En raison de la pandémie, il y a bien sûr moins de migrants pour le moment. Par conséquent, la part du forfait fédéral qui peut être utilisé pour le fonctionnement, soit 2 millions de francs, va manquer à l'Hospice général en 2021.

Une dernière chose est le fait que l'Hospice général a dû geler, et continue à geler partiellement, les activités pour les seniors (fondamentalement les maisons de vacances, mais qui sont en réalité des maisons destinées aux proches aidant pour leur permettre de souffler un peu pendant un certain nombre de jours ou de semaines). Cela amène l'Hospice général à une perte d'environ 1 million de francs. Au total, on arrive donc à 6,1 millions de francs au minimum pour 2021. Si l'Hospice général finit d'utiliser sa réserve en 2021 et pas en 2022, il reste encore un trou de 4,4 millions de francs en 2021 pour le budget de fonctionnement. Bien entendu, ils ont essayé de mettre en place un plan d'économie, mais qui ne pourra pas atteindre ce montant. Même sans personnel supplémentaire qui est malgré tout nécessaire, le budget de fonctionnement devient un budget structurellement déficitaire.

Questions de commissaires

Concernant le personnel de l'Hospice général et son vécu, du COVID et termes d'absentéisme,

M. Girod fait savoir que, en mars 2020, ils ont envoyé l'immense majorité de leurs collaborateurs à la maison. Heureusement, ils venaient de s'équiper pour le télétravail et il a donc été possible pour tout le monde de télétravailler. Ils ont également insisté pour que chaque collaborateur chargé d'utiliser les contacts régulièrement par e-mail, par téléphone ou par messagerie pour garder le contact. C'est ce qui a été fait tout au long de la pandémie. Parallèlement,

ils avaient des permanences pour recevoir les nouveaux demandeurs d'aide sociale. Evidemment, dans les centres d'hébergement collectifs hébergeant les migrants, ils sont restés sur le pont 7 jours sur 7. Depuis mai 2020, ils ont rouvert tous leurs bureaux aux usagers avec une présence de 50% à 60% du personnel en rotation. Ils ont ainsi recommencé à revoir tous leurs usagers et pas seulement les nouvelles situations, ce qui était le cas pendant les deux mois de semi-confinement. Le personnel a vécu cela de manière différenciée. Certains l'ont bien vécu et d'autres l'ont moins bien vécu. Le retour au travail à 50% est aussi vécu de manière différenciée selon les personnes. Certains veulent venir à tout prix et tous les jours. D'autres ont le syndrome de la cabane et ont peur de revenir. Cela demande ainsi un peu de management, mais cela se passe plutôt bien dans l'ensemble. Le taux d'absence était en baisse durant les deux vagues et il a encore baissé en début 2021. A fin mars 2021, ils étaient à 4,7% contre 5,2% à la même époque l'année précédente.

Il poursuit en indiquant que ces équipes n'ont pas très bien vécu la pandémie au début. Ils ne comprenaient pas pourquoi ils devaient être sur le pont pendant que d'autres ne l'étaient pas. M. Girod s'est rendu dans tous les centres quotidiennement pour voir comment les choses se passaient et montrer qu'ils ne demandaient pas qu'à leurs collaborateurs d'y aller, mais que, eux aussi, étaient sur le pont et qu'ils étaient présents. Au fil des semaines, les choses se sont normalisées et ce n'est plus une discussion aujourd'hui, mais cela l'a été au moment où on leur a demandé de rester alors que d'autres catégories de personnel n'avaient aucune raison de venir et étaient à 100% en télétravail (par exemple tout le support, les comptables, ressources humaines, etc.). Evidemment, cela crée des incompréhensions et des tensions au sein du personnel. Même au sein du personnel d'une même fonction, l'aide aux migrants, il y a ceux qui viennent dans les centres et ceux qui n'ont pas besoin de venir. M. Girod dirait que les premières semaines ont été un peu tendues, mais l'encadrement s'est montré très présent et cela a passé.

Concernant les indépendants, le Conseil d'Etat a adopté un arrêté qui a permis à l'Hospice général de recevoir les demandes d'aide des indépendants, ce qu'ils font habituellement, mais c'est limité à trois mois. Là, cela a été renouvelé à plusieurs reprises et maintenant cela va jusqu'à la fin 2021. A ce jour, ils sont à 600 dossiers d'indépendants. On voit que cela diminue. La reprise a des effets, mais il y en a encore un certain nombre et la situation est loin d'être normalisée.

Au sujet des maisons de vacances, M. Girod indique qu'il leur faut d'abord prendre langue avec le département de M. Poggia et la DGS puisque ces maisons de vacances (il y en a deux) sont maintenant inscrites dans le règlement d'application de la loi sur le maintien à domicile comme des

structures intermédiaires. Il paraît donc plus adéquat que la DGS, qui peut le déléguer à qui elle veut, gère complètement ces maisons de vacances et qu'elles soient insérées dans une politique publique alors que, à l'Hospice général, elles sont exploitées, mais en parallèle d'une politique publique, d'autant plus que l'Hospice général ne reçoit aucune subvention pour l'exploitation de ces maisons. Comme elles sont déficitaires année après année, c'est autant qui est pris sur le budget de fonctionnement de l'Hospice général. L'idée est que, le 1^{er} janvier 2023, au moment du nouveau contrat de prestations, ces maisons soient transférées à la DGS.

Un commissaire (S) comprend que les maisons de vacances ne sont pas dans le cœur de métier de l'Hospice général mais il demande si le département va accueillir cela avec beaucoup de plaisir et d'engagement ou si cela va s'arrêter là.

M. Girod pense que, du fait qu'ils ont été d'accord d'inscrire ces maisons comme structures intermédiaires dans le règlement, cela montre qu'ils sont en tout cas prêts à entrer en matière sur des discussions concernant leur exploitation, sinon ils l'auraient refusé. En effet, toute la discussion a été de les voir figurer comme structures intermédiaires dans ce règlement. A partir de là, il semble qu'il y a une marge de manœuvre pour discussion et transfert. Donc le commissaire comprend qu'on peut espérer que les citoyens puissent bénéficier de cette prestation, ce qui est confirmé par M. Girod. L'idée est que, s'il y a un transfert, ils pourraient rouvrir la deuxième maison de vacances dont l'exploitation est toujours gelée pour des raisons purement financières.

Concernant les indépendants disposaient d'un petit capital, M. Girod explique qu'il y a des limites de fortune en deçà des desquels on ne peut pas toucher l'aide sociale. Cela n'a pas été le cas pour les indépendants en temps de COVID. S'ils attestaient ne plus avoir de revenus pendant les derniers mois dus au COVID, ils avaient le droit à l'aide sociale, indépendamment du montant de la fortune. Cela étant, M. Girod peut assurer qu'il n'y a pas eu de millionnaires qui sont venus.

Audition des Etablissements Publics pour l'intégration EPI

Représentés par :

M. Serge Bednarczyk, président des EPI

M^{me} Magali Ginet Babel, directrice générale

M. Louis-Marie Le Bot, directeur des finances

Les rapporteurs aimeraient attirer l'attention de la commission sur la problématique des EPI, en effet ils savent peut-être que l'Etat de Genève n'a pas assumé ses responsabilités en la matière, car la subvention des EPI, dans le cadre du contrat de prestations, est objectivement insuffisante et elle ne reflète pas la situation réelle de la prise en charge sur le terrain. Par conséquent, on condamne les EPI à un déficit structurel, année après année. La situation a été en partie réglée en 2020 et 2021 par une subvention extraordinaire de 2 millions de francs, mais les budgets des EPI restent déficitaires et leurs fonds propres arrivent à leur terme, même s'il y a eu un effet comptable en 2019 avec l'intégration, à la demande de l'Etat, de certains bâtiments dans les fonds propres des EPI, mais qui ont finalement dû être sortis suite à la demande de la Cour des comptes. Par conséquent, il y a un vrai problème de déficit structurel au niveau des EPI qui nécessitera d'augmenter la subvention au plus tard au moment du prochain contrat de prestations en 2022.

Ces dernières années, les EPI ont été les bons élèves des politiques d'économies budgétaires réclamées par la droite du parlement. En effet, ce sont essentiellement les salariés des EPI, qui représentent l'essentiel des coûts de fonctionnement de l'institution, qui ont dû assumer ces économies. Aujourd'hui, il y a un fait relativement rare puisque, tant du côté de la direction que des syndicats, ils s'accordent sur le fait qu'il n'est pas possible d'aller plus loin. Il y a des situations qui, par manque d'effectif, deviennent dangereuses à la fois pour le personnel sur le terrain et pour les résidents des EPI eux-mêmes. Sur les 6 derniers mois, le nombre de déclarations d'accidents est tout à fait parlant (les commissaires peuvent se référer au rapport de la sous-commission). Ils estiment que c'est un problème auquel la commission des finances doit être attentive.

Un autre aspect est celui de la rénovation du bâtiment de la Combe qui est vétuste et qui n'est plus adapté à la prise en charge des résidents qui y sont logés. Il faut savoir que, ces dernières années, l'essentiel des coûts pour les rénovations, voire pour la construction de bâtiments au sein des EPI, n'était pas assumé par l'Etat, mais par une fondation privée qui a mis comme condition, pour les travaux de rénovation de la Combe, que l'Etat s'engage également. Les travaux sont ainsi estimés à 105 millions de francs répartis entre 35 millions de francs pour l'Etat, 35 millions de francs pour la fondation privée et 35 millions de francs par un prêt hypothécaire. La formule du financement étant trouvée, il faut maintenant que le projet de loi avance sur un projet de loi de rénovation. C'est quelque chose qui est fait, mais le DT a récemment découvert que la Combe se situe sur un terrain agricole. Dès lors, il est nécessaire d'effectuer un déclassement préalablement aux travaux. Cela ne devrait pas poser un problème majeur puisque la Combe est à cet endroit

depuis longtemps, mais on sait que les déclassements de terrain suscitent parfois des oppositions. Le Grand Conseil va bientôt être saisi d'un projet de déclassement de ce terrain où se situe la Combe. Pour que les travaux avancent vite, il faut que ce déclassement se fasse au plus vite. Il faut donc que tous les groupes soient bien au courant de cette problématique pour éviter de retarder davantage les travaux de ce bâtiment.

Ensuite, ils notent que le budget prévoyait 3,9 millions de francs de déficit, avec la crise Covit, on arrive ainsi à -7 millions de francs. Toutefois, le résultat final est de 432 000 francs de déficit. Les auditionnés ont fait part à la sous-commission de la difficulté de remplacer du personnel dans certains secteurs particuliers. Cela fait ainsi courir un risque certain à certains collaborateurs et, indirectement, aux usagers.

A la suite de quoi, M. Bednarczyk constate que l'essentiel a été dit par les commissaires rapporteurs. Il indique que la crise sanitaire les a durement frappés, mais aussi en raison de la situation financière récurrente, notamment au niveau du contrat de prestations qui ne tient pas compte de l'évolution, peut-être plus ambitieuse, qui a été prévue il y a 4 ans. Il doit dire qu'ils sont un peu responsables de cette situation en ayant peut-être péché par excès d'optimisme, car ils n'auraient peut-être pas dû accepter toutes ces réductions que le Grand Conseil leur a demandées. Ils auraient dû tirer la sonnette d'alarme avant. M. Bednarczyk fait un grand mea culpa aujourd'hui puisqu'il était déjà là lorsque le contrat de prestations 2017-2021 a été signé par les EPI. Il y a donc une responsabilité partagée, mais il faut aussi trouver une solution partagée et c'est ce qu'ils vont essayer de faire maintenant.

Ensuite, M^{me} Ginet Babel indique que les EPI ont envoyé aux commissaires une liste des éléments qu'ils voulaient aborder aujourd'hui. Ils ont mis la problématique des absences et de leurs remplacements. Cela sera à ce moment que l'on pourra aborder ces questions qui les préoccupent particulièrement et qui sont aussi un point central des échanges qu'ils souhaitent avoir avec les commissaires aujourd'hui. En résumé, il faut dire que, en 2020, l'exercice ne se termine pas trop mal à -400 000 francs, mais aussi avec une aide complémentaire de subvention de 3,1 millions de francs liée à l'impact du COVID qu'ils ont eu et une subvention supplémentaire de 2 millions de francs liés à ce déficit structurel, qui avait été annoncée aux commissaires depuis 2019, qui s'élevaient à -4 millions de francs et qui s'élève maintenant plus qu'à -2 millions de francs.

Au niveau des préoccupations des EPI, il y a aussi les incidences COVID d'aujourd'hui. L'estimation que l'on fait à ce jour et jusqu'au 30 juin, c'est une estimation de -1,5 million de francs avec essentiellement des dépenses liées au remplacement des personnes COVID, aux augmentations de frais de nettoyage

et de matériel qu'ils doivent envisager et de tout ce qu'il y a comme impact sur les ateliers, notamment les restaurants qu'ils ont dû fermer. Les EPI aimeraient insister sur le fait qu'ils annoncent aujourd'hui ce déficit qu'ils estiment être de -1,5 million de francs au niveau de la situation COVID, mais, l'année dernière, à cette même période, on leur avait demandé au niveau des finances de faire des points de situation réguliers pour dire notamment quelles étaient les estimations de déficit envisagées au niveau des EPI. Cette année, ils n'ont pas eu de demande officielle à ce sujet. Cela fait ainsi partie de leurs inquiétudes parce que, aujourd'hui, ils voient que l'estimation n'est pas rien et qu'ils n'ont pas pu transmettre ces informations de manière officielle au département concerné. Ils espèrent que cela viendra, mais pour eux c'était un point sur lequel il paraissait important d'insister.

Il y a la même préoccupation pour les travaux d'entretien des sites pour la période 2022-2024. C'est un point qu'ils avaient soulevé déjà précédemment au sein de cette commission. L'inquiétude qu'ils ont, c'est qu'ils n'ont pas de loi d'investissement ouverte jusqu'en 2025 pour l'entretien des bâtiments. La solution envisagée est de pouvoir utiliser le reliquat de la loi 12079, une loi ouverture jusqu'en 2021 qui prévoyait des montants pour la rénovation du site de la Combe. C'est un montant conséquent qui n'a que très peu été dépensé puisqu'il y a maintenant un projet de rénovation complète. Aujourd'hui, ils utilisent ces montants uniquement pour des frais d'urgence sur ce site. Le reliquat est estimé à 2,9 millions de francs à la fin de cette année et les EPI souhaiteraient que ce reliquat puisse être réalloué à l'entretien de leurs bâtiments de manière générale jusqu'à 2025. Ils estiment que c'est un montant qui satisferait à leurs besoins. C'est une demande qu'ils sont en train d'effectuer. Cette solution leur paraît pragmatique pour résoudre cette préoccupation.

M. Bednarczyk indique que le projet de rénovation de la Combe est problématique comme l'ont signalé les rapporteurs. D'abord, il faut trouver le financement du côté de l'Etat, mais cela semble être bien emmanché maintenant vu que M. Apothéloz est motivé et qu'il a compris quels sont les besoins. Il faut rappeler qu'il n'y a pas d'alternative à la rénovation de la Combe. Soit on décide de faire une rénovation, soit on ferme la Combe parce que leur responsabilité est engagée. Il y a en effet des conditions de vie au sein de la Combe, tant pour les travailleurs que pour les personnes séjournent ou vivent là-bas, qui ne sont normales. On rencontre à peu près toute la problématique liée à ce qui ne va pas dans un bâtiment que l'on doit évacuer. La responsabilité personnelle de M. Bednarczyk est engagée. S'il y a un problème, un jour, les tribunaux viendront certainement le chercher et il n'a pas envie de cela.

M. Bednarczyk signale qu'ils travaillent avec beaucoup de courage et d'ardeur pour faire avancer ce dossier qui risque d'être un peu compliqué en raison des déclassements de terrain. M^{me} Ginét Babel et M. Bednarczyk ont rencontré tous les partenaires qui pouvaient être impliqués ou intéressés à donner un avis. Ils ont rencontré la commune qui est favorable. Ils ont rencontré AgriGenève qui leur a certifié qu'ils ne feraient pas opposition. Ils ont rencontré Pro Natura qui, dans un premier temps, s'est montré bienveillant. Toutefois, dans un deuxième temps, Pro Natura a annoncé un raisonnement totalement aberrant. Leur position est très claire. Si c'est construit sans déclasser le terrain, ils ne feront pas d'opposition. En revanche, si le terrain est déclassé, ils feront opposition par principe. M. Bednarczyk pense que l'Etat aura la responsabilité d'informer Pro Natura de la responsabilité qu'ils prennent, si on part dans une procédure qui s'étale sur plusieurs années, sachant que cela peut aller jusqu'à un référendum. En effet, si on part sur plusieurs années de procédure, les EPI devront fermer ce bâtiment parce qu'il n'y a pas d'autre solution. Avec M. Hodgers, ils ont décidé d'aller de l'avant et la procédure est maintenant lancée. Au niveau de la demande de financement, le projet est aussi en cours et devrait arriver devant le Grand Conseil à l'automne. Pour le déclassement du terrain, M. Bednarczyk espère que cela arrivera aussi à l'automne.

Pour le financement, celui du côté des EPI est assuré, que cela soit via les fonds privés ou via une hypothèque. Ils sont en train de mettre en place les groupes de travail et en train d'engager un assistant du maître de l'ouvrage (AMO) qui doit assurer toute la phase préparatoire du projet. Ils pensent que, d'ici janvier 2022, ils pourront entamer toutes les procédures d'appels d'offres publics. En effet, comme ils vont dépasser le montant de 150 000 francs, ils seront soumis aux AIMP. Ils espèrent bien qu'ils pourront bousculer les choses de façon à ce que cela avance très vite.

Questions des commissaires

M. Bednarczyk confirme que le versement d'un complément de subvention pour réduire le déficit structurel correspond aux 2 millions de francs de dépassement de crédit votés par la commission des finances, et que le versement d'une subvention pour les effets de la crise sanitaire, que, l'année passée, les EPI avaient reçu une demande du département, mais qu'ils n'ont pas reçu une telle demande cette année. Par conséquent M^{me} Ginét Babel confirme que les nécessités à fin juin 2021 sont de 1,5 million de francs.

Sur les économies ponctuelles ou des non-dépensés réalisés par les EPI en 2020, soit 1,483 million de francs, M. Bednarczyk donne un exemple qui leur déchire un peu le cœur, c'est qu'ils n'iront pas à la cité des métiers parce que

cela leur coûte cher et que leurs équipes sont fatiguées. C'est un genre d'économies qu'ils peuvent réaliser. Ensuite, M. Le Bot signale que le détail de l'effet des 3,1 millions de francs se trouve à l'annexe 3. C'est essentiellement composé d'un manque à gagner de -4,2 millions de francs essentiellement sur les activités d'adaptation et réinsertion où il a fallu arrêter les prestations ou en continuer un certain nombre à distance, mais avec un impact de 1,8 million de francs sur les revenus de réadaptation. En plus de ce manque à gagner de 4,2 millions de francs, il y a des coûts supplémentaires directement liés à la crise sanitaire pour 1 million de francs. Ce sont essentiellement des dépenses liées aux remplacements des absences pour 600 000 francs. Au sein de ces effets de 3,1 millions de francs, ils ont intégré 2,1 millions de francs d'économies liées à la réduction des activités, c'est-à-dire de non-dépenses contraintes par la crise sanitaire, notamment le décalage d'ouvertures de places, la baisse des achats, notamment liée à la fermeture des restaurants et des ateliers, les frais de formation non dépensés à cause de la crise sanitaire et les frais d'énergie et d'eau puisque les activités étaient réduites. Ainsi, ils avaient déjà intégré certaines économies dans le calcul de l'effet global du COVID. Ils ont essayé d'être assez transparents avec leur département de tutelle pour ne pas présenter une facture de 4,2 millions de francs de manque à gagner et 1 million de francs de charges, soit 5,2 millions de francs, mais d'inclure quand même, dans cet effet, les éléments mathématiquement positifs (même si sur le plan de la gestion, c'est négatif quand on ne peut pas dépenser certaines choses) pour être le plus transparent possible. Au niveau des économies supplémentaires qu'ils n'ont pas considérées comme directement liées au COVID, ce sont notamment des retards d'engagement. Effectivement, la frontière entre directement, indirectement ou pas lié au COVID est parfois fine. En effet, sur une période, ils étaient pris par la gestion du quotidien et certains engagements n'ont donc pas pu se faire. Il y a ainsi des postes vacants au premier semestre qui n'ont pu être repourvus qu'au 2^e semestre. C'est de là que l'économie principale, de près de 1,4 million de francs, provient.

Au sujet du secteur des ateliers dans l'annexe 1C, on constate qu'il y avait 388 places subventionnées et 259 places réelles, ce qui fait un delta de 129 places, M. Le Bot indique qu'il y a 388 places de type ateliers qui sont financées 2600 francs par mois et par place, mais ils estiment que, sur un tiers de ces places, les gens avec l'autonomie dont ils disposent ne peuvent pas produire quelque chose qui soit vendable. En fait, ils sont en atelier pour s'occuper. Cela s'apparente ainsi à une activité de centre de jour qui est subventionnée 3500 francs par mois et par place. C'est ce différentiel qu'ils ont calculé.

Un commissaire dit qu'on n'est pas sur une production, mais sur une occupation et que moins les EPI auront de cas difficiles, plus cela sera facile pour les EPI, par conséquent les EPI sont tributaires des bénéficiaires qui viennent dans leur institution et qui font le choix de venir ou non.

M^{me} Ginét Babel constate que cette question rejoint la problématique qu'ils vivent dans leurs résidences. Il s'agit de savoir quelle est la capacité au niveau des EPI qui ont aussi une mission d'utilité publique. Ainsi, ils ont tendance à accepter des situations, même celles qui ne les arrangeraient pas au niveau des ateliers. Par rapport à la manière dont cela est évalué, les usagers qui viennent travailler aux EPI sont évalués avec un certain niveau de compétences. A chaque fois qu'ils passent un niveau, ils sont payés différemment. Du coup, des évaluations régulières sont réalisées et c'est sur cela que les EPI se sont basés pour donner ce chiffre à la commission des finances. Ils constatent en effet qu'au moins un tiers de ces personnes ne passe pas le niveau 1 aujourd'hui dans leurs ateliers. C'est avec cette manière d'évaluer et de suivre les situations qu'ils peuvent dire qu'il s'agit de personnes qui ont de la peine à progresser et qui nécessitent vraiment un accompagnement très intensif et plus intensif qu'on pourrait l'attendre ou l'espérer dans le cadre d'ateliers de production qui doivent aussi générer des revenus.

Concernant la problématique du vieillissement des bénéficiaires, M^{me} Ginét Babel confirme qu'ils peuvent toujours être occupés. Un élément qui revient à la question que les EPI se posent, c'est ce vieillissement qui est présent dans les institutions et il se cumule avec la complexité des situations qu'ils reçoivent. Ils se retrouvent quand même avec une augmentation de ces complexités de situation et une concentration de cette complexité au sein de l'institution. On a parlé des ateliers, mais pour les résidences, les situations complexes sont souvent associées à des troubles sévères du comportement. Aujourd'hui, cette question du vieillissement est très importante. Quand ils se permettent de dire qu'il y a une augmentation de la complexité des situations, c'est que, à la différence des jeunes et des enfants, les situations qui arrivent aux EPI n'en sortent plus. Ainsi, cela s'accumule. Les personnes vieillissent, mais d'autres arrivent, qui sont très complexes et qui, aujourd'hui, sont reçues essentiellement par les EPI.

Concernant l'absentéisme, le taux de remplacement et le nombre d'incidents constatés aux EPI, M^{me} Ginét Babel indique que, sur les derniers 6 mois, ils étaient à 260 incidents. Cela signifie des coups de poing, coups dans la figure, coups dans le ventre, arrachage de cheveux, etc.). Il faut imaginer que ces personnes ont la force d'un adulte, mais qu'ils ne contrôlent pas leur force. Ainsi, quand on parle d'un coup de poing, ce n'est pas un petit coup de poing. Par rapport à cela, ils essaient de renforcer les effectifs sur ces lieux

parce que, du coup, ils ont besoin de plus de personnes pour une situation dont ils savent qu'elle va générer des problèmes de ce type. Cela a aussi un impact sur les autres résidences parce que les ressources des EPI ne sont pas extensibles. Cela veut dire qu'on enlève des ressources dans un endroit qui n'a peut-être pas ce type de problématique spécifique, mais qui va de toute façon être en souffrance et en manque de dotation pour pouvoir faire face à ces difficultés.

Aujourd'hui, M^{me} Ginet Babel pense que la première chose qu'ils envisagent, c'est un renforcement, malgré le fait qu'ils n'ont pas les effectifs. En effet, même s'il y a d'autres mesures comme la formation, la bonne pratique, l'autoprotection, le suivi de l'absentéisme, la prévention, la réaction en cas d'incidents, ce sont des éléments qu'ils sont en train de mettre en place. Toutefois, cela ne suffira pas à court ou moyen terme. Les gens se retrouvent quand même dans des situations auxquelles il faut mettre un terme. On ne peut pas continuer ainsi parce que la responsabilité qu'ils portent est très lourde. Ils savent qu'ils sont en train de mettre les gens en danger et que ce n'est pas possible de continuer ainsi. Cela a un impact clair sur la santé des personnes, mais aussi sur le nombre de personnes qui postulent chez eux.

Concernant les raisons qui empêchent l'embauche, soit l'argent ou le la difficulté pour trouver les personnes pour ces postes, M^{me} Ginet Babel répond que les deux choses sont liées. Ils n'ont pas les postes. Par ailleurs, ces choses se transmettent à l'extérieur. On sait que les EPI manquent de personnel et les gens, sachant qu'ils seront dans des conditions difficiles, ne viennent pas. Si les EPI peuvent garantir aux personnes qu'ils sont en train de mettre en place les moyens nécessaires pour encadrer les usagers, cela aura un impact direct sur le nombre de personnes qui postulent. Par contre, il faut effectivement envisager des modèles de remplacement qui ne sont pas simplement à l'appel en demandant à quelqu'un de l'extérieur de venir. Ils sont vraiment en train d'envisager des modèles un peu différents qui pourraient notamment être attribués à la personne concernée qui est prise en charge aux EPI et qui nécessite une attention plus importante. Il est clair que de cette manière qu'ils voudraient pouvoir envisager une équipe plus mobile et qui puisse intervenir en fonction des situations sur les lieux critiques. Il s'agirait de ne pas fixer les personnes dans un lieu et ne plus bouger. Du coup, aujourd'hui, quand on en a besoin ailleurs, on est bloqué.

Examen de la politique publique « D Culture, sport et loisirs »

(Commissaires rapporteurs : MM. François Baertschi et Jacques Béné)

Audition du département de la cohésion sociale

Représenté par :

M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat/DCS

M. Marc Brunazzi, directeur des finances/DCS

M. Rogers Binder, responsable financier/DCS

M. Aldo Maffia, directeur OAI/DCS

Les rapporteurs notent que cela a été une année pénible pour ce département à cause de la pandémie. Il aimerait évoquer trois points en particulier. Il s'agit tout d'abord de la signature de la convention pour l'académie du foot aux Evaux. Au niveau de la communication, le fait d'avoir voulu cacher cela à presque tout le monde n'était pas génial. Ils aimeraient savoir s'il serait possible d'avoir cette convention qui sera de toute façon demandée à un moment ou un autre, notamment parce qu'ils pensent que l'académie du foot n'ira pas aux Evaux. En effet, ils ne voient pas comment elle pourra y aller dans un délai raisonnable. Le deuxième point concerne la patinoire puisqu'il a été annoncé qu'un projet de loi serait prêt pour la fin du mois de mai. Ils aimeraient savoir où cela en est. Concernant la Cité de la musique, il est toujours facile après coup de dire qu'on n'a pas fait les choses comme il fallait. Cela étant, ils pensent que la communication était faussée par les journalistes. Ils faisaient des gros titres pour dire qu'on allait couper des arbres, mais ils ne faisaient jamais un gros titre disant ce que l'on va avoir si la Cité de la musique ne se fait pas, à savoir une grande tour de bureaux ou de logements. C'est un peu dommage que ce qu'on a entendu après la votation n'ait pas été davantage martelé avant, notamment le fait qu'il faudra bien trouver une solution pour la HEM.

M. Apothéloz a toujours tenu à ce que les échanges avec les commissaires qui étudient les politiques du département puissent être en confiance. C'est de cette façon qu'il travaille avec le parlement. L'ensemble des éléments demandés sont évidemment mis à disposition et discutés avec la sous-commission. M. Apothéloz remercie les commissaires pour leur intérêt à l'égard de la politique publique D qui rassemble la culture, le sport et les loisirs.

S'agissant des Evaux, il n'a jamais été question de cacher la convention, mais de faire en sorte que le travail puisse être réalisé. La convention était en cours d'évolution et il était nécessaire d'arriver à trouver des accords. On ne

trouve pas des accords en multipliant les partenaires, mais avec celles et ceux qui doivent les signer et c'est ce qui a été fait. La version la plus aboutie a été affichée et discutée dans le cadre d'une manifestation publique. Les plans, la convention et les personnes concernées, qu'elles soient du canton ou du conseil de fondation des Evaux, étaient présents un mercredi après-midi et en soirée pour répondre à toutes les questions. Il n'y avait aucune volonté de cacher quoi que ce soit. Il s'agit au contraire de privilégier la qualité des débats tant il est vrai qu'il a été difficile d'accoucher de cette convention, mais elle a pu être signée et le Conseil d'Etat l'a validée. Les autorisations de construire sont prêtes à être déposées. On connaîtra le sort qui leur est réservé sur deux points. Le premier élément concerne la transformation des terrains existants. Il y a déjà 4 terrains pour lesquels ils vont revoir le revêtement et, pour l'un d'entre eux, l'agrandir pour qu'il soit aux normes de l'ASF et que l'académie puisse être à nouveau validée par l'AFS. La deuxième autorisation de construire que le canton va déposer concerne le bâtiment en bois qui s'inscrit dans le projet et qui n'occasionne l'abattage d'aucun arbre. Sur ce point, il n'y a aucune difficulté majeure, mais les oppositions se sont fait jour à un moment donné et elles vont certainement continuer à l'être.

Concernant la patinoire, le crédit d'études est terminé d'un point de vue technique. Le DI qui pilote ce document a terminé ses travaux. Il est maintenant dans le workflow des validations départementales. Ainsi, quelques jours de retard ont été pris, mais le projet est terminé et sera sur la table du Conseil d'Etat ces prochaines semaines.

S'agissant de la Cité de la musique, la situation n'est effectivement pas terminée. On a besoin de ce bâtiment pour la HEM et pour l'OSR dont le Conseil d'Etat a validé le contrat de prestations, ce matin. Par ailleurs, l'avenir du parc appartient principalement au propriétaire de la parcelle, à savoir l'ONU. Le Grand Conseil a voté à l'unanimité, en 2013, le PLQ qui permettrait d'y construire des bureaux. L'objectif du Conseil d'Etat est de faire en sorte de pouvoir reprendre langue avec l'ensemble des partenaires de ce projet pour fonder une décision prochaine du Conseil d'Etat, mais plutôt à l'automne.

Ensuite, les rapporteurs précisent qu'il n'y a rien à dire de particulier sur les comptes de cette politique. Concernant les Evaux, ce qui est regrettable, c'est que, quand on essaie de trouver des solutions pour éviter des oppositions trop sèches, le fait de dire qu'on montre la convention, mais qu'on dise qu'on ne la donnera pas, les opposants l'ont tout simplement photographiée. Donc, de toute façon, ils l'ont. C'est simplement ajouter des problèmes qui n'auraient pas lieu d'être. On crée des fronts qui sont ensuite inconciliables. Cette petite manœuvre, qu'on peut comprendre parce qu'on ne voulait que la convention soit trop diffusée, mais à partir du moment où on la montre et qu'on n'interdit

pas aux gens de la photographie, c'est terminé. Cela crée un ressenti chez ces gens qui sont encore plus hargneux qu'ils ne l'étaient avant.

En réponse à la question de savoir quelles sont les possibilités pour que Grand Conseil puisse soutenir le Conseil d'Etat dans ses démarches concernant la Cité de la musique, M. Apothéloz indique que, dès lors que le préavis du peuple de la Ville de Genève est négatif, le Conseil administratif de la Ville de Genève devra répondre en disant s'il accepte ou non de poursuivre le projet. S'il accepte de suivre sa population, ce qui paraît assez logique (M. Apothéloz ne voit pas comment il peut aller contre une décision exprimée en votation), cela voudrait dire que le Conseil d'Etat saisit le Grand Conseil d'une résolution pour savoir si celui-ci est d'accord avec le projet de Cité de la musique. C'est ce qui fondera la possibilité pour le canton d'intervenir au niveau du débat cantonal. On sait que le préavis de la Ville de Genève était un préavis de la commune concernée, mais pas du canton. C'est la solution formelle étudiée par le département du territoire. Un point sera fait après avoir consulté la Ville de Genève, l'ONU, le conseil de fondation de la Cité de la musique (il faut savoir s'il est prêt à continuer ce projet) et le comité référendaire avec les milieux culturels.

Examen de la politique publique « E Environnement, énergie »

(Commissaires rapporteurs : MM. Jean Burgermeister et Serge Hiltbold)

Audition du département du territoire

Représenté par :

M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat/DT

M. Frédéric Dekoninck, directeur financier/DT

M. Christian Goumaz, secrétaire général/DT

Les rapporteurs indiquent qu'il reste encore quelques questions posées lors de l'audition de la sous-commission qui n'ont pas encore trouvé de réponse. Elles seront transmises à la commission des finances. D'un point de vue comptable, les écarts par rapport au budget sont faibles, surtout compte tenu de l'année particulière qu'était 2020. Pour le reste, c'est plutôt une politique qui suit une forme de continuité. Un des gros dossiers sera le plan biodiversité, mais on en aura un aperçu qu'au moment des comptes 2021.

Ils relèvent que c'est une petite politique publique en termes financiers. Il n'y a rien à ajouter au rapport de la sous-commission.

Questions des commissaires

Au sujet du rapport à la gestion des eaux, des projets à venir et de la vision en termes d'aménagement du territoire et de l'accès à l'eau, M. Hodgers indique que le département a apporté les réponses aux questions posées par la sous-commission. Pour le reste, globalement, le Conseil d'Etat partage le but exprimé soit de favoriser l'accès à l'eau. Par rapport aux polémiques de la nage en eaux vives, on doit accepter la part de risque qu'il y a en eaux vives. On doit développer une culture de la nage en eaux vives comme on l'a dans d'autres cantons alémaniques. Concernant les aménagements, suite à la rive gauche, l'accent est plutôt mis aujourd'hui sur la rive droite avec une série d'aménagements, notamment autour de la plage du Vengeron avec l'opportunité de débarrasser la rade d'un certain nombre de bateaux professionnels et d'avoir un port professionnel plus efficace et moins dans le tout petit lac qui n'est pas très propice à cela. Il s'agit aussi de revoir l'accès à l'eau pour les baigneurs. Il y aura même une petite île artificielle de biodiversité qui sera créée. Il y a aussi tout le travail fait avec la Ville de Genève sur le quai Wilson et sur toute la partie avant les bains des Pâquis. Il ne s'agit pas de refaire une plage comme celle des Eaux-Vives parce que l'emprise est beaucoup trop forte. L'objectif est de permettre beaucoup plus d'accès au lac à travers des aménagements légers.

Au sujet de la collaboration transfrontalière, M. Hodgers indique qu'ils ont vu récemment les autorités françaises, mais plutôt celles du bassin de Saint-Julien-en-Genevois pour travailler sur l'Aire. Il y a une séance publique prévue notamment avec les autorités municipales suisses et françaises sur ces questions. Comme cela a été dit, l'essentiel des affluents à Genève prennent leur source du côté français. Cela étant, même du côté français, il faut parfois remonter la filière et ce ne sont pas toujours les communes voisines. Elles sont aussi dépendantes de ce qu'il se passe en amont. L'Aire va peut-être faire l'objet d'un projet pilote pour travailler sur une gouvernance partagée autour des affluents.

Du côté français, la gestion de l'eau est très vaste et très complexe avec des compétences communales, intercommunales, départementales, régionales, des entreprises privées qui peuvent faire des pompages, etc. L'idée est ainsi de mettre cela à plat et de travailler ensemble sur des objectifs qualitatifs et quantitatifs. Il s'agit de s'entendre, de part et d'autre de la frontière, sur ces éléments avec des collaborations et des solidarités qui vont peut-être se faire sentir sur la garantie que les Français pourraient donner sur l'aspect quantitatif et qualitatif. En même temps, avec les SIG, on pourrait évacuer les eaux usées dans certains secteurs puisque ces communes françaises peuvent être plus proches du réseau suisse que du réseau français. C'est une expérience qui est

en train d'être mise en place sur l'Aire. De manière générale, on doit monter en puissance par rapport à la question de l'approvisionnement de l'eau. Avec le réchauffement climatique, il y a des diminutions des volumes.

Concernant les micropolluants, que le projet a bien marché sur le plan de la collaboration transfrontalière. Il s'agit d'avoir une usine de traitement cohommune franco-suisse pour la partie des micropolluants.

Pour les SPAGE, le dernier est effectivement en train d'être terminé. Par ailleurs, ils réfléchissent au renouvellement et au changement de la structure de ces SPAGE pour les rendre plus simples et plus axés vers la réalisation. Cela permettrait d'être sur une mécanique tournante relativement efficace de sorte que ceux-ci puissent être régulièrement mis à jour et adaptés en fonction des ressources à disposition pour le faire. Il s'agit de savoir si on arrive à simplifier les choses ce qui donnera une meilleure capacité pour assurer cette mise à jour régulière.

Au sujet de la pollution de la nappe phréatique, M. Hodgers note qu'il y a des phénomènes sur l'étiage lié au réchauffement climatique. On aura de plus en plus de problèmes d'approvisionnement d'eau lié au réchauffement global. C'est valable tant pour nos voisins que pour nous. Concernant la question qualitative, il y a aussi souvent des pollutions anciennes qui se font sentir.

M. Hodgers ne sait pas ce que le commissaire attend d'une démarche qui serait cavalière à l'égard de nos voisins. Ce qui l'intéresse, c'est d'avoir des garanties à terme sur des volumes et sur la qualité. C'est quelque chose qui passe par des logiques de collaboration transfrontalière et d'objectivation des volumes.

Quant à savoir si, par rapport au plan phyto genevois et fédéral, une stratégie a déjà été mise en place, notamment en fonction du résultat des votations du 13 juin 2021, M. Hodgers répond que la ferme urbaine est effectivement la prochaine priorité. Concernant le plan phyto et le fait de savoir s'il y aura quelque chose en plus selon le résultat des votations, il pense qu'il faut attendre de voir le résultat au niveau suisse et au niveau genevois. En l'espace de 20 ans, on est passé de 1% à 14% de culture bio, ce qui est quand même une belle évolution. Après le 13 juin, en fonction du résultat, on va peut-être entamer un dialogue avec les partenaires concernés, mais M. Hodgers insiste sur le rôle des consommateurs. C'est bien gentil de dire aux agriculteurs de faire du bio, mais si le consommateur n'est pas prêt à payer le prix et la qualité, un décalage se met en place.

Les rapporteurs indiquent que ce qui est ressorti de l'audition de la sous-commission, c'est que, en matière de gestion de l'eau potable, le problème reste entier à Genève. L'idée qu'il faille une gestion plus

parcimonieuse de l'eau potable n'en est qu'à un balbutiement dans la gestion de l'eau par le canton de Genève. Le retard en matière de compréhension de la nappe du Genevois relève aussi le retard qu'il y a en la matière. On n'a même pas encore la connaissance de la structure suffisante pour commencer des travaux de dépollution d'une nappe qui est d'une importance forte pour le canton de Genève et qui ne peut plus être exploitée aujourd'hui. D'ailleurs, dans le rapport de la sous-commission, il y a une phrase à ce sujet de M. Mulhauser qui précise qu'il faut aller vers une tarification qui prenne en compte y compris les questions environnementales avec un aspect incitatif au moment de la consommation, mais il n'y a pas de solutions concrètes proposées par le département pour l'heure.

Suite à la découverte de munitions dans le lac les commissaires désirent savoir dans quelle mesure l'armée suisse va financer ce cadastre et la dépollution en question.

Le département indique que, en l'état, il semble que l'armée se défasse sur l'entreprise d'armement qui a, depuis, fermé. En conclusion, c'est au canton de le prendre en charge. C'est la position des autorités fédérales en l'état. Par conséquent, l'Etat de Genève a inscrit aux comptes une provision de 1 million de francs par rapport à cela. Le département est aussi en train d'étudier la possibilité de faire un cadastre de ces munitions. C'est sur cette base que l'on pourra ensuite évaluer ce qu'il faut faire.

Un commissaire (S) relève qu'il avait déposé un projet de loi, il y a 10 ans, suite au forum mondial de l'eau et qui proposait une taxation de l'eau en fonction de la consommation avec une disposition où les premiers 50 litres, nécessaires à la survie, étaient gratuits. Malheureusement, ce projet de loi est passé à la poubelle, notamment de la part des Verts. Il salue donc le fait que, aujourd'hui, le département se dit qu'il faut en venir à une tarification en fonction de la consommation. Chaque litre rejeté doit passer par la station d'épuration et cela représente des coûts considérables. Il espère que les SIG suivront le département, sinon il devra redéposer son projet de loi.

M. Hodgers partage un peu l'analyse sur le consommateur-payeur qui responsabilise le consommateur, quand bien même, quand on est locataire, on ne paie pas l'eau. Il ne sait pas si le projet de loi du commissaire allait imputer une charge aux locataires. En tout cas, la majorité du conseil d'administration des SIG a demandé à sa direction de revoir la tarification de l'eau de manière à intégrer le principe évoqué par le commissaire. Il faut également rappeler que la validation des tarifs est du ressort du Conseil d'Etat et qu'il s'agit d'introduire le principe qui est évoqué et selon M. Hodgers, il n'y a pas besoin de légiférer. Globalement, ce que disaient les rapporteurs sur les réseaux d'eau, c'est que, au-delà des questions de tarification (M. Hodgers pense notamment

à l'agriculture), on doit trouver des solutions. Quand on rend l'eau potable pour ensuite la remettre dans la terre, il y a quelque chose qui ne joue pas. Sauf erreur, sur 100 litres d'eau que l'on consomme par individu, on n'en boit que 2.

Concernant la vidange du Rhône, M. Hodgers explique que c'est fait, tous les 4 ans, depuis la nuit des temps. C'est une très ancienne pratique. Bien entendu, tous les 4 ans cela dérange les pêcheurs, mais M. Hodgers n'a jamais entendu qu'il y aurait des taux d'atteinte à la faune de 90%. Le département a entendu le WWF et Pro Natura bien plus fort que les pêcheurs, mais, quoi qu'il en soit, ce n'est pas idéal pour la faune aquatique. Maintenant, ce n'est pas qu'une question d'intérêt économique pour les SIG. Cette opération est aussi une occasion de nettoyer les questions sédimentaires et de sécuriser la structure d'écoulement. Surtout, c'est une pratique courante dans tous les fleuves. Ce n'est pas une spécialité genevoise des SIG.

Audition des Services industriels de Genève (SIG)

M. Michel Balestra, président

M. Christian Brunier, directeur général

M^{me} Céline Gauderlot, directrice exécutive finances

A la suite d'une question concernant GeniLac, et a sujet de planification et d'avancée des travaux, M. Balestra indique qu'ils ont pour objectif stratégique final d'investir près de 800 millions de francs dans le projet GeniLac et près de 600 millions de francs pour le projet de chauffage à distance. Toutefois, dans la situation actuelle, ils se lancent, projet par projet, quand il y a une clientèle intéressée de 70% de l'objectif final. Il n'en sera pas de même si la population et le Grand Conseil décident de faire construire un réseau structurant et de confier cette construction aux SIG. Il faudra alors changer de braquet et de vitesse d'exécution pour atteindre les chiffres qui viennent d'être cités. Il y a du travail et c'est un travail complexe et difficile, mais que les SIG auraient l'honneur et le plaisir d'exécuter le cas échéant.

M. Brunier ajoute que la thermique renouvelable va se développer sur plusieurs décennies. La première étape est sur 10 à 15 ans où les SIG investissent 1,4 milliard de francs, ce qui va générer environ 1,5 milliard de francs d'investissements privés au sens large du mot (cela comprend beaucoup de collectivités publiques). C'est ainsi un projet de 3 milliards de francs et c'est le plus gros projet industriel de la décennie à Genève. C'est aussi un projet de relance économique durable et c'est un projet de création d'emplois. C'est donc un projet très intéressant pour la collectivité. Par contre, ce n'est pas sans

risque. Il est difficile de développer des réseaux thermiques dans les milieux urbains. Les SIG viennent de faire deux aventures difficiles. Il y a des munitions au fond du lac qui leur posent quelques problèmes actuellement. Il y a aussi l'opposition d'une commune sur le quai de Cologny qui leur a fait prendre un peu de retard. On voit qu'en milieu urbain, à chaque fois qu'on fait un chantier, c'est compliqué. Ce n'est donc pas une rente de situation pour les SIG. C'est un vrai défi d'être compris de la population. C'est en effet un des moyens les plus importants pour décarboner le canton. M. Brunier pense que c'est un défi que l'on doit tous relever et le monde politique a un rôle éminemment important à avoir pour faire comprendre l'ambition du canton de le réaliser.

Sur Cologny qui a été évoqué, il explique que, comme toutes les villes où il y a un lac, il y a toujours un endroit où il y a une sorte de quai consacré à l'industriel. A Genève, il n'y a qu'un endroit de 150 mètres de long pour monter des tuyaux, c'est le bas du quai de Cologny. La commune était en opposition parce qu'elle trouvait que c'était gênant. Ils ont ainsi fait une séance en pleine pandémie avec le Conseil d'Etat pour essayer de trouver un arrangement. Les SIG ont demandé toutes les revendications de la commune qui en a émis 7 ou 8 et les SIG sont entrés en matière sur celles-ci. C'était du bon sens parce que c'était un bon accord, mais ce n'était pas simple. Par exemple, la commune leur demandait de planifier tous les travaux sur 30 ans. Ce n'est pas évident à faire, mais les SIG ont fait tout ce qu'ils pensaient faire. Il y a aussi des aspects visuels par exemple. Ils se sont donc mis d'accord sur tout avec la commune. Finalement, elle a déposé un recours contre l'autorisation. Les SIG ont gagné en première instance et en deuxième instance. Maintenant, on est durant la période de recours au Tribunal fédéral.

Il est clair que, si les SIG n'ont pas cette possibilité de monter les tuyaux sur une longue distance pour les mettre ensuite dans le lac, ils ont un handicap. Dès lors, il faut le faire, soit sur le lac avec le surcoût que cela représente, soit par petits tronçons avec des nuisances bien plus longues. Les SIG estimaient avoir trouvé un bon compromis. Maintenant, il faut voir si la commune va utiliser son droit de recours. Le but n'est pas de scotcher Cologny sur de dossier. Cela montre que c'est toujours difficile. Aux Vernets, les SIG ont eu des négociations assez difficiles avec la Ville de Genève pour implanter la sous-station. En d'autres termes, en milieu urbain, ce sont des projets vraiment compliqués.

Concernant le pourcentage de frontaliers et de permis G au sein des SIG, M. Brunier indique qu'ils appliquent strictement les directives du Conseil d'Etat. S'ils voulaient engager que des frontaliers et faire du dumping social, ils ne pourraient pas le faire. De toute façon, ils ne voudraient pas le faire parce

que ce n'est pas dans leurs valeurs. Ils ne sont pas non plus responsables du marché du travail et de la régulation. Les SIG mettent des postulations, ils prennent les meilleurs possibles et ils privilégient la main-d'œuvre locale quand elle correspond aux besoins. Aujourd'hui, il y a 12% de frontaliers et 12% de Genevois qui habitent en France, donc 24% de personnes qui ont des plaques françaises.

Sur les secteurs concernés, M. Brunier répond que c'est un peu partout. Berne a émis des directives pour que les sociétés industrielles de la grandeur des SIG aient des ingénieurs en sécurité professionnelle. C'est une bonne directive et M. Brunier pense que professionnaliser la sécurité est une bonne chose. Les SIG l'avaient déjà fait, mais il y a maintenant vraiment une exigence. Il se trouve qu'il n'y a pas de gens formés en Suisse. Il y a donc une directive fixée par le Conseil fédéral, mais on ne forme pas les gens. Ainsi, quand on met une telle postulation d'ingénieur en sécurité, il y a plein de Français qui postulent et il y a peu de chances que l'on trouve quelqu'un au niveau local.

Après, il y a aussi une pénurie au niveau de la thermique. Que cela soit des chauffagistes privés qui essaient d'engager des gens, des ingénieurs, des monteurs de chauffage, etc., à tous les niveaux de la filière de chauffage, on ne trouve pas de main-d'œuvre. Les SIG sont ainsi en train de dépouiller certains privés ainsi que les régions alentour alors que cela n'a aucun sens parce que la thermique va être un domaine majeur de création d'emploi. En effet, tout le monde commence à faire des réseaux structurants renouvelables, mais la main-d'œuvre n'a pas suivi. Les SIG essaient de travailler avec les institutions de formation. Ils essaient aussi d'alerter depuis un moment. Maintenant, cela commence à se réveiller un peu.

En réponse à une commissaire qui a cru comprendre que, du moment où les propriétaires privés changent du mazout au gaz, il y a un changement de tarification qui fait que cela devient plus cher,

M^{me} Gauderlot n'a pas le détail exact, mais elle ne pense pas que cela soit le cas. Les prix du gaz sont fixés par un comité tarifaire qui se réunit 3 à 4 fois par année et qui étudie l'évolution des coûts d'approvisionnement notamment par rapport aux prix du marché. Cela veut dire que ce n'est pas une volonté implicite de se positionner par rapport au prix du mazout, c'est simplement une évolution qui est cohérente par rapport au prix du marché. Cela ne veut pas dire qu'on est sur du 1 pour 1 et que, à partir du moment où les prix du marché augmentent, les prix du gaz augmentent derrière. Toutefois, si la molécule a une tendance haussière sur le marché du gaz, à un moment donné, cela sera répercuté sur les coûts. En tout cas, les SIG ne sont pas au courant d'une action commerciale ou marketing qui serait celle mentionnée.

Ensuite, M. Brunier indique que, jusqu'à présent, dans le marché international du gaz et du mazout, il y avait une corrélation totale. Ainsi, quand le mazout augmentait, le gaz augmentait et quand le mazout diminuait, le gaz diminuait et inversement. Le marché s'est toutefois décorrélé depuis quelques années et les SIG prennent le prix du marché et, ensuite, ils facturent les coûts de distribution. Ils ont peu de marge de manœuvre à ce niveau et il y a une concurrence. Sur les grands clients gaz, l'ouverture commence. D'ailleurs, il y a un grand débat parce que le marché s'ouvre de manière un peu désordonnée. En effet, un projet de loi fédérale est à l'étude et, pendant ce temps, les commissions de la concurrence libèrent le marché. C'est donc un peu bizarre, mais c'est comme ça.

Il signale que les SIG ont des prix compétitifs, mais ce n'est pas à eux de faire de la politique. On ne leur a jamais donné la mission de tout faire pour saboter le marché du mazout. Ce n'est pas leur boulot. C'est le boulot des députés et du Conseil d'Etat. Le plan directeur de l'énergie le prévoit de même que la loi sur le CO₂. L'installation de mazout dans les nouveaux immeubles, quels que soient les votes populaires, cela sera certainement interdit à court terme. Cela commence ainsi à être la fin d'un marché. Par contre, ce n'est pas aux SIG de le décider. Ils doivent inciter, et ils le font, à consommer le plus renouvelable. Pour eux, le gaz est une énergie de transition et il faudra en sortir. D'ailleurs, on prépare la sortie qui aura lieu dans 30 ou 50 ans. Il est vrai que le gaz est moins polluant que le mazout, mais il est quand même fossile. M. Brunier pense qu'il serait mauvais si les régies publiques commençaient à dicter le ton à l'Etat. C'est ce dernier qui fixe le cadre et les SIG interviennent au sein de ce cadre.

M. Balestra fait remarquer que les SIG sont une entreprise industrielle qui a des coûts d'approvisionnement, des coûts d'entretien du réseau et des tarifs pour être compétitif par rapport à la concurrence, mais elle ne fait pas de politique à travers ses tarifs. Par exemple, il y a 100 millions de francs par année qui sont investis pour entretenir les réseaux. Les SIG paient aux collectivités publiques 73 millions de francs par année pour l'utilisation du sous-sol et toutes ces choses. Cela fait partie intégrante de la structure du prix.

Pour tout ce qui est l'orientation politique non industrielle, il a été mis en place la convention d'objectifs qui permet à l'autorité politique de demander aux SIG de ne pas avoir les marges habituelles sur un produit déterminé pour atteindre un objectif déterminé. Avec ce modèle, on ne sort pas des règles de bonne gouvernance. L'Etat de Genève est propriétaire des SIG. Il leur demande de faire des concessions au niveau du prix industriel du produit pour atteindre un objectif et c'est ce qu'ils font.

M. Balestra pense que tout cela est plutôt bien mis en place en termes de gouvernance. Evidemment, il n'est pas possible d'amener 1 milliard de francs de chiffre d'affaires, 260 millions de francs de cash-flow et 53 millions de francs de bénéfices nets si les SIG ne facturent pas. S'il y a une velléité de la politique de leur demander de faire un effort pour atteindre un objectif stratégique différent de l'objectif industriel du meilleur rapport qualité-prix sur le marché, il faut que cela soit fait.

Un des rapporteurs note que le rapport mentionne un écart de 100 millions de francs en deux ans et qu'il est question de dépréciations d'actifs inférieures d'environ 40 millions de francs à celles de l'année précédente, comment les SIG gèrent cette approche de dépréciations d'actifs. Il y a deux références, les Cheneviers IV et les canalisations à Bernex.

M^{me} Gauderlot estime qu'on ne peut pas vraiment parler de stratégie en termes de dépréciation d'actifs. Elle parlerait de mécanique d'application d'une norme comptable internationale. Cette année, les dépréciations d'actifs concernent surtout la thermique et l'usine des Cheneviers. M^{me} Gauderlot rappelle que ces dépréciations d'actifs ne sont pas des amortissements en direct, mais des dépréciations temporaires. L'objectif est qu'elles soient retournées à un moment donné, lorsque les conditions d'exploitation desdits actifs seront à nouveau acceptables pour une entreprise industrielle. Sur les actifs qui sont dépréciés aujourd'hui, en l'occurrence, les conditions ne sont pas encore acceptables.

M^{me} Gauderlot donne un exemple sur les Cheneviers sur lesquels une taxe de traitement des déchets a été fixée au début du projet, en 2013, lorsque le Conseil d'Etat a donné l'instruction aux SIG de construire cette usine de 4^e génération. La taxe a été fixée à un niveau « arbitraire ». Aujourd'hui, il s'avère que cette taxe ne couvre pas les coûts projetés pour cette usine, bien que les coûts aient été tirés au plus strict. En effet, la prévision pour cette future usine est très inférieure par rapport à l'usine actuelle en termes d'ETP. Elle aura également des équipements de nouvelle génération sur lesquels les frais de maintenance sont attendus plus faibles. Malgré tout cela, la taxe prévue en 2013 ne couvre pas ces coûts. A partir de ce moment, économiquement, le modèle préparé selon les normes IFRS montre que les flux de trésorerie attendus sur la durée d'exploitation de l'usine (sur les 30 ans à venir) ne viendront pas soutenir la valeur de l'actif et donc les SIG passent une dépréciation temporaire.

Maintenant, un projet de loi sur la gestion des déchets est en cours de préparation et devrait faire l'objet d'une soumission au Conseil d'Etat dans quelques mois. Cette future loi prévoit une clause triennale de revue des prix de cette taxe de traitement des déchets de manière à l'aligner sur les coûts et à

s'assurer du plein respect du principe de causalité et du principe du pollueur payeur. Si tel est le cas, une fois que ce cadre légal sera mis en place, ce qui permettra d'assurer l'application de ce principe de causalité, on reviendra à des commissions où les flux de trésorerie seront présents pour supporter l'actif. Tout cela pour éviter une situation que l'on a déjà vécue sur les Cheneviers III avec une dette importante en fin d'exploitation. L'objectif est de faire en sorte qu'on ne lègue pas une dette aux générations futures, mais qu'on s'assure qu'à la fin de l'exploitation de l'usine des Cheneviers IV, les coûts aient été supportés et qu'on ait pu générer la trésorerie suffisante pour mettre en place un fonds de renouvellement puisque la loi l'exige. Comme cela a été expliqué à tout à l'heure concernant le gaz, c'est le principe de juste rémunération de manière à pouvoir couvrir les coûts et assurer les investissements de renouvellement. C'est ce qui est attendu, y compris sur cette activité, mais le cadre n'est pas là. C'est la raison pour laquelle il y a une dépréciation d'actifs. Quand les choses seront en place, à un horizon qui restera à confirmer, puisqu'il faudra qu'il y ait l'application de ce principe, les SIG reprendront ces dépréciations d'actifs. Le cas est similaire sur la thermique avec l'attendre du cadre légal qui permettra de sécuriser le déploiement et l'exploitation des futurs réseaux thermiques structurants.

Elle relève qu'il y a moins de dépréciations d'actifs que l'année dernière, notamment parce que, sur un domaine où les SIG avaient comptabilisé un certain nombre de dépréciations d'actifs par le passé, pour la première année, ils n'en ont pas comptabilisé. C'est sur leur réseau de fibre optique qui avait fait l'objet de dépréciations d'actifs. Aujourd'hui, les conditions économiques s'améliorent parce que les SIG ont été en mesure de signer un nouveau contrat avec un nouvel opérateur. Ils en avaient déjà un en place et ils ont signé un nouveau qui sécurise les connexions futures et qui permet d'améliorer la perspective de flux de trésorerie. Dès lors, pour la première année, ils n'ont pas comptabilisé de dépréciations d'actifs sur cet actif FTTH, ce qui explique notamment la baisse par rapport à l'année dernière. Cela montre un peu l'évolution que l'on attend sur ces dépréciations d'actifs. Les SIG en ont comptabilisé au départ. La bonne nouvelle est que, maintenant, ils ont des fondamentaux qui leur permettent de s'arrêter d'en comptabiliser. Ce qu'il espère, c'est que les accords signés avec des opérateurs vont leur permettre de reprendre au fur et à mesure ces dépréciations d'actifs. C'est vraiment le fonctionnement normal de ces dépréciations.

M. Brunier précise que la norme IFRS donne de la crédibilité aux SIG sur les marchés financiers. Ils ont ainsi tout intérêt à l'avoir. Par ailleurs, ce sont de bonnes alertes. Quand on a des réappréciations d'actifs, on doit les justifier et s'expliquer. Après, on fait le suivi. M. Brunier pense que, s'il n'y avait pas

cela, ils seraient moins rigoureux. C'est donc quelque chose que M. Brunier revendique, même s'il sait que cela ne plaît pas à tout le monde, mais il pense que c'est une bonne gestion. Il s'agit de se dire qu'on est en train de faire un investissement où il n'y a pas la rentabilité voulue aujourd'hui. On va alors suivre la situation pour avoir cette rentabilité ou pour avoir une autorisation, parce que c'est une action publique qui a d'autres vocations, mais au moins, on sait pourquoi on fait les choses. Pour la thermique, c'est typique. On profite des chantiers du tram pour poser des canalisations parce qu'on est pratiquement sûr qu'il va y avoir des quartiers qui vont se développer autour demain, mais, aujourd'hui, il n'y a personne sur ces canalisations. Les SIG font ainsi un investissement « à perte ». M. Brunier pense que c'est du bon sens. Cela permet aux SIG de se poser plein de questions qu'ils ne se poseraient pas s'ils n'avaient pas ces dépréciations. Ils se disent alors qu'il faudra expliquer pourquoi ils ont posé ce tuyau alors qu'il n'y a pas de client pour le moment, mais que c'est parce qu'ils estiment que, dans 5 ou 10 ans, il y aura des clients, qu'on ne va pas rouvrir les routes tout le temps et que c'était un investissement intelligent. Cela les pousse à donner de bonnes explications et à réfléchir un peu plus.

M. Balestra ajoute que, quand ils sont arrivés avec M. Brunier en 2014, les SIG avaient 1 milliard de francs de dette et 380 millions de francs de dettes envers la caisse de pension. Le parlement leur a donné l'autorisation d'emprunter 400 millions de francs sur les marchés. Grâce à l'évolution du cash-flow, les SIG ont pu s'arrêter à la première émission qui était de 150 millions de francs. Celle-ci est dépendante des normes IFRS qui sont la norme dans ce domaine. Donc, il y a des principes économiques et des principes légaux puisqu'ils se sont engagés à mettre ces emprunts sur le marché.

Concernant l'évolution de la géothermie, M. Brunier répond que la géothermie est une source peu exploitée à Genève. Il y a du potentiel puisque les analyses montrent qu'un potentiel de chauffage de deux tiers de la population (pas des entreprises), mais ce n'est pas simple. Il faut aller chercher la chaleur. Dans un canton très urbain, faire un forage en pleine ville, ce n'est pas évident. Les commissaires ont également vu que, dans plusieurs villes en Europe, en Suisse en particulier, l'empressement de certains partenaires concurrents des SIG a provoqué quelques tremblements de terre mineurs qui ont bloqué complètement ces projets. Les SIG prennent donc beaucoup de temps, mais ils le revendiquent. Le but est d'être au niveau de risque le plus bas au niveau sismique. Ils ont ainsi consolidé le système d'information parce que le sous-sol genevois était très mal connu. Ils ont pris toutes les données des SIG, de l'Etat, de l'université, de la région et du canton de Vaud, pour tout

unifier dans un système d'information. Avec les camions vibreurs, ils font une échographie du territoire. Ils font ainsi vibrer le terrain et ils regardent ce qu'il y a dessous. Ils sont ainsi en train de faire l'inventaire du terrain et de travailler avec les milieux sismiques pour diminuer les risques au maximum.

Maintenant, ils commencent à faire les premières opérations en basse profondeur. Ils ont actuellement un projet à la Concorde au niveau de l'alimentation de certains immeubles par des sondes géothermiques. Ils apprennent le métier. Ils sont prudents alors que tout le monde se moquait d'eux en disant qu'ils sont trop prudents et qu'ils font beaucoup trop de recherche et développement. Maintenant, toute l'Europe vient les voir. Il y a plein de démonstrateurs qui viennent parce qu'ils se disent que ce n'est peut-être pas idiot de faire comme ça.

Il faut encore un peu de patience. Les SIG vont être de plus en plus en exploitation et de moins en moins en recherche et développement, mais ils ne mettent pas trop de pression sur les équipes pour ne pas tomber dans les travers, se dire « on produit, on produit » et, d'un seul coup, il y a un tremblement qui bloque complètement le projet. Dans les mois et années à venir, il y aura de plus en plus de puits en fonction. Il y a eu deux tests de moyenne profondeur (actuellement, les SIG ne font pas de grande profondeur). Il y a deux tests, l'un à Lully et l'autre à Satigny. Il faut environ une année de test à Satigny pour être sûr. Les résultats sont très bons à Satigny (ils seront bientôt publiés) avec 50 litres par seconde et une chaleur assez stable. A Lully, il y a davantage de chaleur, mais moins de pression. Les SIG suivent ces évolutions et, quand il y aura le bilan de ces deux sondages, il faudra voir ce qui est fait, mais ils vont pas à pas.

M^{me} Gauderlot ajoute qu'ils ont dépensé un peu de plus 8 millions de francs sur la géothermie en 2020. C'est un montant qui est à peu près équivalent à celui qui avait été dépensé en 2019. En revanche, c'était un peu en deçà du budget parce qu'une vaste étude sismique 3D, mentionnée par M. Brunier, a été décalée. Elle nécessitait notamment la signature de nombreux propriétaires et c'est la raison principale pour laquelle le sujet a été décalé, mais cette étude aura lieu en 2021. Pour l'avenir, la convention d'objectifs 2020-2024, qui vient de faire l'objet d'un arrêté par le Conseil d'Etat, prévoit un peu plus de 25 millions de francs de dépenses pour la géothermie sur les 5 ans. Cela donne un ordre d'idée de ce qui va être engagé par les SIG dans ce domaine.

M. Brunier signale que, lorsque M. Balestra est devenu président et qu'il est devenu directeur général, le Conseil d'Etat menait la campagne pour diminuer les coûts de fonctionnement de l'Etat de 4% de manière linéaire et les SIG étaient invités à faire la même chose. Il se trouve que cela ne leur plaisait pas beaucoup. Ils ont dit qu'ils n'aimaient pas trop les coupes linéaires

parce que manager c'est choisir. Ils ont donc dit qu'ils prenaient l'objectif du double, soit -8%, mais qu'ils le faisaient à leur manière. Cela a consisté à le faire en plein dialogue avec les syndicats. Ils avaient ainsi cinq ans pour trouver les idées et les mettre en place pour arriver à ces -8%. Cela veut dire que c'est -30 millions de francs durablement pour les SIG. Ils ont travaillé avec les syndicats. Ils ont pris tout le management en disant qu'ils se mettent au boulot et que les 1 700 collaboratrices et collaborateurs doivent contribuer à cela. Ils n'ont pas pris de consultant ni fait de coupes linéaires. Il y avait des objectifs sectoriels et, à endroits, ils progressaient de 10% et à d'autres ils baissaient de 15%.

Cette année, ils ont fini ce processus. Ils ont été audités et cela confirme qu'ils ont diminué durablement de 30 millions de francs leurs coûts par rapport au périmètre de l'époque. M. Brunier pense que c'est un bon moyen. Quand on met tout le monde autour de la table et qu'on partage la même vision, que l'on soit dirigeant d'entreprise ou syndicalistes, on a les mêmes buts, c'est que l'entreprise fonctionne bien pour bien servir les clients, les propriétaires et les employés et on y arrive. M. Brunier félicite les équipes de SIG. Il trouve que c'était une bonne façon de faire en mettant tout le monde en mouvement et de se dire qu'on peut faire mieux. Maintenant, les SIG vont lancer un autre projet. Plein de gens disaient que, après 30 millions de francs, on peut remettre une couche de 30 ou 40 millions de francs. C'est quelque chose que les SIG ne feront pas, sinon on tue les équipes en le faisant. Le nouveau projet est performance responsable en disant que, quand on se développe dans un domaine, on essaie d'optimiser un autre pour rester le plus stable possible.

Examen de la politique publique « F Formation »

(Commissaires rapporteurs : M^{me} Dilara Bayrak et M. Murat-Julian Alder)

Audition du département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse

Représenté par :

M^{me} Anne Emery-Torracinta, conseillère d'Etat/DIP

M. Thomas Humbert, directeur budget et contrôle de gestion/DIP

M. Laurent Barbaresco, directeur financier/DIP

M. Christian Haberler, directeur du service de la comptabilité/DIP

M. Samy Jost, directeur du service des subventions

M^{me} Emery-Torracinta relève que, au niveau des comptes, il n'y a pas énormément de choses à dire. La particularité était un certain nombre de crédits supplémentaires. Il faut rappeler qu'on était lié à ce budget 2020 pour lequel aucun poste n'avait été accordé et le département a dû organiser la rentrée de manière un peu particulière. Le département était venu en commission des finances et un certain nombre de crédits supplémentaires avaient été accordés. Ils étaient en lien avec la rentrée 2019. Pour le surplus, c'était un crédit supplémentaire neutre puisque le département était venu avec des mesures d'économies sur le secondaire I et le secondaire II, ce qui avait permis de financer l'enseignement primaire et l'enseignement spécialisé. C'est pour cela qu'il y a un dépassement en ligne 30 dans les charges, mais qui est intégralement couvert par rapport au crédit supplémentaire.

La crise COVID a aussi eu un impact plutôt en diminuant certaines lignes, peut-être de manière provisoire. Pour la ligne 31, le fait qu'il y ait moins de sorties scolaires et de camp, voire aucun, a eu des conséquences. Il y a aussi, sur les charges de transfert, tout ce qui est la logopédie et autres prestations de ce type puisque, pendant la période du confinement, les personnes ont en général arrêté leur traitement. A un moment donné, on n'avait même pas le droit d'aller chez des soignants à part pour des urgences. Tout cela fait qu'il y a eu quelques différences. Il y a aussi un crédit supplémentaire en lien avec les MNA.

Comme la commission l'a évoqué, il y a assez longtemps, le département aurait souhaité faire quelques commentaires concernant le rapport du BAK. M^{me} Emery-Torracinta propose que quelques éléments techniques soient donnés sur le retraitement de certaines données. Ensuite, elle fera quelques commentaires politiques.

M. Barbaresco va reprendre les principaux éléments. Le DIP est concerné par les champs 01 à 03 et marginalement ceux qui suivent. En fait, le BAK s'est basé essentiellement sur des données comptables de 2017 transmises à l'administration fédérale des finances qui ont été retraités pour correspondre à la classification fonctionnelle MCH2. En collaboration avec le DF et l'administration fédérale des finances, ils ont revu, cette année, cette classification des codes fonctionnels pour vérifier l'adéquation et la bonne interprétation. Il faut rappeler que le canton de Genève est sur d'autres normes comptables et a choisi des regroupements selon des programmes. Cela veut dire qu'il y a forcément des tables de transcription pour transformer des

données comptables telles qu'elles sont tenues sur le canton de Genève et de le regrouper pour que cela corresponde à la classification fonctionnelle fédérale.

A cette occasion, ils ont constaté des codes fonctionnels qui n'étaient pas les codes appropriés. Certains n'ont pas vraiment d'impact. On a ainsi pu constater que tous les codes primaires étaient classifiés sous école élémentaire et que l'ES1 était sous le primaire. Toutefois, étant donné que le tout est regroupé selon le même champ dans le rapport du BAK, cela n'a pas vraiment d'influence. Par contre, ils ont constaté d'autres points qui méritent d'être reclassés, ce qui a été confirmé. Il y a spécifiquement ce qui touche à la petite enfance. Au sein de l'OMP, il y a des unités d'accueil de la source bleue qui sont assimilées à des crèches ou en tout cas à des prises en charge pour les petits. Cela devait donc être reclassifié dans le champ « famille et jeunesse ». C'est ainsi un montant qui ne doit pas paraître sur le champ 03 « social et santé de la jeunesse ».

Ils ont également constaté que, sur le champ 03, figurait le service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour. Là aussi, c'est lié aux crèches et cela doit donc être reclassé. Il y a également un montant significatif qui figurait sur le champ « social et santé de la jeunesse » qui est toute l'activité de l'OMP pour le travail des logopédistes, psychomotriciens et pédopsychiatres. Selon la confirmation de l'AFF, tout cela ne doit pas être classifié sur le champ 03, mais fait bien partie du champ 01 qui regroupe l'école obligatoire et l'enseignement spécialisé. L'impact de ce reclassement est relativement important puisqu'il fait environ 21 millions de francs.

Toujours sur le champ 03, le BAK avait pris en considération un montant d'un peu plus de 3 millions de francs de la Loterie Romande, mais c'est en fait une subvention d'investissement pour refaire un des foyers de l'Asturale, or la partie investissement ne fait pas partie des comparaisons du BAK. Ce montant doit donc être retiré.

Sur la base de ces aspects, M. Barbaresco va détailler leur impact dans chacun des champs qui concernent le DIP. Dans le premier champ « enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé », le BAK est arrivé à des dépenses pour 798 millions de francs et 114 millions de francs pour les communes. Pour cette activité, le BAK utilise comme diviseur les élèves du canton, ce qui semble logique. Par rapport à ce montant de 798 millions de francs, il convient de rajouter le retraitement de l'activité des centres médico-pédagogiques pour environ 21 millions de francs, soit 2,3%. Ceci dit, même en ajoutant ce montant, le champ 01 dépasse un peu le 100%, mais cela reste encore relativement loin de la barre fixée par le BAK pour

déterminer s'il y a d'éventuels surcoûts ou des prestations supplémentaires et qui est fixée à 130.

Le deuxième champ d'analyse concerne l'enseignement secondaire et la formation continue pour 387 millions de francs de charges. Les activités du secondaire 2 ont été comparées avec plusieurs cantons (Zurich, Berne, Fribourg, Bâle, Tessin, Neuchâtel et Jura). On arrive à un indice de 116 pour cette activité du champ 02, ce qui reste en dessous de la barre fixée 130.

Pour le champ 03 « social, santé et jeunesse », qui partait des prestations spécifiques de l'OMP et de l'office de l'enfance et de la jeunesse, le BAK arrivait à 148 millions de francs pour le canton et à 10,8 millions de francs pour les communes. Evidemment, c'est une prestation qui s'adresse à tous les jeunes jusqu'à 20 ans. C'est ainsi que le BAK a déterminé les coûts. Ceux-ci ont été comparés à ceux des cantons de Zurich, Bâle, Vaud et Neuchâtel et le BAK mettait en évidence un surcoût de 28 millions de francs, ce qui est quand même beaucoup par rapport aux 148 millions de francs de départ. C'est en creusant ce point, après-coup, que le DIP a constaté et travaillé avec le département des finances et l'AFF pour voir que 21 millions de francs devaient être reclassés vers le champ 01. Cela ne change rien pour le total des charges de l'Etat, mais cela figure sur un autre axe d'analyse.

Toute l'activité du SASAJ a aussi été reclassée du champ 03 vers le champ « prestations aux familles » puisqu'on est dans le cadre de la petite enfance. Il y a aussi la suppression de 3 millions de francs qui concernent cette fameuse subvention d'investissement pour l'Asturale.

Par rapport à la mise en évidence de 28 millions de francs de surcoût, il y a 25,8 millions de francs qui sont des effets à reclasser. Il reste un bout de coût supplémentaire pour ces prestations qu'il faudrait creuser très finement. On peut admettre que, par exemple pour les activités du service dentaire scolaire, le canton de Genève offre des réductions de tarifs, voire la gratuité pour les familles en situation vraiment modeste, mais aussi sur les participations parentales sur les prestations de protection. Là aussi, il y a un arrêté du Conseil d'Etat qui fixe des réductions de participation de parents, voire la gratuité. C'est une première hypothèse d'éléments qui pourraient avoir une influence sur les coûts de ce champ d'analyse.

Pour les hautes écoles, avec 431 millions de francs pour le canton, une comparaison a été faite avec les cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Fribourg, Bâle, Saint-Gall, le Tessin, Vaud et Neuchâtel. On arrive à un indice de 125 pour Genève. Pour le département, il est compliqué de comparer les hautes écoles entre elles vu leur diversité, notamment au niveau des filières. Une particularité du canton de Genève est l'IHEID. Pour le reste, ils n'ont pas

d'éléments extrêmement clairs pour expliquer la raison de cet indice de 125. Il faudrait une comparaison assez fouillée entre les domaines universitaires des cantons.

M^{me} Emery-Torracinta apporte quelques commentaires plus politiques. Elle met un peu à part les hautes écoles pour lesquelles il est difficile de faire des comparaisons et même de savoir comment faire des comparaisons. Le conseil suisse et la conférence suisse des hautes écoles avaient essayé de faire ces comparaisons, mais c'est très difficile. Dans la présentation remise aux commissaires, il y a l'exemple de la médecine selon les cantons. Si la commission des finances souhaite creuser la question des hautes écoles, il faudrait peut-être regarder directement avec l'université. Là, on ne sait pas tellement comment objectiver les surcoûts éventuels.

Par contre, pour le département, c'est plus facile pour les 3 domaines liés à l'enseignement. De manière globale, on ne peut pas dire que Genève a des surcoûts importants. Pour l'enseignement obligatoire, ce qui représente la majorité des élèves du canton, en étant à 102, Genève est vraiment comme les autres cantons et, vu le coût de la vie et les salaires plus chers à Genève, le canton est même probablement en dessous si on voulait comparer réellement ce qui est comparable.

Concernant l'enseignement primaire, l'enseignement obligatoire et l'enseignement spécialisé, M^{me} Emery-Torracinta ne revient pas sur ce point vu qu'il n'y a pas lieu de s'interroger. Concernant l'enseignement secondaire 2, même si on reste dans ce qui est considéré comme admissible par le BAK, il faut insister sur ce qui peut être les facteurs de coûts supplémentaires pour l'ES2 et la formation continue. C'est notamment tout l'argent que met le canton pour la formation professionnelle. La particularité du canton de Genève – en disant cela M^{me} Emery-Torracinta n'accuse personne – est d'avoir beaucoup moins de jeunes en filière professionnelle duale que dans les autres cantons et cela a un coût. En effet, un élève qui est même en formation professionnelle à plein-temps et qui est quatre jours et demi ou cinq jours dans une école va forcément coûter plus qu'un jeune qui est durant un jour ou un jour et demi dans une école. Il est intéressant de voir que le BAK a fait des comparaisons avec des cantons qui sont Zurich et Berne, Fribourg, Bâle-Ville, Tessin, Vaud, Neuchâtel et Jura. Si on prend ce panel de cantons, on voit que ceux-ci ont en moyenne 10% de jeunes à plein temps dans la formation professionnelle alors que c'est environ 50/50 à Genève. Si on avait aussi 10% de jeunes en formation professionnelle à plein temps et 90% en dual à Genève, le canton aurait 3 400 élèves qui seraient en apprentissage dual plutôt qu'à plein-temps. Compte tenu de la différence de coût, au final, c'est de l'ordre de 36,5 millions de francs par an. Ce sont quand même des sommes importantes.

On pourrait même s'imaginer que, si on était dans la moyenne suisse de l'apprentissage, on aurait 14 000 places en plus.

Sur la formation professionnelle, il faut rappeler que Genève (cela fait partie des mesures en discussion au niveau du Conseil d'Etat en lien avec les milieux professionnels) finance également toute une série de choses dans la formation professionnelle à deux niveaux par deux subventions (ordinaire et extraordinaire) versées à la FFPC. Dans tous les autres cantons, les fondations de ce type sont financées uniquement par les employeurs. Le canton de Genève verse ainsi une contribution en tant qu'employeur, mais aussi en tant qu'Etat subventionneur. L'estimation qui a été faite est que, si le canton se retirait de ce financement, sachant qu'il aurait peut-être davantage de coûts à payer en tant qu'employeur, il pourrait économiser en tout cas 5,5 millions de francs par an.

Une autre particularité de la formation professionnelle, ce sont les cours interentreprises (CIE) qui sont destinés à des apprentis qui, lorsqu'ils sont dans une entreprise, n'arrivent pas forcément à faire l'entier de ce qu'il faudrait faire dans la formation. Il y a ainsi des cours communs qui sont donnés. La Confédération verse une subvention transmise par l'intermédiaire du canton. Celui-ci pourra se limiter à ce forfait fédéral de 20% pour les cours interentreprises, mais ils sont payés à 65% par le canton. Le 35% qui reste est payé par la FFPC qui est partiellement financée par le canton. On peut ainsi dire que plus de 70% des CIE sont payés par le canton. Cela ne veut pas forcément dire qu'il faut remettre tout cela en question, mais rappeler que la particularité du tissu économique genevois, l'histoire de celui-ci et des relations entre les milieux professionnels, l'école et le DIP ont fait qu'il y a des coûts induits importants, d'où la discussion actuelle avec les milieux professionnels pour le financement de la FFPC. C'est un des éléments qui explique la situation du canton de Genève, tout en sachant qu'il est quand même en dessous de la limite de 130 fixée par le BAK.

Au niveau du « social et santé de la jeunesse », il y a une politique sociale, au sens large, à Genève qui est importante. S'il faut creuser, il faut regarder au niveau du service dentaire scolaire ou ailleurs sur les exonérations qui sont faites. Ensuite, cela serait des choix politiques de santé publique ou autres, mais il y a probablement, à ce niveau, un élément qui peut expliquer une partie du surcoût.

Questions des commissaires

Un commissaire (PLR) revient sur la difficulté des filières CFC dans certaines corporations pour aller à un niveau supérieur, typiquement en HES.

Par ailleurs, il émet le souci que l'on pousse à prendre des gens en apprentissage en leur disant qu'on peut aller en HES, alors que les conditions d'accès ne sont pas garanties. Ce qui implique un gros problème de relève professionnelle dans les cadres. S'il peut que saluer le plan pour l'apprentissage, il aimerait savoir ce qui peut être développé dans les autres secteurs d'activités. Dans le milieu du tertiaire ou administratif, ils sont moins enclins à cette formation parce que cela évolue de plus en plus et il demande ce que l'on peut faire pour développer cette culture.

M^{me} Emery-Torracinta indique qu'elle n'a pas la liste de ces formations avec elle et il faudrait la transmettre à la commission des finances. Il y a des formations sur le plan romand parce qu'il n'y a pas une masse critique suffisante à Genève. Par exemple, il y a quelques années, il n'y avait pas de formation de camionneurs à Genève. Maintenant, il a été possible de l'organiser directement à Genève. M^{me} Emery-Torracinta indique qu'une liste de ces formations hors canton peut être envoyée à la commission des finances si elle le souhaite.

M^{me} Emery-Torracinta estime, concernant la première question que cela reste un serpent de mer. Au début juin, le département va publier un rapport du SRED sur une analyse un peu statistique et récapitulative de l'apprentissage à Genève. Elle invite les commissaires à le lire. On voit qu'il y a un double phénomène par rapport à la formation professionnelle à Genève. Il y a tout d'abord le manque de places en formation duale. Plus de 98% des places sont pourvues, donc, s'il y en avait plus, elles seraient pourvues. Par ailleurs, dans le canton de Genève, il y a moins la tradition de faire une formation professionnelle. Pour des jeunes qui iraient au collègue à Genève, dans d'autres cantons ils vont d'emblée en formation professionnelle à la sortie du cycle d'orientation. On trouve ainsi en formation professionnelle des jeunes qui ont un bon niveau. A Genève, malheureusement, une partie des jeunes qui cherchent des places d'apprentissage, c'est parce qu'ils ne peuvent pas aller en filière généraliste, voire ne peuvent aller à l'ECG. Quand ils peuvent aller au collège, ils y vont. Depuis longtemps, il y a le plus fort taux de maturités gymnasiales de Suisse à Genève. Ceux qui sont demandeurs de places d'apprentissage n'ont pas forcément le niveau que les entreprises genevoises attendent. Il y a peu de secteur secondaire, mais beaucoup de secteur tertiaire et toutes les formations de type commercial, assurance, banques et autres qui demandent des compétences assez scolaires. Ce n'est donc pas forcément des compétences de type manuelles ou autres que l'on va retrouver dans d'autres professions. Tout cela fait qu'il est difficile de faire matcher les deux choses.

En termes relatifs, il y a même une baisse. En effet, on a augmenté le nombre de contrats signés au fil du temps, mais par rapport à la masse

d'employés ou de jeunes en formation, le nombre d'apprentis a proportionnellement baissé. Cela l'inquiète et la seule chose que l'on puisse faire, c'est que, en lien avec les milieux professionnels, ils essaient de faire un travail commun pour booster l'apprentissage. Il faut voir que, si on ne le faisait pas, on baisserait peut-être encore plus. Avec une forte population d'origine étrangère, on a aussi des gens qui connaissent mal le système dual et qui vont peut-être plus facilement faire confiance à l'école traditionnelle. Il y a ainsi de multiples facteurs qui expliquent qu'on n'arrive pas à faire forcément beaucoup mieux.

M. Jost a le détail des formations CIE hors canton. C'est une multitude de lignes, mais au niveau plus général, il y a par exemple « polydesigner 3D » pour 30 000 F, « agent en informatique documentaire CFC » pour 13 280 francs et « praticien en mécanique AFP » pour 10 080 francs. Après, il y a tout un listing avec les formations concernées.

La raison pour laquelle il n'y a pas cette offre à Genève et que ce sont plutôt des métiers techniques ou très particuliers à l'intérieur de secteurs qui existent à Genève, mais qui sont très pointus ou très particuliers et pour lesquels il n'y a pas forcément les places d'apprentissage suffisantes sur le canton. Avant d'ouvrir une filière, on s'assure qu'on ait au moins une douzaine de jeunes, sinon on retombe sur la question du coût. En même temps, c'est le serpent qui se mord la queue. Parfois, cela décourage les jeunes de devoir aller se former dans un autre canton. Parfois, quand on lance une filière et qu'on a 8 places, que les employeurs sont partants et qu'il y a certaines garanties, on va peut-être y aller, mais c'est aussi en fonction des moyens à disposition.

Concernant la réforme du cycle d'orientation, M^{me} Emery-Torracinta aimerait dire que le projet de loi qui sera soumis au Grand Conseil est de type structurel. Dans la loi, on doit changer tout le travail de l'IOSP (information et l'orientation scolaire et professionnelle). Ce n'est pas dans la loi, mais cela fait partie des grilles horaires. C'est un travail qui est en cours et qui a déjà été beaucoup fait avec les milieux professionnels pour améliorer les choses. On a aussi mis en place le dispositif Go Apprentissage avec un poste de conseiller en insertion à 70% qui vient de l'OFSP. Ainsi, on n'est pas dans l'orientation, mais vraiment dans le passage pour mettre le jeune en lien avec les entreprises. En moyenne, dans les cycles d'orientation où il y a Go Apprentissage, on a doublé le nombre de jeunes qui vont en apprentissage dual à la sortie du cycle d'orientation. Seuls 4% environ de jeunes vont en apprentissage dual, mais cela veut dire qu'il y a un lien. Si on fait ce travail, on voit qu'il y a un résultat. Cela va donc continuer et, dans le projet de budget 2022, pour autant que le Conseil d'Etat suive M^{me} Emery-Torracinta, le dispositif Go Apprentissage va être poursuivi pour qu'on puisse l'avoir au final dans tous les cycles

d'orientation. Toutefois, à un moment donné, il va falloir que le nombre de places d'apprentissage augmente en parallèle parce qu'elles sont maintenant occupées à 96%. Il y a parfois des hiatus. Il y a aussi probablement beaucoup de jeunes qui sortent du cycle d'orientation qui sont fragiles d'un point de vue scolaire. M^{me} Emery-Torracinta pense notamment à ceux qui vont dans les structures de transition, que cela soit le préparatoire ou le centre de formation préprofessionnel. Ceux-là n'ont pas forcément encore le niveau quand ils sortent du cycle d'orientation pour aller dans une classe d'apprentissage.

M^{me} Emery-Torracinta est désolée quand on va chercher ailleurs des jeunes. Probablement, on va revenir avec les mesures COVID en lien avec l'apprentissage. M^{me} Emery-Torracinta en a déjà parlé au Conseil d'Etat, mais elle a l'intention de bien préciser que, si l'Etat prend des mesures pour les entreprises, ce n'est que pour autant que ces jeunes soient issus du système scolaire genevois. Si l'Etat paie les trois premiers mois de salaire de l'apprenti, il faut s'assurer que cela soit des jeunes qui soient du système scolaire genevois (ce n'est pas le domicile qui compte) et qui, au lieu de faire du plein-temps, sont dans une structure duale. Il ne s'agit pas d'aller chercher des jeunes sur Vaud, Fribourg ou France. Cela reste néanmoins compliqué. M^{me} Emery-Torracinta croit que l'on partage le même objectif, mais que personne n'a trouvé la baguette magique.

Un commissaire (S) revient sur les comptes 2020 au niveau politique en rappelant que le budget a été voté dans la douleur pour le DIP avec la suppression de postes et il trouve que M^{me} Emery-Torracinta a fait un excellent travail en faisant des propositions et le DIP a finalement quand même eu un certain nombre de postes. Sachant que l'année 2020 a été compliquée, aimerait savoir si il travail a été positif pour le département et si cela permet de mieux voir l'avenir.

M^{me} Emery-Torracinta estime qu'il faudrait distinguer ce qui relève de la crise COVID et de ce qu'elle a sous-entendu pour le département. Il n'a pas été au front de la même manière que le domaine de la santé, mais quand il faut maintenir ouvertes des écoles ou qu'il faut faire de l'enseignement à distance, ce qu'ils n'avaient jamais fait, on peut imaginer que cela a quand même été compliqué. La fermeture des écoles est arrivée le lundi qui suivait le jeudi où l'on avait finalisé les mesures d'économies au sein des directions générales. Autrement dit, cela avait été accepté en haut et il fallait le faire accepter en bas, ce qui a été plus douloureux. Cela a ainsi été une année difficile et douloureuse parce qu'il y a eu un double effet, notamment dans l'enseignement secondaire 2. Ils ont dû donner des postes dont, au final, ils auraient eu besoin parce qu'ils se sont retrouvés avec plus d'élèves que prévu. En effet, à cause du COVID, on s'est trouvé uniquement sur les moyennes du premier semestre,

par exemple, et on a laissé des dérogations pour les élèves. Ils ont ainsi donné énormément de dérogations, ce qui était assez logique dans un contexte où, objectivement, il est difficile de savoir ce qu'auraient donné les élèves. Ils se sont ainsi retrouvés avec des flux d'élèves plus importants.

M^{me} Emery-Torracinta pense qu'une partie des directeurs et directrices de l'ES2 leur en veulent encore aujourd'hui en disant que des économies ont été faites sur le dos de l'ES2. M^{me} Emery-Torracinta vit avec, mais elle regrette d'avoir dû le faire de manière assez brutale. Il est vrai que travailler sur de mesures avec un calendrier, ce n'est pas la même chose de faire avec un couteau sur la gorge en pleine crise pandémique. Ce qui a beaucoup frappé M^{me} Emery-Torracinta, qui ne s'attendait pas à cela, c'est que, même les besoins les plus démographiques, c'est-à-dire la hausse du nombre d'élèves, on ne le prenait pas en compte. Cela étant, ils ont fait avec. Par exemple, ils ont économisé pas mal de postes au cycle d'orientation et c'est exactement ceux que M^{me} Emery-Torracinta redemande pour CO22 puisqu'ils ont dû compresser CO22 en principe à coût constant. Le projet de réforme est plus efficient que l'ancien, mais il ne manque pas tout à fait 25 postes qui sont demandés au budget 2022 alors que 27 ou 28 postes ont été économisés en 2020 au cycle d'orientation. A la limite, il aurait ainsi été possible de le faire à coût constant.

Se référant au rapport du BAK qui selon lui est intéressant il voit finalement où le canton de Genève est en dehors des clous et il se demande comment on va arriver à rester dans les clous.

M^{me} Emery-Torracinta note que, à un moment donné, ce sont des choix politiques. Les auditionnés ont parlé plus tôt des mesures sociales et un travail pourrait être affiné à ce sujet. Cela étant, il s'agit de savoir si le Conseil d'Etat, voire le parlement ensuite, a envie de supprimer le service dentaire scolaire qui fait de la prévention dans les écoles, mais aussi du soin. Il y a de l'orthodontie qui rapporte, mais aussi des soins avec un tarif particulier pour des familles très précarisées. En termes de santé publique, on sait que, si on a des dents qui ne sont pas soignées, cela peut avoir des conséquences même en termes d'emploi. Quand on se présente à un emploi et qu'on a une bouche épouvantable, cela peut être problématique. A un moment donné, ce sont des choix politiques et on peut faire moins qu'ailleurs. M^{me} Emery-Torracinta pense qu'il n'y a peut-être pas de service dentaire à Appenzell, mais la population de ce canton n'est pas non plus la même. A un moment donné, il faut donc savoir ce que l'on veut et ce sont des choix politiques à faire.

Concernant le programme F04, l'on constate que la situation semble s'aggraver (cf. p. 191), que cela soit au niveau du nombre de familles d'accueil ou la durée moyenne du processus d'admission en famille d'accueil, et aussi

toute la problématique des hospitalisations sociales qui resurgit après une période d'accalmie le département est interrogé sur cette tendance, notamment pour savoir si c'est lié au COVID ou non.

M^{me} Emery-Torracinta ne sait pas si c'est lié au COVID, mais ce n'est pas forcément le cas. Un objectif du Conseil d'Etat est de mettre des moyens dans le soutien à la parentalité, l'assistance éducative en milieu ouvert, etc., pour éviter les placements. On a fortement baissé les hospitalisations sociales, mais on arrive maintenant à un plateau et il faut remettre des moyens. Si le Conseil d'Etat suit M^{me} Emery-Torracinta, il y aura des moyens à ce sujet au budget 2022. A un moment donné, si les temps moyens d'attente augmentent, c'est bien parce qu'on n'a pas les places. Il faut donc créer des places et, pour éviter les placements, il faut garder le placement qu'en cas de très forte nécessité, augmenter l'assistance éducative en milieu ouvert, etc. Cela fait ainsi partie de la politique du département et il l'augmente à chaque fois.

Ensuite M. Barbaresco note que l'on a parlé des familles d'accueil dont le nombre baisse. Evidemment, il n'y a pas de volonté de le limiter, mais, lors des journées de présentation, pour dire quel est le rôle d'une famille d'accueil, il y a un élément dissuasif, c'est que le lien avec la famille d'origine doit absolument rester. M. Barbaresco s'excuse de le dire aussi trivialement, mais parfois cela peut pourrir la situation de la famille d'accueil parce que les situations peuvent être extrêmement complexes avec les parents d'origine. Il faut vraiment être solide pour prendre ce rôle et trouver des familles qui sont prêtes à aller jusqu'au bout. Par ailleurs, il y a peut-être aussi moins de journées d'accueil et de présentation du rôle de famille d'accueil qui ont été faites en 2020.

Concernant les économies réalisées sur l'enseignement secondaire (2,1 millions de francs et 40 ETP), qu'une motion demande un bilan de l'école inclusive avec un discours qui, en le caricaturant un peu, consiste à dire qu'un certain nombre de ressources ont été prises à l'enseignement secondaire pour les mettre dans l'école inclusive, voire l'école primaire, un commissaire (S) aimerait savoir quel a été l'effectif à la rentrée 2020 à l'enseignement secondaire par rapport à 2019. Il demande s'il y a eu une différence d'effectif et, au cas où l'effectif a augmenté entre 2019 et 2020, comment le département a pu s'organiser avec des ressources en moins pour la rentrée 2020 dans le secondaire.

M^{me} Emery-Torracinta n'a pas les chiffres absolus, mais ce n'est pas ce qui compte. C'est le nombre d'élèves budgétés. Il est possible que l'on soit dans une année où une baisse de 150 avait été annoncée, mais il y a finalement une hausse de 200. Ce qu'ils font, c'est ce que cela augmente un peu le nombre d'élèves par classe et c'est ce qu'il va se passer. Parfois, les horaires ont dû

être refaits. Cela n'a pas non plus été dramatique, mais il y a davantage d'anomalies. Au niveau réglementaire, il est prévu un certain nombre d'élèves par classe et on sait qu'il peut parfois y avoir des anomalies vers le bas ou vers le haut. C'est normal parce qu'un directeur ne va pas ouvrir une classe à 10 élèves et il va alors augmenter le nombre d'élèves dans les classes. Dans ce cas, il y en a eu plus que d'habitude vers le bas et vers le haut. On voit donc bien que cela a modifié les coûts tels qu'ils avaient été prévus. Cela n'a toutefois rien à voir avec l'école incluse.

M^{me} Emery-Torracinta aimerait rappeler que, quand on parle de l'enseignement spécialisé et des budgets de l'OMP, il peut y en avoir un petit bout, mais ce n'est pas des budgets pour intégrer ou inclure des élèves dans l'enseignement régulier. Ce qui explose actuellement dans l'enseignement spécialisé, c'est tout d'abord des troubles très importants du comportement et du développement chez les tout petits. Il semble d'ailleurs qu'il y ait les mêmes inquiétudes dans d'autres cantons.

M^{me} Emery-Torracinta a discuté récemment avec le représentant valaisan du service des écoles du Valais qui disait qu'ils avaient dû demander des crédits supplémentaires parce qu'ils ont dû ouvrir des écoles spécialisées pour des petits autistes (il faut rappeler que le Valais est un des cantons les plus inclusifs depuis très longtemps). Il y a ainsi une explosion des troubles du comportement chez les tous petits pour des raisons difficiles à cerner. Il y a probablement des raisons multifactorielles. Il y a probablement des raisons environnementales, mais aussi sociales (éducatives, abus d'écrans, précarité de certaines familles, etc.). Il y a aussi des facteurs liés à la grande prématurité. Il y a aussi une forte augmentation d'élèves qui ont des troubles pas aussi forts pour qu'ils nécessitent de mettre à part dans l'enseignement spécialisé, mais qui ont des troubles plus légers du comportement et des troubles de l'apprentissage. Là aussi, il y a beaucoup de troubles du langage qui augmentent.

On voit qu'il y a des pics de besoins et c'est l'inquiétude qu'a M^{me} Emery-Torracinta. Les moyens mis pour la rentrée 2020 et qui ont été pris à l'ES2, ce n'est pas pour ajouter des moyens pour inclure des petits élèves handicapés dans l'école régulière. C'est pour s'occuper d'élèves à besoins particuliers dont l'essentiel d'entre eux se retrouvaient dans des structures spécialisées ou qui avaient besoin d'un soutien fort pour rester dans l'enseignement régulier, mais ces élèves étaient déjà là. Les élèves handicapés AI connus à déficience intellectuelle n'ont pas spécialement augmenté. Ce qui augmente, ce sont d'autres types de troubles. Parfois, ces élèves arrivent à rester dans l'enseignement régulier et parfois non. Ils n'ont pas forcément une déficience intellectuelle, mais ils sont tellement explosifs qu'on ne sait pas très

bien où les mettre. L'argument de dire qu'on a fait de l'école inclusive sur le dos des autres est fausse. On s'est occupé d'élèves à besoins particuliers qui, pour beaucoup d'entre eux, se retrouvaient dans des structures spécialisées, qui coûtent d'ailleurs cher, en partant du principe qu'il y avait une enveloppe finale au budget qui s'appelait DIP et qu'on ne pouvait pas dire à des familles entières qu'on ne prendra pas cet élève et qu'il fallait le garder alors que l'école est obligatoire.

Un commissaire (PLR) revient sur les explications concernant le rapport du BAK et il indique qu'en déplaçant 21 millions de francs sur les 28 millions de francs de trop du champ 03 au champ 01, il n'y a alors plus rien qui dépasse. Il note également que, à l'OMP, il y a une part liée à la santé et une part liée à l'enseignement spécialisé. Il comprend que le département a sorti l'intégralité des charges médico-pédagogiques pour les transférer du champ 03 au champ 01, mais ce n'est pas juste non plus. Il y a quand même une partie qui devrait rester dans le champ 03 et il a un peu l'impression que, vu que l'OMP est quelque chose d'un peu mixte, on en profite pour le déplacer d'un endroit où le rapport du BAK n'est pas favorable pour le planquer à un endroit où c'est largement favorable. Il comprend que le département a demandé l'avis de l'administration fédérale des finances. La classification n'était pas juste, mais il se demande si elle n'est pas juste seulement pour Genève ou si c'est aussi le cas pour les autres cantons. En effet, si on reclasse correctement le canton de Genève, mais que tous les autres sont toujours de l'autre côté, la comparaison a perdu du sens. Le but du BAK est de comparer et de dire qu'il y a, a priori, un surcoût à tel endroit, mais il ne peut pas dire à quoi c'est lié. C'est là que la commission des finances vient voir les départements pour savoir ce que cela pourrait être. La réponse du DIP est que cela ne devrait pas être à l'endroit où cela a été pris en compte par le BAK. Il est clair que, si c'est la réponse donnée par tous les départements, il n'y a aucun problème à la fin. Il veut bien qu'une partie de l'OMP doive être dans le champ 01, mais il ne comprend pas que cela doit être l'entier de l'OMP.

M^{me} Emery-Torracinta fait remarquer que, quand le département a reçu le rapport, cela paraissait très élevé. A l'école obligatoire, comme le résultat était dans les clous, le département n'a pas passé des heures à chercher pourquoi c'était dans les clous. D'ailleurs, M^{me} Emery-Torracinta hésitait même à dire, mais cela serait un peu de la provocation, que, puisque Genève peut aller jusqu'à 130, elle allait demander une augmentation des moyens pour l'école obligatoire pour être au niveau des autres cantons. En revanche, là où un tel écart est apparu, le département a essayé de comprendre. Quant au reclassement, il n'a pas été fait par le DIP. Il a été fait en collaboration avec le DF et l'administration fédérale des finances. Il faut également savoir que, dans

les autres cantons, une bonne partie de l'enseignement spécialisé est donné à des entités subventionnées. A Genève, il y a 80% dans le public et 20% dans le privé, mais c'est l'inverse dans le canton de Vaud. Il devient alors difficile de faire des comparaisons. Il y a ainsi des structures, comme le serait la fondation Ensemble à Genève, qui sont des subventionnés et cela n'apparaît pas dans les postes de l'Etat, mais à Genève ce sont des postes à l'Etat. Si cela avait été trouvé, M^{me} Emery-Torracinta aurait dit quelle en était la cause. Au final, il y a un petit bout, probablement sur les mesures sociales, qui n'est pas à la hauteur de ce qu'on aurait pu imaginer en lisant le rapport.

Le commissaire revient sur le fait que c'est difficile à comparer parce que ce sont des subventionnés qui s'en occupent dans d'autres cantons. C'est un point intéressant dans la comparaison. Il fait partie de ceux qui ont tendance à penser que certaines tâches devraient être faites par des entités hors de l'Etat où elles seraient tout aussi bien réalisées, mais à un coût moindre parce qu'il y a plus d'agilité dans ces associations. Du coup, si la réponse est de dire que c'est difficile à comparer parce que les autres cantons font de cette manière, il va avoir toujours plus tendance à se dire qu'il faut faire comme les autres cantons puisque cela a l'air d'être moins cher chez eux.

M^{me} Emery-Torracinta estime qu'il ne s'agit pas de dire que c'est mieux parce que ce sont des subventionnés ou non. Il s'agit de dire toute la complexité, même pour une entité comme le BAK, qu'il y a à comparer parce qu'il faut avoir les mêmes bases pour le faire. D'ailleurs, fort de l'expérience des derniers budgets et de la volonté du Grand Conseil d'éviter qu'il y ait trop de postes de fonctionnaires à l'Etat, le département s'est dit, notamment par rapport à l'enseignement spécialisé, qu'il serait bien de voir si on ne pouvait pas pousser les subventionnés à en faire plus. Tout d'abord, il faut constater qu'il n'y a pas un enthousiasme délirant, notamment à prendre les enfants les plus difficiles. En gros, l'Etat doit garder les plus compliqués. Par ailleurs, le département a proposé à un subventionné de reprendre une classe intégrée dans un cycle d'orientation. Il rentrait éventuellement en matière, mais il a demandé un coût par classe à la journée de près de 9 000 francs. Cela revenait à 1,2 million de francs par an. Il se trouve que l'OMP le fait avec 3,7 postes pour moins de 500 000 francs. M^{me} Emery-Torracinta a donc dit qu'on allait à l'OMP avec 3,7 postes et 500 000 francs plutôt que d'aller avec 1,2 million de francs. Ainsi, dans le travail réalisé pour renouveler les contrats de prestations, cela va être fait plus finement dans le coût des subventionnés parce que M^{me} Emery-Torracinta l'a trouvé particulièrement saumâtre. Cela aurait été encore différent s'il y avait 200 000 francs de différence. Le département n'avait pas compté la totale en se disant que, puisqu'il y a plus d'élèves, il y a plus d'administration et on aurait donc pu ajouter 50 000 francs. A la grande

surprise de M^{me} Emery-Torracinta, le subventionné qui devrait être plus souple et aller plus vite, en réalité, il n'est pas forcément moins coûteux et il ne fait pas preuve de la souplesse que l'on souhaiterait. M^{me} Emery-Torracinta estime que, face à l'augmentation très importante des besoins dans l'enseignement spécialisé, tout le monde doit faire sa part, y compris les subventionnés. Cela ne peut pas être que l'Etat.

M. Barbaresco comprend la réaction du commissaire. M^{me} Emery-Torracinta a eu la même quand le département a creusé cette question. Simplement, il faut savoir que l'OMP est une particularité du canton de Genève. M^{me} Emery-Torracinta a parlé des subventionnés parce qu'ils sont sur des lignes comptables distinctes. Le reclassement est donc immédiat dans la bonne rubrique. Pour cette partie de l'OMP, le gros de l'activité est celle des logopédistes, des pédopsychiatres et des psychomotriciens. En fait, c'est la partie des consultations et thérapeutiques et non la partie enseignement. Là-dedans, il y a toute une partie qui est clairement de la pédagogie spécialisée et qui fait donc partie de ces 21 millions de francs qui ont été reclassés. Il est vrai qu'il y a une part, avec toute l'activité de pédopsychiatrie, qui est une prestation médicale qui est assurée par le CHUV dans le canton de Vaud. Cela vient alors sur le coût des hôpitaux, mais en tout cas pas sur le « social santé et jeunesse ». C'est pour cela que le département, dans ses explications, est obligé de faire le lien avec le fait que le canton de Genève a ses normes comptables et a des centres de responsabilité regroupés dans les programmes. Pour correspondre à la classification des codes fonctionnels AFF, il faut donc utiliser des tables de conversion, mais cela a des limites pour classer les coûts là où ils devraient être. Clairement, toute l'activité qui relève du soutien psychologique aux jeunes est, dans les autres cantons, classée avec l'enseignement obligatoire et spécialisé puisqu'ils n'ont pas l'OMP.

La commissaire note que ce n'est pas de l'enseignement. Pour lui, le champ 01 correspond vraiment à l'enseignement tel qu'on peut le concevoir et M^{me} Emery-Torracinta signale la logopédie fait partie des mesures que l'accord intercantonal sur la pédagogie spécialisée prévoit. On pourrait les mettre ailleurs, mais, en l'occurrence, le BAK les met à ce niveau. Cela étant, ce n'est effectivement pas de l'enseignement.

Un commissaire (MCG) qui déclare être assez sceptique face à cette étude du BAK au DIP comme ailleurs, on parle toujours de Bâle-Ville et il constate que ce canton coûte plus cher. Par ailleurs, il aimerait savoir si on a des statistiques pour le PAT et le personnel enseignant.

M^{me} Emery-Torracinta répond qu'on trouve cette information quelque part dans les comptes, mais elle rappelle que, chaque année pour le budget, depuis trois ans, le département détaille quels sont les postes PAT et les postes

d'enseignants parmi les postes demandés. Il faut rappeler que, à l'Etat, il y a 3 catégories de postes : les enseignants, les policiers et le personnel administratif et technique (PAT) qui regroupe les autres postes. Au DIP, dans le PAT, il y a des gens aussi variés que des éducateurs qui sont dans les structures spécialisées, des directeurs d'écoles, des bibliothécaires scolaires, des intervenants en protection de l'enfance, etc. Parmi les PAT, il n'y a pas que l'administration au sens strict qui fait tourner la machine. Dès lors, M^{me} Emery-Torracinta ne sait pas quelle statistique supplémentaire le commissaire souhaite avoir.

S'agissant de l'augmentation du PAT ou de sa stabilité, M^{me} Emery-Torracinta indique que les grandes masses n'ont pas bougé. Dans le budget 2021, il y a eu très peu d'augmentations de PAT (la commission des finances avait reçu une note à ce propos) et il y en avait eu un peu plus dans le budget précédent. M^{me} Emery-Torracinta prend l'hypothèse où, lors d'une année scolaire, on n'aurait aucune augmentation démographique du nombre d'élèves, voire une baisse et, donc, une baisse des postes d'enseignants. Si on décidait alors de mettre en place Go Apprentissage dans tous les cycles et que l'on crée 10 postes de PAT à cet effet, cela serait alors les seuls dix postes demandés par le département. On aurait alors 100% d'augmentation dans les nouveaux postes de PAT. En fait, c'est une question d'équilibre.

A la suite de quoi, il demande s'il y aurait la possibilité, puisqu'on aura un besoin important d'enseignants, d'augmenter le nombre de postes d'enseignants et de réduire le nombre de postes de PAT, en le faisant de manière progressive.

M^{me} Emery-Torracinta demande si le but est de mettre plus d'enseignants dans les structures de l'enseignement spécialisé plutôt que des éducateurs. En tout cas, en termes de coûts, elle n'en voit pas l'intérêt. D'ailleurs, en règle générale, sans parler des postes de hauts fonctionnaires ou autres, les postes de PAT auraient plutôt tendance à être un peu en dessous parce qu'ils sont en dessous de la classe 20. M^{me} Emery-Torracinta aimerait comprendre ce qui gêne le commissaire. Actuellement, les écoles ont tendance à gonfler et on n'arrive pas à suivre, ou de manière très marginale, sur l'encadrement en termes administratifs. Il y a ainsi des écoles qui ne font que grandir avec toujours le même nombre de directeurs, de secrétariats, etc.

Le commissaire note que c'est une vision politique que l'on peut accepter ou non. L'idée, sans être désobligeant, est de mettre un effort sur les personnes qui ont une profession qui donne davantage une plus-value, étant entendu que la profession d'enseignant pourrait donner une plus-value. C'est une vision politique comme une autre et il pose la question en termes d'axe politique au niveau de la politique du personnel au DIP.

M^{me} Emery-Torracinta est persuadée que les enseignants seraient enchantés que l'on aille dans l'autogestion et qu'on pourrait se passer de tout l'encadrement, des directions d'établissement et des secrétariats. Dans les faits, M^{me} Emery-Torracinta ne partage pas la même vision. Elle pense que M. Bertschy perçoit mal ce qu'est le personnel administratif. Dans n'importe quelle entreprise, quand on a plus de clients et plus de choses à faire, on engage. On ne se demande pas quelle est la catégorie des gens concernés. M^{me} Emery-Torracinta comprend mal cette obsession qu'il y a parfois par rapport à ces postes. Le département a eu une discussion avec la sous-commission qui trouvait intéressant d'avoir une classification supplémentaire pour qu'on n'ait pas seulement une distinction entre les enseignants, les policiers et tout le reste. Ainsi, il y aurait une subdivision parmi ces postes qui ne sont ni policiers ni enseignants pour que cela soit plus transparent pour le parlement et qu'il puisse savoir si les postes engagés sont de l'administration au sens strict ou si ce sont des postes de terrain. Une infirmière scolaire, ce n'est pas de l'administration, mais elle est classée dans le PAT. Un assistant technique en informatique, c'est aussi du PAT. Les conseillers en insertion ou en orientation de l'OFPC, c'est aussi du PAT et pourtant ils font des prestations de terrain et non de l'administration. Le département est très transparent à ce niveau et il donne toujours le détail à la commission des finances. Au SPAD, le personnel est aussi du PAT.

Une commissaire (Ve) note que la question du PAT a effectivement été abordée en sous-commission. Celle-ci a d'ailleurs réitéré la nécessité d'avoir une classification supplémentaire. Des députés considèrent en effet que certains PAT n'ont pas leur place à l'école, pas forcément en questionnant leur valeur ajoutée comme l'a fait M. Bertschy, mais sur le fait que cela n'appartient pas à l'école d'avoir des postes tels que ceux de logopédistes en son sein. C'est une considération que la commissaire (Ve) ne partage pas, mais le fait d'avoir une telle classification pourrait grandement simplifier le travail des députés. Ils pourront ainsi déterminer les postes qu'ils jugent utiles selon leurs critères ou qui doivent appartenir ou non à l'école.

Concernant les critiques sur le fait que l'on n'arrive pas à mener à terme les projets d'école inclusive et qui demandent pourquoi on lance alors des projets comme l'école numérique, M^{me} Emery-Torracinta relève qu'il s'agit de deux choses différentes. L'école incluse n'est pas un projet commencé à telle date et qui va se finir à telle autre date. L'école inclusive est une vision de l'école avec un certain nombre de valeurs qui sont un peu l'illustration de ce qu'est la société. Celle-ci est multiple et plurielle et l'école est aussi plurielle. Il s'agit aussi de partir du principe, qui est une observation en termes de résultats scolaires des élèves en général, que les élèves qui ont de la difficulté,

qui ont un handicap ou autres, réussissent beaucoup mieux quand ils sont stimulés. Ils sont alors davantage tirés vers le haut. Ce n'est donc pas un projet qui aurait un début et une fin. Par contre, cela peut se traduire à travers des projets concrets.

Par exemple, la formation obligatoire jusqu'à 18 ans, qui a été un choix de la Constituante et du peuple, va dans le sens des valeurs de l'école inclusive puisque tout jeune qui a commencé l'école devrait avoir un titre professionnel à terme, y compris s'il a des difficultés. Donc, s'il a des difficultés et qu'il n'a pas pu s'insérer dans une formation, on va lui donner les moyens d'y arriver. A ce moment, on peut dire que FO18 est un projet qui est entré en vigueur à la rentrée scolaire 2018 et, d'ici quelques années, on pourra dire qu'on a finalisé le gros du projet. On n'est pas dans quelque chose que l'on peut cerner très précisément. Le numérique à l'école, c'est autre chose. D'abord, ce n'est pas l'école numérique, mais le numérique à l'école. Cela s'inscrit dans le plan d'étude romand pour l'école obligatoire et les démarches fédérales. Il s'agit de donner aux élèves les bases de la science informatique. C'est quelque chose qui ne se fait pas forcément derrière un ordinateur. C'est l'aspect de la discipline informatique au sens très large. C'est également savoir utiliser les outils quand on a besoin de les utiliser. C'est aussi tout l'aspect de citoyenneté numérique, notamment pour savoir comment se comporter dans notre société du numérique avec tout l'aspect de prévention, de savoir comment distinguer et trier les informations, etc. Il y a ces trois aspects dans le numérique à l'école. Les députés pourront voir tout le détail à ce sujet dans un rapport qui sera déposé au Grand Conseil avant l'été. Il contiendra des explications sur la situation actuelle dans ce domaine, notamment par rapport aux plans d'études-cadres, et ce que cela sous-entend en termes d'équipement dans les écoles. En d'autres termes, ce sont deux choses différentes. Après, dans certains cas, l'outil numérique peut être utile pour des élèves à besoins particuliers. On sait par exemple que les enfants dyslexiques bénéficient beaucoup de l'usage d'ordinateurs qui permettent d'agrandir ou de travailler les mots d'une certaine manière.

Sur le fait que le coût que va engendrer la mise en place du numérique à l'école va *de facto* empiéter sur les coûts ou les besoins de l'école inclusive, elle indique qu'elle ne vient pas demander des budgets pour l'école inclusive. Dans les budgets, on va trouver des moyens pour les élèves à besoins particuliers et ces moyens vont se décliner de différentes manières. On met l'élève à l'endroit qui est le mieux pour lui. Si c'est mieux, et souvent moins coûteux, de le laisser dans l'enseignement régulier avec un soutien, c'est mieux de le faire ainsi. A un moment donné, si c'est mieux de le mettre dans une structure séparative, c'est là qu'on va le mettre. Après, M^{me} Emery-Torracinta

peut dire que le département pense ouvrir telle ou telle structure, mais il n'y a pas véritablement un coût supplémentaire. Il y a le fait de savoir quel est le meilleur lieu pour le développement de l'enfant et quel est le lieu le plus efficient. Pour le reste, le département demande des moyens pour l'enseignement spécialisé et pour le numérique à l'école et, après, le parlement fera ses choix. Le département ne va pas s'autocensurer en disant qu'il ne va pas demander de moyens, par hypothèse pour le numérique, parce qu'il va le mettre ailleurs. Il fait bien entendu des arbitrages parce que, si M^{me} Emery-Torracinta écoutait tous ses services, elle viendrait peut-être avec une demande de 400 postes chaque année. Même devant ses collègues du Conseil d'Etat, M^{me} Emery-Torracinta n'arrive jamais avec une demande de 400 postes parce que des arbitrages sont faits au préalable.

Audition du département de l'université

Les rapporteurs considèrent qu'il n'est pas nécessaire d'auditionner l'UNIGE car tout a été dit lors de l'audition par la sous-commission et par conséquent, considérant leur rapport suffisamment exhaustif, ils proposent de se rapporter à leur rapport figurant en annexe.

Dans l'intervalle, ils indiquent que l'accord-cadre avec l'UE a été enterré, ce qui n'était pas sans susciter des inquiétudes du côté de l'université. Ce sont des inquiétudes qu'ils partagent. L'autre point intéressant concerne l'école d'avocature qui produit chaque année 200 à 300 lauréats alors que, à l'origine, l'idée était d'en produire 100. A un moment donné, le marché du travail ne sera pas forcément en mesure d'absorber tous ces gens dont on exige ensuite qu'ils effectuent un stage d'avocat d'une année et demie au minimum. Ces dernières années, on a constaté dans la profession que beaucoup de ces stagiaires, quand ils terminent l'école d'avocature, doivent attendre deux à trois ans avant de trouver une place de stage, ce qui n'est pas acceptable. Ce qui n'est pas acceptable non plus, c'est que des gens viennent d'autres cantons dans le seul but de faire l'école d'avocature pour décrocher le certificat de spécialisation qui est délivré à la fin pour ensuite repartir dans leur canton d'origine faire leur stage. Quelque part, on peut se demander si les contribuables genevois sont là pour financer la formation des étudiants d'autres cantons, surtout s'ils ne restent pas ici. Ce sont deux des points importants que la sous-commission a discutés avec l'UNIGE. Pour le reste, ils recommandent d'approuver les comptes de l'UNIGE pour l'exercice 2020 et de garder à l'esprit que l'UNIGE fait de grands efforts pour rester dans la course et tenir tête à la concurrence intercantonale et internationale.

Questions des commissaires

Un commissaire (MCG) indique qu'il ne partage pas l'inquiétude des deux commissaires sur l'accord-cadre. Pour lui, le Conseil fédéral a enfin su faire preuve de clairvoyance, notamment aiguillonné par le président de l'Union syndicale suisse, des gens qui sont en contact avec le monde réel et non pas avec les connaissances interplanétaires qui n'ont rien à voir avec les réalités de notre bas monde.

Concernant le portefeuille de l'UNIGE où l'on peut voir de grands noms comme BlackRock, cela a beaucoup étonné un des rapporteurs sachant que l'UNIGE est dans une démarche de réduction de son impact climatique.

Quant à la question des stages d'avocature, un commissaire estime qu'on devrait plutôt remercier ces cantons puisqu'il n'y a plus assez de places de stage à Genève pour les jeunes qui font cette école. Un autre est surpris sur cette remarque car quand on parle de problématique de surconcurrency, notamment de personnel venant de l'extérieur et en particulier de personnel frontalier, on se fait critiquer vertement. Quand il s'agit de lobbies bien établis comme celui des avocats ou des médecins, il y a une politique protectionniste, voire cantonaliste, où l'on essaie de garder certains privilèges, ce qu'il observe avec un peu d'amusement cette façon de voir les choses.

Le rapporteur précise qu'il ne s'agit pas de privilégier les résidents genevois, mais de s'assurer – c'est la proposition qu'il a faite à l'UNIGE – que celui qui vient d'un autre canton et qui veut faire l'école d'avocature à Genève puisse justifier d'une promesse de stage une fois qu'il aura réussi l'école d'avocature. On n'est donc pas en train de fermer la porte à des gens qui viendraient de l'extérieur. Le phénomène qu'il faut combattre, c'est celui où des gens viennent de l'extérieur en se disant qu'ils vont faire l'école d'avocature à Genève parce que c'est la seule école d'avocature de Suisse qui va leur donner un diplôme que l'on peut faire valoir sur le marché du travail, or ce n'est pas le rôle de l'école d'avocature. A l'origine, elle a été prévue pour offrir un système moins discriminant dans la sélection des futurs avocats. En effet, autrefois, des gens faisaient deux années de stage, faisaient ensuite les examens du brevet et pouvaient échouer définitivement. C'était alors trois ans et demi, voire quatre ans, de leur carrière qui passaient à la poubelle parce qu'ils avaient été éliminés tard dans le processus. En revanche, l'école d'avocature a une vocation de sélection. L'idée est de faire en sorte que cette sélection profite à ceux qui vont faire leur stage d'avocat à Genève. Après qu'ils viennent de Bümpliz, de Saint-Gall, de Fribourg, de Lausanne ou d'Echichens, cela ne change rien. Il ne s'agit pas de défendre les intérêts de la profession. Bien au contraire. Ce n'est pas dans l'intérêt de la profession de faire cela. Les avocats qui sont déjà en place et qui recrutent des stagiaires ne

peuvent que se réjouir de l'attrait de la place genevoise parce que cela leur permettra de sélectionner les meilleurs pour leur offrir des places de stage. Le souci de M. Alder concerne plutôt les étudiants qui étudient ici et qui, quand ils arrivent à l'école d'avocature, se retrouvent en compétition avec 200 ou 300 autres personnes et n'arrivent pas à trouver une place de stage sur le marché du travail genevois. En réalité, son argument est plutôt favorable aux futurs avocats et avocates du canton.

Le commissaire ne peut qu'applaudir cette démarche de M. Alder en espérant qu'il l'étende à d'autres domaines et un autre commissaire note que le rapporteur est contre la libre circulation des candidats à l'avocature.

Au sujet de la remarque du rapporteur sur le contribuable genevois qui financerait l'école d'avocature pour des étudiants venant d'autres cantons. Un commissaire indique qu'en fait, normalement, quand des gens viennent d'autres cantons pour étudier à Genève, c'est le canton d'origine qui paie l'UNIGE et c'est plutôt favorable à celle-ci et il demande si ce n'est pas le cas pour l'école d'avocature.

L'UNIGE étant interpellé sur sa volonté de réduire de 50% ses émissions de gaz à effet de serre pour 2030 et de 50% par la suite jusqu'à atteindre la neutralité carbone, et notamment sur ses déplacements, un des rapporteurs se souvient qu'il s'agit pour l'essentiel des activités directes de l'UNIGE et non des étudiants. Cela étant, il ne pense pas qu'il soit indispensable d'auditionner l'UNIGE sur ce point, en particulier maintenant. Cette question pourra par exemple leur être posée dans le cadre de l'examen du budget. Sur le défraiement des membres de la communauté universitaire, il faut savoir que des règles strictes ont été adoptées durant la deuxième moitié des années 2000 suite à un certain nombre de notes de frais scandaleuses qui avaient défrayé la chronique et qui ont amené les autorités à réduire l'enveloppe budgétaire accordée à l'UNIGE. Il croit savoir, pour avoir travaillé en tant qu'assistant à l'université, que les déplacements en avion à l'UNIGE sont la stricte exception. La règle est le déplacement en transports publics, notamment en train. Pour les chercheurs qui viennent de l'extérieur, il faudrait poser la question, mais c'est rare, surtout avec les alternatives qui existent aujourd'hui avec la visioconférence et d'autres moyens technologiques.

L'autre rapporteur précise que l'UNIGE a beaucoup insisté sur le fait qu'il y avait des moyens alternatifs. Pour les conférences, cela pourrait changer l'usage qu'en fait l'UNIGE, même si c'était déjà le strict minimum de faire des voyages en avion. En fait, cette question rejoint sa remarque sur BlackRock. Ce genre d'engagement n'est pas pris en compte dans le calcul de leur empreinte carbone, ce qui est dommage. On voit aussi qu'ils essaient, dans leur portefeuille, de mettre en place des normes qui puissent prendre en compte des

critères plus verts et plus sociaux. L'UNIGE leur a parlé d'Ethos et des critères ESG. C'est un travail qu'ils mènent sur tous les fronts et qu'ils essaient d'élargir peu à peu, mais le centre est surtout basé sur l'université au sens strict.

Un commissaire (EAG) demande si l'UNIGE a présenté des mesures concrètes qu'elle prend pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, si elle a dit dans quelle mesure elle travaille avec le Conseil d'Etat dans le cadre de son plan climat ou si c'est une initiative propre à l'université. Enfin, il aimerait savoir si la sous-commission a parlé de l'implication du salaire minimum. En effet, lors des auditions sur le budget 2021, l'UNIGE avait expliqué qu'il y avait un manque à gagner de l'ordre de quelques centaines de milliers de francs dans le cadre de la mise en place du salaire minimum parce qu'ils payaient les nettoyeurs et nettoyeuses moins cher que le salaire minimum, ce qui est un peu fâcheux, et qu'ils réfléchissaient à des plans d'économie plutôt que de payer correctement ces gens.

Les rapporteurs indiquent que cette question n'a pas été posée, mais c'est un élément qui ressortait de l'audition en sous-commission en marge du budget 2020. Il suggère de poser la question à l'UNIGE dans le cadre de la préparation du budget 2022. Concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, ils ne savent pas si c'est en collaboration avec le Conseil d'Etat, mais elle peut dire qu'ils commencent toujours au centre de l'UNIGE. Ils ont ainsi un label pour le papier qu'ils utilisent. Ce n'est effectivement pas qu'avec cela qu'on va combattre le réchauffement climatique, mais c'est déjà un bon pas. Pour leur portefeuille, ils n'ont aucune obligation à le faire car c'est indépendant de l'université. C'est une structure à part qui appartient à l'université, mais qui a une certaine autonomie mais l'université fait pression sur ces fonds pour « verdir » ce genre de placement. Ils leur ont dit qu'ils n'en faisaient pas assez. Elle ne sait pas à quel point on peut obliger à investir de manière écologique l'université en regard du plan climat. Ils n'ont pas eu de réponse particulière sur ces sujets.

Examen de la politique publique « G Aménagement et logement »

(Commissaires rapporteurs : M^{me} Caroline Marti et M. Yvan Zweifel)

Audition du département du territoire

Représenté par :

M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat/DT

M. Christian Goumaz, secrétaire général/DT

M. Frédéric Dekoninck, directeur financier/DT

Les rapporteurs indiquent que, parmi les éléments abordés par la sous-commission, il y a le constat de subventions au logement légèrement inférieures à ce qui était prévu dans le budget. Cela s'explique essentiellement par un retard ou un décalage dans la mise en location de certains logements HM. Il y a aussi une augmentation des émoluments liés à la délivrance d'autorisations de construire. Les prévisions avaient été prudentes au niveau du budget, mais elles se sont avérées légèrement sous-évaluées par rapport à la réalité de l'année 2020. La sous-commission a également abordé la question du contrôle des plateformes de location de courte durée du type d'Airbnb avec la nouvelle mise en œuvre des accords passés entre le département et ces plateformes et la nouvelle réglementation de celles-ci. Le département a rendu la sous-commission attentive à la difficulté de pouvoir contrôler ces plateformes.

La sous-commission a aussi évoqué certaines inquiétudes autour de la production de logements lors des prochaines années au vu des refus de certains déclassements de terrains, notamment en zone villa, ces dernières années. Il y a aussi la création d'un nouveau poste d'urbaniste cantonal qui s'est fait par réattribution de postes à l'interne. Enfin, la sous-commission a eu une discussion autour des bureaux vides. Le département a expliqué que, sur l'ensemble des locaux commerciaux vides, il y a peu de surfaces qui pourraient être converties en logements en raison des normes OPAM, des normes OPB ou de l'application de la Lex Koller.

Questions des commissaires

Concernant les 300 000 m² vides et les 80 000 m² potentiellement convertibles que les fondations immobilières pourraient faire un acte de volontarisme pour transformer un certain nombre de ces espaces, M. Hogers fait remarquer que l'Etat et ses fondations ne possèdent pas des surfaces commerciales vides. Il indique qu'ils ne l'ont jamais vu dans ces termes. Pour mener une politique d'acquisition foncière, il faudrait déjà qu'il y ait un vendeur. Il est clair que le prix de rachat d'une surface commerciale ne permettrait pas de faire des logements sociaux. D'ailleurs, c'est aussi pour cette raison qu'il n'y a pas de limite LDTR dans la transformation. Du coup, on n'aurait pas de base légale, en tout cas pas avec le fonds LUP parce qu'on n'arriverait pas à faire des loyers LUP. Les surfaces facilement convertibles en logements sont les anciens logements qui sont occupés aujourd'hui par des cabinets d'avocats, par des cabinets de médecins et autres. Il se trouve que ces surfaces sont bien utilisées et ne sont pas vides. A partir de là, les 80 000 m² concernés sont pour l'essentiel des open spaces. C'est un investissement

considérable pour les transformer et il doute qu'il faille utiliser le fond LUP pour cela.

Il estime que ce qu'il faut ce sont des mécanismes qui amènent les propriétaires de ces surfaces, pour autant qu'ils décident de les rendre, ce qui est généralement peu probable, à faire la conversion. C'est là où l'on voit la limite entre le choix politique et la velléité du marché. Aujourd'hui, un propriétaire de telles surfaces peut les convertir en logement et les louer ensuite à 7 000 francs par mois, ce qui n'a rien d'illégal. Un propriétaire pourrait ainsi faire des logements de luxe et l'Etat serait obligé de les autoriser, mais ils ne le font quand même pas. En effet, les conversions de surfaces de bureaux en logements sont anecdotiques. M. Hogers indique que le département va encore creuser la question et il n'exclut pas de donner un mandat à ce sujet.

Il constate que le fait de convertir des surfaces de bureaux en logements est un peu un étendard. Personne ne lui a jamais fait une proposition concrète pour dire comment il faut faire en sachant que la garantie de la propriété et la liberté de commerce et d'industrie font que le propriétaire qui a des surfaces de bureaux vides a le droit de les garder vides. On ne pourra jamais avoir une base cantonale qui, par obligation légale, l'oblige à les convertir en logements. Il faut aussi voir qu'on parle d'un potentiel de 800 logements au maximum. C'est bien, mais par rapport aux volumes en jeu, cela reste une portion congrue. On peut ainsi se demander si on doit mobiliser autant de moyens pour un effet aussi modeste. M. Hogers n'est pas fermé. Cela fait longtemps que l'on discute de cela, mais personne n'arrive à rédiger une loi, un texte ou un document avec lequel on sait que cela fonctionnera.

En page 3 du rapport de sous-commission, M. Hogers indique, concernant Airbnb, que, « tant que les plateformes ne collaborent pas, il ne faut pas se leurrer sur la réelle portée du contrôle que l'on peut faire » et que « les personnes de contact étaient une régie genevoise ». En réponse à la question sur la connaissance par le département cette régie, M. Hogers confirme qu'ils connaissent la régie. Dans ce genre de cas, le département est intervenu et les sous-locations ont cessé. Il faut comprendre que c'était dans les premiers temps où il était possible de trouver des cas facilement et de démontrer qu'ils étaient abusifs. En effet, il y avait une régie genevoise qui mettait directement son logo dans l'annonce Airbnb. On imagine alors bien que ce n'est pas un particulier. Evidemment, le département a fait tout le travail et il n'y a, aujourd'hui, plus de cas évidents, c'est-à-dire des cas où l'on se dit directement que c'est une sous-location permanente et professionnelle.

Un commissaire (S) constate qu'il y a une soustraction de logement pour les Genevoises et les Genevois, mais aussi les hôteliers qui perdent une partie de leur marché alors qu'ils doivent payer du personnel, des assurances, etc,

tout cela pour faire bénéficier quelqu'un qui se trouve à des milliers de km et qui n'est même pas soumis à l'impôt ici. Il considère qu'il faudrait mettre un terme à cela ou vraiment bien le réguler. Il relève aussi, dans le rapport de la sous-commission, que le département affirme que le RDU fonctionne en année $N=0$.

M. Goumaz explique que, s'agissant du logement, ils tiennent compte des revenus et des charges actuelles et non de ceux qui découlent de la dernière déclaration fiscale parce que celle-ci se base sur des revenus antérieurs d'une année. Cela veut dire qu'il y a un décalage, dans le domaine du logement, qui est jugé trop important entre la réalité du moment et la fiction du calcul du RDU. C'est la raison pour laquelle un calcul de RDU actualisé est réalisé avec les revenus du moment T afin de pouvoir se prononcer. Il indique que c'est un revenu déterminant qui fonctionne bien pour toute une série de prestations relativement basiques et d'une ampleur financière modérée, par exemple les subsides d'assurance-maladie. S'il fallait avoir une administration fiscale bis qui calcule, pour les subsides d'assurance-maladie, tous les RDU en fonction des revenus actuels, cela serait une usine à gaz. En revanche, en matière de logement, on a considéré que, par rapport à ce revenu produit par l'administration fiscale, il y avait trop de décalage et qu'il fallait avoir un revenu actualisé. En matière de logements, on fait ainsi ce calcul actualisé. M. Goumaz précise qu'ils ne prennent pas la déclaration fiscale. Ils font comme si la personne déposait une déclaration fiscale, non pas avec ses revenus de l'année précédente, mais avec ses revenus actuels. Si quelqu'un vient, ils vont ainsi regarder le revenu qu'elle a lors du mois actuel, lors du mois précédent, etc., pour s'assurer que c'est un revenu constant afin d'éviter les fluctuations de revenus. C'est vraiment ce qui est au plus près de la situation présente de la personne au niveau financier.

Alors que certains fonctionnaires de la Ville de Genève lui avaient dit que c'était en voie de résolution avec le DF le commissaire comprend que ce n'est pas le cas et que l'on n'a pas mis en place le fait que cela soit basé sur l'année $N=0$.

M. Goumaz indique que, de la façon dont il comprend le dossier RDU, il ne pense pas qu'il s'agissait d'avoir un RDU $N=0$ pour l'ensemble des prestations sociales. Cela signifie que, pour toutes les personnes qui touchent ne serait-ce qu'une prestation sociale (cela fait quand même beaucoup de personnes sur le canton), on doit créer une administration fiscale bis. La proposition était de dire qu'on a un RDU calculé pour le gros des prestations sociales, notamment celles qui relèvent d'une certaine masse. Dans ce cas, on a ce RDU basé sur la déclaration fiscale qui fonctionne plutôt bien. Pour quelques prestations sensibles, on travaille alors sur un RDU actualisé avec les

revenus au jour J. Après, sur les prestations municipales, rien n'empêche l'administration municipale de faire ce travail.

Concernant l'office des autorisations de construire, M. Goumaz indique la Cour des comptes relève des problèmes de contrôles, notamment de contrôles automatisés entre la facturation dans le système des émoluments et la comptabilité financière intégrée. Actuellement, il n'y a pas ces réconciliations automatiques parce que le système d'information de l'OAC datait de Mathusalem et n'était donc absolument pas adapté. Le département a ainsi travaillé sur une première étape en lien avec la délivrance des autorisations de construire qui a porté sur les APA (c'est-à-dire les petits dossiers des autorisations de construire) pour tester le dispositif sur un périmètre restreint. Cela s'est focalisé sur le processus de délivrance de ces autorisations, mais avec un changement de paradigme important puisqu'on est passé au tout numérique. Ainsi, on peut aujourd'hui déposer une APA de façon complètement dématérialisée et elle est ensuite traitée de façon totalement dématérialisée. C'est un énorme succès puisque 80% des APA sont aujourd'hui déposées et traitées entièrement sous forme dématérialisée.

Par contre, ce projet pilote n'a pas intégré d'éléments connexes comme ceux en lien avec la comptabilité. Cela fait partie d'un deuxième lot qui est en cours et qui porte sur la dématérialisation de l'ensemble des autorisations de construire. Le département met le paquet d'abord sur la prestation aux citoyens, c'est-à-dire la possibilité de déposer et de traiter de façon dématérialisée. C'est en principe à l'automne que le dispositif sera lancé pour les professionnels, de sorte qu'ils pourront utiliser cette prestation. Dans la foulée, le département va traiter ces questions d'interface. Cela devrait être réglé pour le premier semestre 2022. Cela serait fait, mais il faut faire les choses dans le bon ordre. On ne peut pas tout faire en même temps.

Dès le moment où l'on passe vraiment à une informatique de notre temps, sur ce plan, Genève sera pionnier au niveau suisse. Cela consiste donc vraiment à faire un changement d'échelle majeur. Cela va aussi aider pour les questions de contrôle interne. A ce niveau, M. Goumaz aimerait néanmoins assurer que tout fonctionne correctement dans cet office. Les prestations sont délivrées. La Cour des comptes n'a pas non plus pointé des dysfonctionnements. Elle a relevé des risques que le département va couvrir par l'application informatique, mais elle n'a pas mis en évidence des dysfonctionnements concrets.

Concernant le programme G02 et la FTI, la stabilité au niveau de la direction, la gestion des DDP et le rapport de sous-commission qui indique que la FTI va continuer à gérer des objets qui ne sont pas forcément à charge de l'Etat, M. Hogers ne cache pas que la FTI a connu quelques changements successifs depuis le départ de son directeur historique, Yves Cretegnny. Après,

il y a aussi eu un changement de présidence à la FTI. Aujourd'hui, le nouveau tandem à la tête de la fondation fonctionne très bien. Les choses sont vraiment stabilisées. Tous les échos du conseil de fonction sont plutôt bons, mais il est vrai que la FTI a connu une transition pas si facile. Cela étant, M. Hogers croit pouvoir dire que, aujourd'hui les choses sont très stables. Il y a une grande reconnaissance du professionnalisme de ces deux personnes et les échos que M. Hogers entend de l'extérieur sont positifs.

Dans le cadre des débats du Conseil d'Etat sur le rééquilibrage des départements, il a fallu recréer un département et il y a plutôt une tradition du Conseil d'Etat de se répartir les entités publiques autonomes. Il y a déjà les SIG, une grosse entité, au DT et il n'y en avait pas au DEE. Cela a donc semblé être un juste partage. M. Hogers doit dire qu'il s'est posé les mêmes questions que les commissaires par rapport à la fondation PAV. Il se trouve que le lien est très fort entre la FTI et la fondation PAV, à tel point qu'ils partagent les mêmes locaux et vont même partager le même secrétariat. Donc, les équipes vont rester mélangées. Ce n'est pas parce que les départements de tutelle seront différents que les dynamiques seront cassées, d'autant plus qu'elles sont contractuelles.

Si le choix du département de l'économie a été fait, c'est que la FTI était historiquement rattachée au département de l'économie. M. Hogers pense que la FTI a un rôle économique. La politique industrielle est une politique économique que l'on développe à Genève. La FTI a des outils d'aménageur puisque c'est un petit office de l'urbanisme en condensé. Ils ne sont pas beaucoup, mais, entre eux, ils peuvent faire de la planification et de l'aménagement territorial dans les zones industrielles. Tout le lien avec le territoire se justifie ainsi aussi. La FTI, en plus d'être propriétaires de terrain, est un outil de planification territoriale pour les périmètres donnés que sont les zones industrielles. M. Hogers pense que les deux affiliations se justifient et on peut se demander pourquoi ne pas changer de temps en temps. C'est dans ce contexte que la FTI est passée dans le département de M^{me} Fischer.

Concernant les DDP, avant la FTI, pour chaque crédit qu'elle devait débloquer pour aménager un bout de route, un bout de piste cyclable ou planter quelques arbres en zone industrielle, elle devait passer par un projet de loi parlementaire alors qu'elle avait elle-même les ressources. Une réforme législative acceptée par le parlement a permis de simplifier cela et de donner un peu plus d'autonomie à la FTI. En effet, elle a des rentes issues des droits de superficie et elle peut les engager pour faire des travaux jusqu'à hauteur d'un certain plafond. Elle a ainsi un peu plus d'autonomie et les députés peuvent avoir la haute autorité de contrôle à travers le rapport de gestion annuel. C'est quelque chose qui n'a absolument pas changé.

Concernant le transfert d'actifs de 55 millions de francs à la fondation PAV, l'année dernière, M. Hogers précise que cela représente 450 millions de francs en tout. Quant à savoir si ce transfert va effectivement se faire cette année et sur quelle base financière que cela est effectué, M. Goumaz indique que la loi prévoit que le transfert s'effectue à la valeur comptable. Il y a effectivement eu une réévaluation de ces terrains dans le cadre du bouclage des comptes. C'est la même société qui a effectué le travail et qui a effectivement abouti à des valeurs un peu corrigées par rapport aux précédentes valeurs existantes. M. Goumaz précise que le département n'était pas impliqué dans cette affaire et que tout a été audité par la Cour des comptes qui considère qu'Acanthe a suivi la même méthodologie et que, fondamentalement, il n'y a pas grand-chose à dire par rapport à cela. Maintenant, le Conseil d'Etat a validé le transfert d'actifs. C'est quelque chose qui est effectif. Il peut entendre la crainte par rapport à ces questions de savoir si le petit Etat est plutôt perdant par rapport à la fondation PAV. Maintenant, sur un plan plus macro qui est celui des comptes consolidés de l'Etat, ce qui fondamentalement fait quand même la fortune de l'Etat (l'Etat tout seul sans ses filles cela n'a pas forcément grand sens sur le plan économique), c'est plutôt une question de savoir si cela se trouve dans la poche gauche ou droite du même pantalon.

Quant à savoir s'il y a un bénéficiaire, M. Goumaz signale que la posture du département est de dire qu'ils ont une base légale indiquant que cela se fait à la valeur comptable. A un moment donné, les experts donnent une valeur. La Cour des comptes audite et dit que c'est en ordre pour elle. On peut demander un deuxième avis, qui sera sans doute un peu différent, puis un troisième avis, mais, à un moment donné, il faut décider quelle est la valeur retenue. C'est la raison pour laquelle, cette valeur actée par un prestataire externe et audité par la Cour des comptes est celle qui figure dans les comptes et qui est la valeur de transfert.

Concernant l'existence d'une convention d'objectif, M. Hogers répond que cela sera le cas à terme, mais, pour l'heure, la fondation n'a pas encore atteint son rythme de croisière. A terme, la fondation PAV aura aussi une convention d'objectifs sur les questions financières, mais pas uniquement. Cela permettra peut-être aussi de donner les orientations souhaitées par l'Etat et qui ne figurent pas forcément de manière aussi précise dans la loi.

M. Goumaz fait remarquer que c'est quelque chose qui sera vraisemblablement fait au tournant de la législature au moment du renouvellement de l'ensemble des conventions d'objectifs. En effet, six mois après l'entrée en fonction du Conseil d'Etat, celui-ci nomme les nouveaux organes. En principe, ils se donnent une année pour négocier les conventions d'objectifs avec les différentes entités qui entrent ensuite en vigueur le

1^{er} janvier de l'année suivante. L'idée est ainsi que, au tournant de la législature, la fondation PAV fasse partie de ce mouvement.

Un commissaire (PLR) revient sur l'évaluation des terrains du PAV qui appartiennent à l'Etat. Le département a déjà évoqué le fait qu'il n'avait pas eu grand-chose à dire. En fait, par rapport à toutes les contraintes liées à cette expertise (pour plus de 400 millions de francs) qui fait 24 pages, dont 14 pages de texte, il ne va pas dire que c'est une expertise orientée. Toutefois, le fait qu'il y avait autant de contraintes par rapport à ce qu'ils pouvaient déterminer montre bien qu'ils avaient une marge de manœuvre très faible. Par exemple, en page 8 de cette expertise, il est dit que « la mission est d'assurer au maximum la pérennité des valeurs eu égard au business plan de la fondation et aux éventuelles opérations qui pourraient être réalisées à terme avec la CPEG ». C'est ainsi le business plan de la fondation qui fait que l'expertise est orientée de cette manière et c'est ce qui pourrait être réalisé avec la CPEG qui fait aussi que l'expertise est orientée. Il prend l'exemple du prix au m². On est à 542 F quand il y a une zone industrielle préexistante alors que l'on sait très bien que, dans les autres situations, on est à 688 francs. Rien que cela fait une valorisation du terrain qui pourrait être différente et ce sont des pratiques administratives. Ce n'est pas dans la loi que ces prix au m² sont inscrits, il relève qu'il est également indiqué dans le rapport, en page 14, que « la réserve potentielle de valeur est très importante ». Effectivement, elle est fortement aléatoire en fonction de l'horizon temps, mais on sait que, dans le cadre de la fin de la période réglementaire, par exemple pour tout ce qui est ZDLoc on n'est plus à un prix de terrain à 542 francs. On est plutôt entre 1500 et 1700 francs.

Pour le commissaire, cette expertise aurait pu être différente. C'est une forme de subvention cachée à la fondation PAV qui fera baisser les loyers d'autant sur le dos de l'Etat. On l'avait également vu avec les montants fixés à la fondation de valorisation de la BCGe. Certains immeubles auraient pu être beaucoup mieux valorisés, mais, parce qu'ils ont été très peu valorisés, c'est quelque part une subvention cachée. On l'a également vu avec la caserne des Vernets où certains faits ont été mis à charge des investisseurs et qui permettent tout à fait de rester dans les grilles de loyers admissibles par l'office du logement. Il n'y a pas eu de dé plafonnement dans la caserne des Vernets. En fait, l'Etat aurait pu mieux valoriser ces terrains pour les donner à la fondation PAV sans que les opérations futures soient obligées de dé plafonner les loyers. Quelque part, c'est un cadeau à la fondation PAV qui va certainement permettre d'avoir des loyers encore plus bas que ce qui pourrait être admis dans les plans financiers. C'est une forme de subventionnement de la fondation PAV.

M. Hogers note que le commissaire fait beaucoup de procès d'intention, mais il faut les adresser au DF. Cette étude a été mandatée par le DF. Ses services étaient peut-être au courant, mais M. Hogers lui-même l'ignorait. Il est tombé des nues. On a toujours parlé d'un montant de 650 millions de francs qui était la valeur des actifs quand on a commencé à parler de la fondation PAV. C'est de cela qu'il était question dans les débats parlementaires. Tout d'un coup, on a informé M. Hogers que, au niveau des services du DF, au moment où les actifs allaient être transférés, il y a eu une réestimation. M^{me} Fontanet lui avait amené la nouvelle valeur d'environ 451 millions de francs à travers une note au Conseil d'Etat.

Il constate que le commissaire raconte une histoire très intéressante, mais ce qui ne joue pas, c'est que ce n'est pas du tout le DT qui est à l'origine de cette étude. Ce qui ne joue pas non plus dans cette histoire, c'est que la fondation PAV dit aujourd'hui qu'on lui a dit qu'elle aurait 650 millions de francs. Elle aurait ainsi pu aller sur le marché bancaire pour se refinancer avec un capital de 650 millions de francs. Aujourd'hui, elle a un capital nominal de 450 millions de francs. Elle se sent donc plutôt péjorée par cette opération.

M. Hogers relève que M. Dekoninck lui souffle que l'on a dit que les 650 millions de francs étaient surfaits, mais c'est quand même ce qui avait été évoqué dans le projet de loi de la fondation PAV. C'est un chiffre qui avait été estimé par l'administration, mais il se trouve que le DF a fait un travail plus fin, plus analytique et plus précis sur la valeur de ces actifs avant leur transfert et qu'ils ont ainsi été placés autour de 450 millions de francs. M. Hogers en a été un peu déçu. Le commissaire semble dire que cela avantage on ne sait qui et on ne sait pas pourquoi. Ce qui est sûr dans la chronologie, c'est que le DT n'a fait que prendre acte de l'analyse du DF qui est le département compétent pour déterminer la valeur des actifs de l'Etat. C'est sur cette détermination que la fondation PAV a été capitalisée plutôt à hauteur de 450 millions de francs que les 650 millions de francs qui avaient été estimés au départ. Maintenant, la fondation fait avec, mais cela l'affaiblit plutôt, puisque le capital de départ est moindre, pour se refinancer ou même pour obtenir les disponibilités, quand on est déjà dans une situation financière extrêmement serrée. Des discussions sont en cours avec la banque Pictet pour aménager le quartier de l'Etoile et M. Hogers a l'impression que l'unité de départ est à hauteur de 50 millions de francs. On arrive donc assez vite à des chiffres assez impressionnants sur ces bouts de ville.

Le commissaire est d'accord avec cela. Il comprend également que le département rapporteur est le DF. C'est celui-ci qui a mandaté Acanthe pour l'évaluation. Toutefois, la commission des finances avait demandé une note de la DGFE, qui lui a été transmise le 15 juin 2020, pour préciser le rôle de chaque

acteur concerné dans le cadre de cette évaluation. La conclusion est que « le DT a nécessairement participé aux travaux d'évaluation des terrains dans la mesure où la DGFE seule en aurait été incapable ». C'est pour cela que, au niveau de la détermination du cahier des charges, c'est quand même le DT qui a donné des éléments qui sont très contraignants dans le cadre de l'évaluation qui a été faite. A l'avenir, on verra ce qu'il en est. Le commissaire pense que ce sont des terrains qui auraient pu être mieux valorisés pour l'Etat et transmis à la fondation PAV à une valeur supérieure.

Auditions de la FIDP ET FPLC

Les sous-commissions ayant auditionné la FIDP, considérant leurs rapports suffisamment exhaustifs ont proposé à la commission des finances de ne pas les recevoir et de se reporter à son rapport figurant en annexe.

Examen de la politique publique « H Sécurité et population »

(Commissaires rapporteurs : MM. Boris Calame et Olivier Cerutti)

Audition du département de la sécurité, de la population et de la santé (DSPS)

Représenté par :

M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat/DSES

M. Michel Clavel, directeur financier/DSES

M^{me} Monica Bonfonti

M. Bernard Gut, directeur général/OCPM

M. Philippe Bertschy, directeur général/OCD

M. Jérôme Felley, directeur général/OCPPAM

Les commissaires rapporteurs indiquent qu'ils n'ont pas de commentaire particulier si ce n'est de dire que la sous-commission a oublié de poser des questions sur le rapport du BAK dans le cadre de son audition. Ils proposent que le département se prononce à ce sujet ou qu'il envoie ultérieurement une note à la commission des finances.

Ensuite, un des rapporteurs met en avant deux problématiques, l'une par rapport aux heures supplémentaires qui ont déjà été évoquées et l'autre sur la police de proximité où certains commissaires ont essayé de comprendre s'il

était possible de faire des économies avec des transferts de charges et de compétences, notamment au niveau des communes. Après réflexion, il se demande si ce n'est pas l'Etat qui devrait reprendre les tâches de la police de proximité avec les fonds qu'elle dépensait jusqu'à présent conformément à la loi qui souhaitait mettre à plat le fonctionnement de l'Etat et des communes. Un transfert de charges dans cette direction serait peut-être plus intelligent que le contraire.

M. Poggia note que c'est une question qui est en train d'être examinée. Un comité de pilotage a été mis sur pied après le rapport qui a été déposé sur une analyse, non pas de la LPol, mais de l'ensemble des problématiques qui se sont révélées suite à l'entrée en vigueur de la LPol. Il y a aussi eu le rapport de la Cour des comptes sur le politique de sécurité de proximité, à savoir comment mieux organiser cette sécurité de proximité par rapport à ce qui existe aujourd'hui. Tout le monde est conscient, commune et cantons, que la situation n'est pas optimale.

Il faut savoir qu'il n'y a pas une police municipale, mais 17 polices de proximité, sur 45 communes, qui en fonction de leurs compétences ont la possibilité d'accomplir des missions, mais qui ne les accomplissent pas forcément en fonction des prérogatives qu'exercent les magistrats communaux. Avoir déjà une uniformisation des activités de la police municipale serait une bonne chose. Quant à savoir s'il faut donner la police de proximité aux communes ou au canton, quand on a posé la question de manière aussi abrupte, on se rend compte que c'est beaucoup plus complexe que cela. Il ne s'agit pas de déplacer des policiers cantonaux dans les polices municipales. D'abord, ce ne sont pas des livres sur une bibliothèque qu'on déplace comme ça. Une autre possibilité serait de prendre des polices municipales et de les mettre dans la police cantonale, mais il y a alors d'autres problématiques puisque les policiers municipaux ne sont pas des policiers en tant que tels. Ils ont une formation qui leur est propre. Par rapport à cette formation, il y a une limitation dans les missions qui peuvent être accomplies.

Sur ce point, un travail est effectué. M. Poggia souhaite pouvoir travailler concrètement avec les communes et il espère qu'il sera possible d'y arriver parce que les communes ne sont même pas d'accord sur qui doit être l'interlocuteur du canton pour en discuter. Certains souhaiteraient que cela soit l'ACG. D'autres, dont M. Poggia, pensent que cela serait plutôt la commission consultative de sécurité municipale avec les magistrats désignés par l'ACG pour parler de cette question de la sécurité et poser des bases, mais évidemment pas pour prendre des actes liant l'ensemble des communes. Ensuite, dans le respect des prérogatives de chacun, il faut que les communes puissent y adhérer. Le travail se fait au niveau du canton et du département avec les

spécialistes du terrain de la police pour venir avec des solutions. Après, il faudra faire adhérer les polices municipales. Il faut voir que ce n'est pas qu'un transfert de charges contrairement à ce que certains pensent. Le but ne doit pas être des économies, mais on en fera à terme. En effet, quand on est efficace et efficient, on fait des économies. Par contre, l'objectif est de faire réaliser à d'autres ce qu'on fait nous très bien. En pensant qu'on s'en lave les mains, M. Poggia pense que c'est mauvais calcul. Il faut que tout le monde comprenne cela.

La première question à se poser est de savoir ce que la population attend en termes de sécurité de proximité et comment celle-ci peut s'articuler avec les autres politiques de sécurité mises en place par le canton, mais aussi quelle est la formation que doivent avoir ceux qui sont chargés de cette politique de sécurité de proximité. Il faut se demander si les policiers municipaux ont cette qualité aujourd'hui et si on est prêt à leur donner, le cas échéant, s'il manque les prérogatives nécessaires. On parle beaucoup de l'arme, mais c'est un raisonnement *in fine*. Il s'agit de savoir si, pour les missions qu'on veut leur confier, ils ont besoin d'une arme et, le cas échéant, il faut alors leur donner la formation et cela ne veut pas dire qu'ils devront systématiquement avoir une arme à la ceinture. C'est un ensemble de questions auxquelles il faudra répondre.

M. Poggia assure que ce n'est pas un sujet qu'ils entendent escamoter. Il pense que, avant la fin de la législature, il va y avoir la feuille de route qui sera déjà initiée dans ce sens avec les communes. C'est le but de M. Poggia. Il sait que cela revient régulièrement et qu'il peut y avoir l'impression, vu de l'extérieur, qu'on est en train de procrastiner sur le sujet. Ce n'est pas le cas. C'est un sujet qui doit être réglé et les communes qui ont des polices municipales sont demandeuses, sans parler des policiers et policières municipales qui, elles aussi, sont très demandeuses d'avoir des cadres plus stricts dans ce domaine.

M^{me} Bonfanti indique que, d'un point de vue opérationnel, on se retrouve avec la difficulté sur le terrain d'avoir des hiérarchies parallèles. Il y a la police cantonale et des polices municipales qui ne dépendent pas de la police cantonale, sauf quand il y a un arrêté du Conseil d'Etat qui peut être pris dans les situations exceptionnelles comme tout ce qui a à faire avec la problématique du COVID. Ainsi, pendant 3 mois, il a été possible de bénéficier de toutes les polices municipales. Actuellement, il y a 17 communes avec des prérogatives, certaines exerçant toutes les prérogatives et d'autres non. La police cantonale n'a pas tellement de leviers pour entrer là-dedans. C'est la même chose pour le Ministère public. Il y a vraiment des hiérarchies parallèles. Il y a aussi d'autres problématiques. La police cantonale tient un registre de toutes ses

interventions et la police municipale fait de même. A un moment donné, du point de vue du citoyen, il y a des données qui se retrouvent à la police cantonale et à la police municipale. C'est quelque chose qui doit être réglé au plus vite parce que toute personne doit savoir qui est en possession de quoi. Au-delà des visions politiques, il y a aujourd'hui des visions opérationnelles et des impératifs opérationnels qui sont très présents et qui doivent être résolus assez vite.

Le commissaire note que, si l'on vient à inverser cette vision des choses, c'est que 17 communes sur 45 ont une police municipale. On ne sait jamais où s'arrêtent les délimitations des communes. Quand on se trouve du côté de Confignon, on ne sait pas si on est à Bernex ou à Onex. C'est la même chose entre Lancy et Carouge. Avec la problématique des hiérarchies et la problématique territoriale, il y a la problématique de missions communales qui sont mal remplies. En effet, c'est quelque chose qu'on entend au quotidien. Il a été lui-même magistrat et il sait à quel point les citoyens n'étaient pas forcément contents de la façon dont la fonction de policier municipal était mise en place. Il pense qu'une des pistes est peut-être l'inverse de ce qu'on avait imaginé, à savoir que le canton reprenne la totalité de ces 17 polices municipales qui n'ont plus lieu d'être dans un canton ville comme Genève.

M. Poggia fait remarquer que, si le but est d'amener les communes, qui ont quelques moyens, à les mettre à disposition de la collectivité autrement que pour faire du clientélisme comme certains peuvent le dire, il faut faire attention. On se rend compte que la police de proximité est quelque chose qui va aller en augmentant. Le besoin de police de proximité, selon la définition qu'on va lui donner, va augmenter. Si on le prend au niveau cantonal, les grandes communes seront peut-être contentes que le canton s'en occupe, mais il va falloir augmenter les effectifs à un moment donné avec le temps et cela sera à charge du canton. La grande règle, en termes de répartition des charges, est que celui qui peut faire le mieux les choses par la proximité elle-même doit assumer des tâches (c'est la raison pour laquelle dans la prise en charge des personnes âgées, c'est la proximité pour l'aide pratique). Quant à savoir si la police de proximité doit être prise en charge par la police cantonale, il faut faire attention aux conséquences financières à terme.

Un commissaire (EAG) aimerait entendre les auditionnés sur le rapport du BAK parce qu'on voit que la politique carcérale du canton représente des surcoûts importants par rapport aux autres cantons. Evidemment, toutes les précautions sont de mises en termes de comparaison entre les cantons. Cela étant, il a le sentiment qu'il y a là de réelles pistes d'économies pour l'avenir. D'ailleurs, il a régulièrement fait des propositions dans ce sens lors des budgets, mais qui sont toujours refusées par la droite. On constate

effectivement une différence dans la manière dont on appréhende la politique carcérale à Genève, y compris par rapport aux autres cantons (nombre de personnes détenues, plus faible nombre des dispositifs d'encadrement en liberté ou semi-liberté, etc.).

M. Poggia est surpris de ces remarques. Pour comparer ce qui est comparable, il a fallu sortir tout ce qui concernait les soins de la politique sanitaire parce que, dans d'autres cantons, c'est mis dans la politique carcérale. A l'inverse, quand il a fallu comparer la politique carcérale, il a fallu intégrer ces coûts sanitaires dans la politique carcérale genevoise pour pouvoir comprendre ce que cela coûte. Il est vrai que, à Genève, les détenues bénéficient d'une prise en charge médicale exceptionnelle. D'ailleurs, M. Poggia a cru comprendre que des textes avaient même été déposés en demandant qu'on soit plus généreux encore puisqu'on demande actuellement une participation modeste par le pécule comme chaque personne domiciliée sur le canton peut participer. Si le commissaire pense qu'il y a des pistes d'économie en donnant le strict minimum des soins médicaux aux personnes incarcérées, c'est sans doute le cas, mais ce n'est certainement pas le sens de sa question. Maintenant, il faut voir que le taux d'encadrement est défini par des règles fédérales et le canton est dans les clous à ce niveau.

Ensuite, M. Bertschy explique qu'une grande partie des différentiels est liée au différentiel salarial entre les cantons. Le canton de Genève rémunère de manière plus haute l'ensemble des fonctions exerçant dans le domaine carcéral. La grande différence réside dans la prise en charge médicale. Ce sont des différentiels qui se situent en dizaines de millions de francs. De mémoire, c'était une quarantaine de millions de francs de différentiel. Il donne l'exemple de la prison de Lenzburg où il y a des coûts très bas en matière de services médicaux. Ils n'ont en effet pas de médecin à demeure. Ils ont des infirmiers et ils font de la télémédecine. M. Bertschy recommande aux commissaires d'en parler avec le professeur Wolff qui dirige le service de médecine pénitentiaire. Il pourra dire tout le bien qu'il pense de la télémédecine en prison. La dotation médicale dans les établissements pénitentiaires est la plus élevée de Suisse à Genève. C'est la volonté du canton et notamment du Grand Conseil. Il faut savoir qu'ils dépendent directement des HUG où il y a une séparation totale. M. Bertschy n'a pas de prise là-dessus. Ce sont les HUG qui déterminent les besoins basés sur l'équivalence de soins qui est garantie en prison. Ainsi, toute personne privée de liberté doit avoir la possibilité, au même titre qu'une personne libre, d'accéder à l'ensemble des soins et c'est le cas, y compris de toutes les spécialisations, que la personne soit assurée ou non. La gratuité existe indépendamment du fait que, dans certains cas exceptionnels, pour des

détenus qui ont des moyens, une participation peut être demandée, mais elle est extrêmement minime.

S'agissant de savoir si le rapport du BAK prend en compte les coûts par nombre de détenus ou par nombre d'habitants du canton, M. Clavel indique que, de mémoire, c'est le nombre de jugements qui est pris en considération. Il faut également savoir que le canton de Genève dispose de la prison préventive la plus grande de Suisse. Du coup, le coût par unité est quelque peu faussé par rapport à l'ensemble. C'est une difficulté à laquelle ils ont été confrontés. Il faut aussi savoir que la population carcérale est assez mobile et que, la frontière étant très proche, si on ne les incarcère pas en détention préventive, il y a de fortes probabilités qu'on ne revoie plus la personne. C'est peut-être moins le cas dans d'autres cantons où la frontière est moins proche.

En réponse à l'interrogation de savoir si cela ne dépend pas de la population carcérale étant donné que, à Genève, 70% de la population carcérale n'a aucun lien avec le canton, M. Poggia estime que le risque de fuite est évidemment déterminé par les attaches qui existent avec le canton de Genève. Moins la personne a d'attaches, plus les décisions la maintenant en détention avant jugement vont dans ce sens. M. Poggia part de l'idée que le rapport du BAK fait un calcul non pas en fonction de l'opportunité de garder quelqu'un en détention avant jugement, mais du coût qu'engendre la présence de la personne en détention avant jugement pour le canton en comparaison, dans un autre canton, d'une personne qui, avant jugement, est détenue dans ce canton, sinon on en viendrait à porter un jugement sur la politique judiciaire du canton, notamment le fait de savoir si le canton maintient trop ou pas assez les gens en détention avant jugement. M. Poggia ne dit pas que ce n'est pas une question qu'il faut se poser. Il y a d'autres réponses qui peuvent être données à ce sujet, mais ce n'est pas le rapport du BAK qui fait des analyses à ce niveau. Ce qui fait la grande différence entre Genève et les autres cantons, c'est le fait que, à Genève, il y a une prise en charge médicale qui est beaucoup plus solide et importante qu'ailleurs. D'autre part, la rémunération de l'encadrement des personnes détenues coûte plus cher à Genève qu'ailleurs, comme le coût de construction d'une prison.

Un commissaire (MCG) relève, en lien avec le rapport de la Cour des comptes sur la police de proximité et la police municipale, qu'il y a un travail réalisé actuellement pour faire une réforme et une amélioration de cette problématique de la police de proximité et de la police municipale. Ce rapport dit, de manière claire, que 18 millions de francs sont gâchés chaque année. Il veut bien que les communes veuillent prendre leur temps. On peut comprendre que ce n'est pas facile et qu'il y a un travail psychologique important à faire, mais c'est quand même un travail psychologique qui finit par coûter cher car

on a l'impression qu'on jette par la fenêtre 18 millions de francs par année. C'est une perte de moyens gigantesque et il demande s'il y a des moyens pour agir avant de faire une réforme globale très attendue afin d'apporter des améliorations précises, fonctionnelles et rapides dans ce domaine. Il aimerait savoir si des pistes sont étudiées pour aller dans ce sens sans devoir attendre 5 ou 10 ans pour qu'on ait une réforme parfaite du système.

M. Poggia estime qu'il y a certainement de l'argent dépensé par le canton de Genève qui pourrait être mieux réparti avec les communes. De là à dire que c'est vraiment 18 millions de francs et que, forcément, la réorganisation permettra d'économiser 18 millions de francs, si c'est le cas, c'est un transfert de charges du canton aux communes, mais ce n'est pas qu'une question de transfert de charges financières. C'est un transfert de missions également et une uniformité des missions sur tout le territoire cantonal à charge des communes. Il ne faut pas que la population habitant dans les communes ayant aujourd'hui des polices municipales soit mieux lotie que des gens qui se trouvent à l'extérieur. Là, il y a aussi des questions de participation aux coûts de cette police de proximité par les communes qui, aujourd'hui, n'ont pas de police municipale et qui s'en sortent très bien puisque, quand elles ont besoin, elles appellent le 117 et, pour elles, il faut que la police arrive très rapidement. Ainsi, elles ne paient pas des polices municipales, mais elles attendent un service du canton.

Il est d'accord qu'il y a de l'argent à économiser à ce niveau. Il aimerait quand même rappeler que, après toute la réforme qui a été mise en place pour les pompiers, le Grand Conseil a quand même laissé filer des mains du canton quelques millions de francs annuels versés par les assureurs incendie du canton. En effet, sur les primes d'assurance incendie, une partie est rétrocédée pour la lutte contre l'incendie et, dans le cadre de la réorganisation des pompiers, alors même que le canton garde des prérogatives en matière de lutte contre l'incendie, le Grand Conseil a largement arrosé les communes grâce aux pressions parlementaires que les communes ont su faire. Dès lors, il espère que les députés sauront, lorsqu'il s'agira de parler de police, résister à cela. Tout le monde dit que les communes ont trop d'argent et qu'il faudrait qu'elles participent davantage, mais, dans l'exemple qui vient d'être donné, le parlement a refusé la proposition du Conseil d'Etat pour suivre plutôt la demande des communes en privant le canton de ressources annuelles régulières venant à coup sûr des assureurs.

Examen de la politique publique « I Impôts et finances »

(Commissaires rapporteurs : MM. Thomas Wenger et François Baertschi)

Audition du département des finances

Représenté par :

M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat/DF

M. Pierre Béguet, directeur des finances de l'Etat

M^{me} Charlotte Climonet, directrice générale de l'AFC

M^{me} Adriana Jost, directrice de la trésorerie DGFE/DF

M^{me} Stefanie Bartolomei-Fluckiger, directrice financière/DF

M. David Miceli, économètre AFC/D

M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint/DF

Les rapporteurs indiquent que les sujets principaux ont déjà été abordés en commission plénière. Ainsi, l'audition de la sous-commission a surtout été l'occasion d'approfondir quelques sujets, notamment le fait qu'un commissaire s'est interrogé que l'on donne exactement sur 500 millions de francs à la France, mais il a été indiqué qu'il y avait un contrôle strict des procédures par la Cour des comptes. Les commissaires ont été rassurés sur ce point.

Concernant la rétrocession à la France, ils remercient le département d'avoir donné tous les chiffres à ce sujet. Il faut voir le chiffre net, c'est-à-dire uniquement ce que paient les frontaliers, qui est de 555 millions de francs. Le canton reçoit 555 millions de francs et il rétrocède 245 millions de francs à la France plus 82 millions de francs des communes, soit une somme d'environ 270 millions de francs que le canton garde dans ses caisses. C'est trop faible selon un des rapporteurs puisque le canton garde environ 40% de la somme versée par les travailleurs frontaliers.

Le département précise que, dans les comptes 2020, il y a un montant global de 772 millions de francs pour l'impôt à la source qui revient au canton de Genève. De ce montant, il faut déduire ce qui est donné aux communes françaises frontalières à titre de compensation et le montant est de 245,8 millions de francs. Le commissaire faisait référence au fait que, sur l'ensemble des 772 millions de francs qui représentent l'ensemble des contribuables imposés à la source, il y a environ 72% de l'ensemble de cet impôt qui est le fait des frontaliers, d'où le chiffre d'environ 500 millions de francs qui a été articulé. Habituellement, quand on commente les comptes, on

se concentre sur ce qui rentre dans les comptes du canton. Si on voulait ajouter aussi la part qui est donnée pour la compensation aux communes frontalières qui concerne les communes genevoises, il faut encore ajouter 25% du montant cantonal, c'est-à-dire environ 80 millions de francs. 245,8 millions de francs auxquels s'ajoutent 82 millions de francs, cela donne le montant total de la rétrocession.

S'agissant de la situation si le canton de Genève n'avait pas cet accord avec la France et qu'il avait le même accord que d'autres cantons,

M^{me} Fontanet signale que 2 cantons sur les 26 cantons ont une convention particulière qui leur permet d'être l'autorité taxatrice. Ainsi, le canton de Genève taxe les frontaliers qui travaillent dans le canton, comme le fait le Tessin, et il en rétrocède ensuite une partie. Pour les autres cantons, ces personnes paient leur impôt dans leur pays de résidence et c'est ensuite la France qui, quand elle le décide et en général plutôt tard que tôt, rétrocède ces montants une fois par année. M^{me} Fontanet peut dire qu'il y a actuellement des discussions entre les autres cantons, la Confédération et la France pour essayer de revoir leurs accords et que cela a l'air très compliqué. Les autres cantons envient beaucoup Genève d'avoir l'autorité de taxer ces personnes.

M. Miceli confirme que c'est un sujet qui est suivi et si on était sur un type d'accord comme le canton de Vaud, cela serait plus défavorable au canton de Genève par rapport à ce qui resterait dans le canton.

Un commissaire (PLR) a lu dans le rapport de la sous-commission que l'AFC a taxé 89% des déclarations afférant à l'année 2019. Il aimerait savoir ce que cela donne par rapport aux autres années et s'il y a eu un gros décalage parce qu'il y avait la possibilité de faire la déclaration plus tard ainsi que la suspension des intérêts moratoires et compensatoires négatifs. Par rapport aux déclarations qui sont censées arriver au 31 mars, respectivement au 30 avril pour les personnes morales, il aimerait savoir s'il y a eu un gros décalage ou une bonne partie des contribuables ont quand même fait leurs déclarations d'impôts dans les temps.

M^{me} Climonet indique que, au niveau du taux de retour des déclarations pour l'année 2020, il y a eu un décalage du délai qui a modifié la production. On voit toutefois qu'en fin d'année le retard a été rattrapé. Cela a quand même créé du souci particulièrement au niveau des déclarations des personnes morales. En effet, même en fin d'années, ils n'avaient pas forcément récupéré le taux de production habituel. Il y a eu une production de 89% des déclarations 2019. L'indicateur est à hauteur de 85%. C'est donc assez proche de la cible qui est régulièrement atteinte. Même si, pendant certaines semaines, ils ont dû se réorganiser, ils ont réussi à maintenir le niveau de production.

Au sujet de l'ampleur du décalage par rapport aux retours des déclarations, il répond qu'il y avait quelques pour cent de différence. De mémoire, le taux de retour des déclarations était de 29% au 31 mars 2020 par rapport à 35% au 31 mars 2019.

Concernant les dénonciations spontanées qui sont passées de 10 000 en 2017 à 1 000 en 2020, et ce qu'a été l'évolution des montants correspondants, le département confirme qu'il y a eu plus de 10 000 dénonciations spontanées en 2017 contre 950 en 2020. Au niveau de la production sur les dénonciations spontanées, on était à 226 millions de francs en 2020 contre 149 millions de francs en 2017.

On comprend qu'il y a moins de dénonciations, mais que cela représente des montants plus importants, mais le département précise que l'on parle de production. C'est vraiment ce qui a été taxé durant l'année et qui est, donc, en décorrélation avec le nombre de dénonciations spontanées effectivement reçues.

Concernant une possible décreue des sommes, le département répond qu'une décreue des sommes est effectivement attendue. Ces 900 dénonciations spontanées vont être taxées dans les mois à venir et les dossiers les plus importants ont été taxés. On attend donc une diminution des recettes fiscales liées aux déclarations spontanées. Pour l'instant, on ne sait pas quels seront les montants concernés.

Examen de la politique publique « J Justice »

(Commissaires rapporteurs : M^{mes} Françoise Sapin et Caroline Marti)

Audition du pouvoir judiciaire

Représenté par :

M. Olivier Jornot, procureur général et président de la commission de gestion du pouvoir judiciaire

M. Patrick Becker, secrétaire général

M. Thierry Mazamay, directeur des finances

Les rapporteurs indiquent qu'au niveau des comptes, autant les recettes que les dépenses sont à la baisse, mais c'est essentiellement dû à la pandémie. Il faut noter que le palais de justice a été fermé durant le mois de mars et le mois de juin, mais qu'il y a eu une frénésie d'activité au deuxième semestre 2020,

ce qui a permis de rattraper pratiquement tous les retards. La sous-commission a aussi parlé de deux dossiers importants pour la justice en Suisse, à savoir Justicia 4.0 au niveau national, avec une collaboration forte du canton de Genève, et le e-dossier judiciaire au niveau cantonal. Le but est de n'avoir aucun papier dans le futur. Il faut noter que le refus de l'identité électronique lors de la votation fédérale pose des problèmes parce qu'il va falloir trouver une autre manière de se connecter dans ce programme.

La sous-commission a aussi évoqué la restructuration du TPAE et du SPMi et, surtout, la hausse des procédures concernant les MNA. Au niveau de l'absentéisme, il y a eu une augmentation certainement due en partie à la pandémie. Quant au nouveau palais de justice, il suit son cours et devrait voir le jour en 2028-2032.

M. Jornot précise que le palais de justice n'a pas été fermé, mais l'activité judiciaire a effectivement connu un fort ralentissement à partir de la mi-mars 2020. Au mois de juin, dans certains secteurs, il y avait des baisses jusqu'à 40% et, à fin juin, 2400 audiences avaient « perdues » parce qu'il n'a pas été possible de les convoquer en raison des contraintes liées à la pandémie. En fin d'année, ils n'étaient plus qu'à environ un millier d'audiences en retard. Cela signifie que, non seulement, le rythme a été repris, mais qu'ils ont commencé à rattraper le retard. Il faut savoir que la situation est différente selon les filières. Par exemple, si vous vouliez divorcer, vous n'arriviez déjà pas à aller voir votre avocat. Du coup, cela avait forcément comme effet de repousser une démarche. Pour autant, la personne ne va pas forcément renoncer à divorcer à cause du COVID, mais cela a repoussé les choses.

En matière pénale, il a fallu faire fonctionner la justice pénale sans discontinuer parce que les arrestations ne se sont pas arrêtées. Dans la justice administrative, le retentissement de l'administration a eu un effet à peu près équivalent sur le ralentissement de la justice. Ainsi, c'est un peu différent d'un secteur à l'autre. Le résultat, en fin d'année, est qu'ils avaient traité environ 100 000 procédures sur l'ensemble de l'année 2020. Finalement, il y a eu un ralentissement global des entrées de 6% et des sorties de 8%. L'un étant plus important que l'autre, il y a donc des retards et une certaine accumulation de stocks dus à la pandémie.

Du point de vue strictement financier, comme d'ordinaire, il y a environ un quart des dépenses couvertes par des recettes. Il y a également eu une légère baisse des charges due essentiellement à deux postes. Tout d'abord, par effet mécanique, il y a eu moins de facturation de sanctions pénales. Vu le ralentissement de l'activité, par effet mécanique, il y a eu moins de provisions pour débiteurs douteux. Comme le service des contraventions a lui-même été passablement ralenti, cela accentue ce phénomène. C'est donc une

non-dépense tout à fait virtuelle à mettre en rapport avec une non-recette. Un autre aspect est une baisse relativement importante des dépenses de l'assistance judiciaire qui est complètement corrélée à la baisse de l'activité judiciaire du printemps.

Les recettes sont en hausse parce que les confiscations pénales qui revêtent un caractère non prévisible et non planifiable ont été relativement importantes (5 millions de francs de plus que l'année précédente).

Au niveau des perspectives, la commission de gestion est assez en souci. Depuis plusieurs années, il n'y a pas eu d'augmentation de moyens à disposition du Pouvoir judiciaire. Avec la croissance continue du nombre de procédures, les nouveaux codes (ils datent d'il y a dix ans, mais ils ont été appliqués dans tous leurs détails de façon progressive) et les effets de la pandémie, la situation est assez délicate dans plusieurs juridictions. A titre d'exemple, le Tribunal de police a vu une baisse de son activité en 2020 par rapport à 2019, mais, si on prend la tendance générale depuis 2013, on parle d'un nombre de procédures multiplié par trois. Au niveau du tribunal des mineurs, on voit l'évolution sur trois ans du nombre de procédures ordinaires qui explose de manière spectaculaire et qui met cette juridiction en grande difficulté. Au niveau de la Chambre des assurances sociales de la Cour de justice, elle peine à remplir sa charge puisque cela fait plusieurs années que le taux de sortie est inférieur à 100%. Il y a donc davantage d'affaires entrantes que d'affaires sortantes. En 2020, elle n'a pas connu de répit avec la pandémie, mais une augmentation du contentieux spécifiquement lié à la pandémie en matière d'assurances sociales, de RHT et de divers dispositifs liés au COVID.

M. Jornot attire l'attention des commissaires sur le fait que le Pouvoir judiciaire n'a pas eu à solliciter d'autorisation de dépassement cette année, mais il voit arriver un problème. C'est le fait que, depuis des années, leurs dépenses générales sont supérieures aux dépenses générales prévues par le budget. Celles-ci ne correspondent pas à des fournitures, mais aux frais d'assistance judiciaire, au coût des expertises, au coût des autopsies, etc. En quelque sorte, c'est le coût des procédures. Ainsi, cela fait plusieurs années que, régulièrement, le montant au budget ne suffit pas pour répondre aux besoins. En plus, il y a eu une coupe linéaire en décembre 2019 qui n'a pas aidé. Déjà pour 2021, ils s'attendent à un dépassement qui sera vraisemblablement supérieur à 2 millions de francs. Non seulement le Pouvoir judiciaire devra venir devant la commission des finances, mais il faudra inscrire une somme plus réaliste au budget que celle dont le Pouvoir judiciaire bénéficie depuis 2018.

M. Jornot relève que le dossier de la numérisation est le grand défi des prochaines années. C'est un projet qui a dépassé, en termes de rapidité, celui

du nouveau palais de justice avec surtout ce projet national qui concerne toutes les justices de Suisse et vise à permettre des échanges numériques entre les autorités et les utilisateurs professionnels de la justice sur une base obligatoire et avec les utilisateurs non professionnels sur une base facultative. Ce grand projet est géré sur le plan national. Sur le plan genevois, on doit se préparer pour se brancher à cette plateforme. Il ne s'agit pas seulement de transformer des montagnes de papiers en PDF. Il s'agit d'avoir des instruments de gestion électronique des procédures.

Un commissaire (S) note une augmentation des charges importantes. Il aimerait savoir si, après des années d'application, le nouveau CPC a eu une incidence sur cette augmentation de charges et si c'est lié au changement du cadre légal espéré en 2025 en matière de dossiers judiciaires. Par ailleurs, il demande si une révision du CPC est prévue.

M. Jornot répond que les deux codes entrés en vigueur en 2021 (le CPC pour le civil et le CPP pour le pénal) ont remplacé les lois cantonales de l'époque et ont entraîné une augmentation de l'aspect formel des procédures. Evidemment, le pénal et le civil sont très différents. Pour le pénal, les choses ont pu être constatées très rapidement. Pour le civil, il a fallu plus de temps pour se rendre compte que les exigences formelles entraînaient plus de bureaucratie et la nécessité d'avoir davantage de moyens. La révision de 2025 n'est pas liée au code, mais aux bases légales pour Justicia 4.0. En ce qui concerne les réformes législatives à venir, il y a actuellement une réforme aux chambres fédérales concernant le CPP pour laquelle le Pouvoir judiciaire, le Conseil d'Etat et leurs homologues de toute la Suisse ont insisté sur le fait que cela allait coûter beaucoup plus cher qu'aujourd'hui. Par exemple, dans le projet du Conseil fédéral, il n'est pas possible d'émettre une ordonnance pénale sans avoir fait une audience préalablement. Cela signifie des milliers d'audiences supplémentaires rien que pour le canton de Genève. M. Jornot ne s'attend donc pas à ce que les réformes induisent nécessairement des perspectives d'économies et de simplification.

Concernant le CPC, une réforme est en cours. Elle concerne plus spécifiquement l'aspect des recettes, c'est-à-dire les émoluments que les parties doivent payer dans le cadre des procédures civiles. Elle va probablement entraîner une baisse des recettes pour le Pouvoir judiciaire. En effet, là où, aujourd'hui, on est obligé d'avancer l'intégralité des frais de procédures avant que cela commence, le Conseil fédéral prévoit qu'il faudra en avancer plus que la moitié. Ensuite, le reste est soumis au risque de recouvrement si la partie adverse est insolvable ou qu'elle a disparu dans la nature. On anticipe donc une baisse de recettes ou, en tout cas, un risque sur

les recettes si cette réforme est mise en œuvre sous cette forme. Pour le reste, il n'y a pas de réforme en cours visant à simplifier le CPC.

Ce qui est intéressant du point de vue civil, c'est que le Tribunal civil a essayé de faire un calcul de l'augmentation du nombre d'actes qu'il devait faire avec le nouveau code. Il est arrivé à la conclusion que le nombre de décisions incidentes a doublé en quelques années (900 décisions incidentes de plus par année à rendre avec le CPC). La juridiction s'est également intéressée à calculer le nombre de courriers pour arriver à la conclusion que, avec le nouveau régime, il y avait 35 000 courriers de plus par année qui sont envoyés aux justiciables. Ces éléments peuvent paraître un peu triviaux, mais ils sont assez illustratifs de la masse d'activités de greffe et de bureaucratie judiciaire qui découle très directement de ces codes fédéraux qui sont plus formalistes que ceux dont on avait l'habitude précédemment.

Le commissaire comprend que la commission des finances doit se préparer à faire des rallonges, mais il aimerait savoir quel est le plus pour le justifiable avec ces réformes. En effet, si elles coûtent plus cher et qu'elles n'amènent pas un plus, il se demande dans quel monde on vit.

M. Jornot estime que la question de savoir s'il y a des plus ou des moins est assez complexe. Il a tendance à dire qu'on fait la même chose, mais plus chère, même s'il y a beaucoup de variables qui évoluent. Depuis l'entrée en vigueur des nouveaux codes, il y a 10 ans, il y a notamment le nombre d'affaires qui a augmenté. On ne peut donc pas simplement faire une comparaison linéaire. En revanche, il est certain qu'en passant d'un système où chaque canton avait ses codes à un système unifié, pour certains cantons cela n'a pas impliqué beaucoup de changements (on cite souvent le canton de Zurich dont les Codes ont été un peu les inspirateurs des Codes fédéraux). Pour d'autres, dont les cantons romands, cela a impliqué passablement de changements dans le sens d'une justice plus formaliste. Quand il s'agit simplement de faire des documents qui ne servent à rien, on peut dire que ce n'est pas un plus. Toutefois, il y a d'autres domaines, comme le fait que toutes les audiences au pénal doivent être contradictoires et qu'il faut par conséquent toujours convoquer toutes les parties, etc., où c'est aussi perçu du point de vue de la défense comme étant un progrès alors que, précédemment, le juge d'instruction pouvait décider qu'il n'entendait qu'un prévenu à la fois et personne d'autre. Vous attendiez alors patiemment qu'on veuille bien vous donner l'accès au dossier à la fin de l'instruction.

M. Jornot considère qu'il est donc difficile de dire simplement que ces nouveaux codes n'ont rien apporté de plus au fonctionnement de la justice, mais il est clair qu'ils ont généré, au cours des années, une justice plus coûteuse. Quant aux Chambres fédérales, elles ont unifié le droit de procédure.

Aujourd'hui, elles travaillent sur des réformes qui ne visent pas à revenir en arrière. Il ne faut pas s'attendre à ce qu'il y ait de grands bouleversements par rapport à ces codes. Au contraire, il faut se faire à l'idée que leur instrument doit être adapté pour faire face à l'application de ses codes, à l'augmentation du nombre de procédures, etc.

A la suite de quoi, le commissaire comprend que les prochains budgets que le Pouvoir judiciaire va présenter seront en augmentation.

M. Jornot note que, indépendamment de la question des codes, quand on voit l'évolution de certains contentieux (l'exemple des mineurs est assez typique), il faut s'attendre à ce qu'il soit nécessaire de demander au Conseil d'Etat puis au Grand Conseil du renfort dans un certain nombre de juridictions et, pour le reste, à ce que les dépenses générales soient adaptées de manière à ce qu'ils ne soient pas obligés de venir demander des rallonges constamment. Il faut préciser que, pour le Pouvoir judiciaire, les dépenses générales ne sont pas un stock qu'il distribue. C'est au gré des procédures que tels et tels coûts se présentent, sont décidés par le juge et sont donc présentés en facture à la direction des finances.

Au sujet de la demande de savoir si le Pouvoir judiciaire arrive déjà à chiffrer quels seront ses besoins supplémentaires, M. Jornot indique que, par rapport aux environ 2 millions de francs pour le dépassement de crédit, on parle d'un chiffre qui correspond au manco dans les dépenses générales estimées pour l'année 2021. En ce qui concerne 2022, le Pouvoir judiciaire est en plein processus budgétaire. Comme chaque année, il recueille les budgets de chacun des tribunaux et de ses services généraux, il fait l'addition et il constate que cela fait beaucoup. Ensuite, la commission de gestion du Pouvoir judiciaire procède à des arbitrages, comme peut le faire le Conseil d'Etat à une autre échelle, de manière à présenter, dans un premier temps au Conseil d'Etat et dans un deuxième temps au Grand Conseil, un budget correspondant à ce qu'ils estiment légitime et raisonnable de demander. Ce processus étant en cours, il est trop tôt aujourd'hui de dire exactement comment se présentera le budget du Pouvoir judiciaire, mais il sera présenté au Conseil d'Etat avant l'été. En tout cas, ce qu'ils ont fait, ces dernières années (l'année dernière en lien avec la pandémie et auparavant en lien avec les supplications du Conseil d'Etat, etc.), c'est-à-dire venir en disant qu'on ne demande rien, cela ne sera pas possible cette année.

Concernant projet Justicia 4.0 qui a lieu au niveau national, et si la question des cyberattaques est prise en compte aujourd'hui à Genève, M. Jornot pense qu'il est inutile de dire que, dès qu'on exploite un système informatique, on est sujet à des problèmes de sécurité et que les données traitées par la justice sont des données sensibles qui méritent une protection particulière. Aujourd'hui,

les données traitées dans les systèmes informatiques actuels du Pouvoir judiciaire sont essentiellement des données de procédures. Si un hacker s'emparait d'un certain nombre de choses, il se retrouverait avec des informations qui n'ont pas beaucoup d'utilité (par exemple qu'une audience a été convoquée à telle date). Avec Justicia 4.0, on va changer de dimension puisqu'on passe au dossier électronique. A partir de là, une intrusion qui permettrait d'accéder à des données permettrait d'accéder véritablement à des dossiers. Cela signifie que l'une des contraintes du projet national Justicia 4.0 est de garantir la sécurité des données. Ainsi, quand un avocat établi dans un autre canton déposera une écriture dans le canton de Genève, quand il consultera un dossier mis à disposition par la justice genevoise ou quand celle-ci transférera un dossier pénal dans un autre canton, il faudra garantir que toutes les données soient sécurisées à un niveau satisfaisant. C'est l'une des tâches du projet national. Ce n'est pas le canton de Genève qui va directement définir ces standards, mais cela va être fait par structure Justicia 4.0.

L'environnement fédéral fait que c'est très compliqué, mais le but est de mettre en place une corporation de droit public, incluant la Confédération et les cantons, chargée de gérer cette plateforme. C'est elle qui aura la tâche de définir les standards. Par exemple, un standard est d'exiger que toutes les données soient toujours en Suisse. Il y a un besoin de sécurité et de pouvoir rassurer les utilisateurs quant à cette sécurité.

Concernant le manque de volonté d'utiliser les mêmes plateformes, M. Jornot répond que ce n'est pas tout à fait cela, mais on touche au cœur du problème. Quand on parle de mettre à disposition une plateforme qui permette à toutes les autorités, à toutes les justices et à tous les utilisateurs professionnels tels que les avocats d'échanger, il s'agit de savoir si on ne met à disposition qu'un tuyau ou si cela implique que les gens travaillent selon les mêmes méthodes, utilisent les mêmes logiciels de gestion électronique des dossiers, voire adaptent les processus judiciaires. En l'état, on ne parle pas seulement de définition de standards communs, mais on parle réellement d'une plateforme, c'est-à-dire d'un outil d'échange qui sera commun à tous. Ensuite, on parle, à l'échelon n° 2, de programmes de gestion électronique des dossiers qui, en l'état, seront le fait des utilisateurs eux-mêmes. C'est la raison pour laquelle le projet e-dossier est développé à Genève. Quant au 3^e volet, c'est-à-dire la manière dont chacun travaille et les applications métiers utilisées, cela reste chacun qui le définit. On ne va donc pas vers une justice nationale unifiée à la française ou à l'autrichienne, mais on vise à avoir quelque chose qui fasse que chaque canton ne développe pas de gigantesques projets informatiques seul dans son coin et qui seraient incompatibles avec ceux des autres. Cela reste dans cette perspective.

Un commissaire (Ve) revient sur la page de la présentation qui traite de la Chambre des assurances sociales. Il comprend que le stock initial correspond au nombre de procédures qui étaient là au 1^{er} janvier. Il voit qu'il y a 900 dossiers en cours en 2020 avec 1200 dossiers supplémentaires qui entrent et environ 1100 dossiers qui sortent. Autrement dit, il y a un stock d'environ 9 mois de procédures, ce qui est très important. Il aimerait donc savoir quels sont les moyens envisagés pour réduire ce stock.

M. Jornot constate que le commissaire lit les chiffres de façon pertinente. En effet, si on continue selon ce schéma, il y aura bientôt l'équivalent d'une année de stock. Cela entraîne évidemment des situations qui ne sont pas acceptables pour les justiciables, surtout pour la justice des assurances sociales qui est censée être une justice simple, rapide et pour laquelle les gens reçoivent des réponses. Evidemment, c'est une situation qui n'est pas satisfaisante. C'est la raison pour laquelle le Pouvoir judiciaire s'attend à devoir procéder à un certain nombre de réorganisations qui relèvent de la juridiction elle-même pour voir comment elle peut, par exemple, trouver des pistes de simplification de l'instruction. D'un autre côté, le Pouvoir judiciaire est parfaitement conscient que c'est une juridiction qui devra avoir ses moyens renforcés à terme. Il n'y a pas de miracle. Face à de tels chiffres, on ne peut s'imaginer qu'une réorganisation des flux à l'interne permettra de résorber le retard.

M. Jornot ajoute que la Chambre des assurances sociales fait partie de la Cour de justice et qu'il y a déjà eu des mesures internes à la Cour. Depuis un moment, un magistrat a été prêté par la Chambre administrative à la Chambre des assurances sociales (c'est un magistrat à mi-charge, soit l'équivalent d'une demi-charge de magistrat). La commission de gestion, par le biais du secrétaire général, a en outre contractualisé des juges suppléants. Ce sont ainsi trois anciens magistrats professionnels, qui connaissent donc parfaitement le métier, qui ont été contractualisés pour qu'ils s'engagent à assumer un certain nombre de procédures, comme ils le faisaient avant de prendre leur retraite qui est assez récente. Cela équivaut à environ 1,1 charge de juge. En additionnant les deux éléments, il y a déjà 1,6 charge de plus aujourd'hui que la dotation de cette Chambre pour tenter d'absorber le stock. On n'est pas encore dans la réduction de ce stock, d'autant plus qu'il faut ajouter à cela le contentieux COVID spécifique qui est assez lourd pour cette chambre. C'est l'une de celles qui ont le plus de procédures spécifiquement liées au COVID.

Le commissaire demande s'il y a par exemple un objectif en termes de stock pour redescendre celui-ci à un niveau acceptable afin que les justiciables puissent avoir la réponse qu'ils attendent de la justice.

M. Jornot fait tout d'abord remarquer qu'un stock zéro n'existe pas. Quand on dépose un recours à la Chambre des assurances sociales, elle doit impartir

un délai à l'assurance. Ensuite, il y a un droit à la réplique et à la duplique. De toute façon, il y a un certain temps qui s'écoule pendant lequel on n'est pas dans du retard. On est dans la gestion normale de la procédure. Cela fait que, même si on avait beaucoup plus de juges à disposition, on n'aurait de toute façon jamais un stock réduit à zéro. Concernant la durée normale, à l'interne, le Pouvoir judiciaire a des standards fixés par la loi ou par des exigences de l'autorité de surveillance (le conseil supérieur de la magistrature). A la Chambre des assurances sociales, on considère qu'un dossier est traité dans un délai normal lorsque la décision est rendue au plus 4 mois après la fin de l'instruction. Par conséquent, quand le conseil supérieur de la magistrature fait un contrôle, tous les six mois, dès qu'on est au-dessus, il faut annoncer les dossiers. Cela permet de voir quel est le dépassement. Pour la commission de gestion du Pouvoir judiciaire. M. Jornot ne peut pas dire qu'elle ait un objectif consistant à dire que c'est 500 dossiers et pas un de plus ou tel pourcentage de stock. En revanche, ils travaillent sur le fait d'inverser la tendance et de tenter de réduire le stock, sans pouvoir fixer d'objectif absolument précis et chiffré.

Le commissaire comprend que le stock n'est pas obligatoirement du retard, mais que cela peut aussi être du transitoire, ce qui est confirmé par M. Jornot. C'est la raison pour laquelle il insiste sur ce délai de 4 mois dans lesquels les magistrats sont censés pouvoir rendre les décisions. Globalement, si on prend cet élément et qu'on calcule le nombre de causes où le jugement est rendu plus tard, on peut se dire que c'est du délai supplémentaire. En revanche, si on prend la totalité du stock, on ne peut pas dire que tout est du retard.

Examen de la politique publique « K Santé »

(Commissaires rapporteurs : MM. Alberto Velasco et Jacques Blondin)

Audition du département de la sécurité, de la population et de la santé (DSPS)

Représenté par :

M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat/DSES

M. Michel Clavel, directeur financier/DSES

M. Adrien Bron, directeur général de la santé/DSES

Les rapporteurs notent que certains points ressortent particulièrement du dossier concernant cette politique publique. Il y a évidemment les HUG avec

leur rôle d'hôpital COVID et les conséquences financières à hauteur de 168,5 millions de francs. C'est un des points essentiels de cette politique publique à part la problématique du COVID qu'il a fallu gérer avec toute l'urgence, la célérité et les décisions qu'il a fallu prendre et qui ont parfois fait l'objet de commentaires dans tous les sens. Il y a aussi la question de la possibilité ou non d'obtenir une participation financière de la Confédération et des assurances.

Ils précisent que la sous-commission n'a pas parlé du rapport du BAK. Il serait donc important que les auditionnés puissent aborder ce point.

Ils adressent des remerciements à tous les collaborateurs du département qui ont été sur le pont avec cette pandémie. Evidemment, il est beaucoup plus facile maintenant d'expliquer ce qu'il aurait fallu faire, mieux faire ou ne pas faire, il y a une année. Ils ont eu la tâche difficile de devoir prendre des décisions et de les assumer. Concernant les coûts celui de l'hôpital et des cliniques avec la possibilité ou non de récupérer parce que ces transferts seront éventuellement moins lourds que prévu.

M. Poggia note que l'année 2020 a été particulière. Tout le monde en est bien conscient. Il faut aussi dire que l'année 2021 n'a, pour le moment, pas tellement dérogé à l'année 2020. D'ailleurs, pour la fin de l'année, même si les problématiques sont un peu différentes, il n'en demeure pas moins que la vaccination et le testing impliquent d'autres défis, peut-être moins visibles pour le testing et, surtout, pour le traçage. Les équipes de traçage travaillent en effet dans l'ombre. C'est un travail ingrat, non pas qu'ils ne soient pas remerciés parce qu'ils ne le font pas pour l'être, mais on a l'impression que cela ne sert pas à grand-chose. On voit les résultats. On voit enfin que, depuis une quinzaine de jours, les cas sont en train de diminuer au niveau des hospitalisations, mais tout est relatif. Taïwan qui était cité en exemple pendant longtemps connaît aujourd'hui une explosion de cas. C'est bien pour dire qu'on n'est vraiment à l'abri de rien. Néanmoins, on se rend bien compte que le traçage et le fait de casser les chaînes de transmission sont certainement ce qui est à l'origine des résultats favorables que l'on voit aujourd'hui. En effet, il y a quand même des variants plus contagieux et, malgré cela, la situation est sous contrôle.

Il y a la vaccination et on voit que la courbe des classes d'âges qui ont été priorisées est en baisse. D'ailleurs, ce sont les classes d'âge les plus élevées et celles qui étaient le plus exposées à un risque d'aggravation ou de complication de la situation. Sur ce point, M. Poggia pense que la stratégie a été bonne. Maintenant, la vaccination a été ouverte au reste de la population, ce qui va aussi donner une perspective aux plus jeunes. Il suffisait d'avoir les vaccins pour pouvoir le faire. Il a souvent été demandé pourquoi ce n'est pas ouvert

davantage, mais cela ne sert à rien d'ouvrir si on n'a pas les vaccins. Aujourd'hui, les vaccins arrivent en plus grande quantité. On vaccine tout ce que l'on reçoit et même plus que ce que l'on reçoit. En effet, quand on regarde le nombre de doses reçues par rapport au nombre de doses utilisées, on se rend compte qu'on est les champions suisses puisqu'on vaccine plus de monde qu'on devrait par rapport aux doses qu'on leur envoie. En effet, les doses sont calculées avec une déperdition que l'on arrive à éviter à Genève. Heureusement, on peut aller au-delà.

Malheureusement, 2021 n'échappera pas à cette préoccupation du COVID. En 2020, les hôpitaux, y compris privés, ont été mis à rude épreuve avec la réorganisation du réseau hospitalier. Il y a eu un manque à gagner (ce n'est pas très joli de parler de manque à gagner quand il s'agit de soins parce qu'on aimerait tous que les gens soient en bonne santé et qu'on ne gagne rien) et, par rapport à ce qui est budgétisé, les sommes ne sont pas entrées alors que les patients à soigner étaient présents. Il y a des opérations qui ont été reportées. Il y a aussi tout l'ambulatoire hospitalier qui a été fortement affecté. Il n'y a pas eu seulement un report d'opérations, mais aussi des opérations qui n'auront finalement pas lieu. Avec l'obligation de garder des lits à disposition pour la deuxième vague puis pour la troisième vague potentielle que l'on semble avoir encaissée puisqu'on a vu une vague bien moins haute que la deuxième parce que la situation et la situation étaient aussi différentes, on a ainsi gardé des lits à disposition aussi bien dans les soins aigus que dans les soins intensifs avec le personnel qui va autour.

Quant à savoir qui va supporter ce manque à gagner et si c'est une facture que le canton va devoir définitivement assumer. M. Poggia aimerait pouvoir dire que cela ne sera pas le cas, mais la situation n'est pas encore réglée. Il ne cache pas que, pour l'instant, la Confédération n'est pas très aidante envers le canton dans ses démarches. M. Poggia a vu personnellement M. Berset, il y a dix jours, après lui avoir envoyé, il y a plus de deux semaines, un courrier où M. Poggia demandait qu'il mette sur pied une séance de médiation avec des représentants des cantons, de la Confédération et des assureurs pour trouver une solution. M. Berset s'est déclaré ouvert à cette idée et M. Poggia espère que cela va pouvoir être mis sur pied. L'idée est d'amener les assureurs à participer à ce manque à gagner global qui se traduit non seulement sur l'obligation de combler un manque de recettes des HUG pour faire face aux frais courants, mais aussi le fait d'avoir dû prendre en charge des coûts des cliniques privées qui ont été mises à contribution pour recevoir notamment les patients non-COVID qui ont été sortis (en tout cas lors de la première vague et moins par la suite) des HUG.

Il faut savoir que la somme estimée par H+ (la faîtière des hôpitaux publics et privés) est de 2,6 milliards de francs pour la perte globale, ce qui est largement compté selon les assureurs, voire excessif. Cela étant, on comprend bien que, avec les réserves à disposition, un geste de 2 milliards de francs sera déjà bienvenu. Cela laisserait suffisamment aux assureurs pour voir venir la suite.

Pour l'instant, on est au milieu du gué. M. Poggia ne compte pas laisser cette question sans solution. C'est une problématique politique. Il est vrai qu'il n'y a pas d'obligation légale parce que la loi ne prévoit pas que les réserves puissent être utilisées pour ces situations. Tout versement doit être fait sur une base légale. Quoi qu'on puisse en penser, c'est de l'argent des assurés qui est en main des assureurs. Donc, ces derniers disent qu'ils doivent rendre des comptes à leurs assurés et qu'ils ne peuvent donc pas faire des versements à des tiers, notamment à des cantons, sans l'accord des assurés.

M. Poggia n'avait pas en tête que la commission allait questionner précisément le département sur le rapport du BAK. Cela étant, il n'a pas de souvenir que les hôpitaux genevois ont été pointés du doigt dans ce rapport, mais il y a d'autres secteurs, comme la détention, qui ont plutôt été montrés du doigt.

M. Clavel ne sait pas s'il faut dire qu'ils ont été pointés du doigt, mais ils présentent des coûts qui sont peut-être supérieurs à la moyenne des autres cantons.

M. Poggia note, en ce qui concerne les HUG, qu'il a toujours eu la question des missions d'intérêt général. Plusieurs fois, depuis qu'il est à la tête du département, il y a eu des rapports d'entités privées mandatées par des cliniques privées pour démontrer que Genève était particulièrement cher par rapport à d'autres hôpitaux universitaires suisses. Si on prend un canton comme Berne, les missions d'intérêt général que celui-ci confie ne sont pas confiées uniquement à l'Inselspital, mais aussi à d'autres entités compte tenu de la grandeur du territoire. Quand on compte le coût de production des soins, il faut évidemment sortir tous ces frais pour des missions d'intérêt général qui sont beaucoup plus importantes aux HUG qu'ailleurs. Si on les sort et que l'on voit ce que l'on donne à Genève et ce que l'on donne dans d'autres cantons, certains pourraient faire un raccourci en disant que, par les missions d'intérêt général, le canton de Genève subventionne indirectement l'activité de soins des HUG. Evidemment, c'est une vision tout à fait trompeuse puisqu'on ne prend pas en compte les missions d'intérêt général qui sont accordées à d'autres entités cantonales.

Les rapports du BAK sont évidemment un outil de réflexion intéressant, mais on a vu à quel point on a parfois dû se bagarrer pour leur dire qu'ils étaient en train de comparer des pommes et des poires. C'est une énergie importante pour faire comprendre comment on fonctionne. Parfois, le fait de dire que c'est plus cher ici que là, cela vient aussi d'un manque de connaissance des spécificités locales. M. Poggia sait qu'un gros travail a été fait par la DGS avec les représentants du BAK pour expliciter les coûts genevois, ce qui a permis d'avoir une situation qui est proche de la vérité, mais le premier jet du BAK était inquiétant.

M. Bron confirme les propos de M. Poggia. Il n'a pas plus en tête tous les éléments relatifs au rapport du BAK, mais, comme toujours, il y a un moment d'apprentissage de la manière dont fonctionne chaque canton. Il est clair que la particularité genevoise est d'avoir un paysage hospitalier particulièrement centralisé avec un certain nombre de missions d'intérêt général et de santé publique qui sont confiées aux HUG. Il faut ainsi toujours détricoter ce qui est comparable. Dans ces missions d'intérêt général, il y a des missions sociales, d'accès aux soins pour les grands précaires, pour les migrants, pour les détenus, etc. C'est donc toujours un important travail pour expliciter ces différents éléments qui, à la fin, sont particulièrement transparents à Genève. C'est aussi ce que l'on peut retrouver. Il est beaucoup plus difficile à aller lire cela de façon lisible dans d'autres cantons où c'est moins centralisé. A Genève, l'avantage que c'est relativement clair, explicite et quantifié dans le contrat de prestations par des comptabilités analytiques qui sont certifiées au niveau intercantonal. Ce ne sont donc pas des choses farfelues qui permettent de quantifier ces missions. Il n'en reste pas moins que le coût de production du point DRG reste supérieur aux HUG, même si on le toilette de tout le reste. C'est une chose sur laquelle il faut travailler. Evidemment, le coût de production du point DRG fluctue en fonction des mécanismes salariaux et de l'évolution de l'activité. Evidemment, une année où il y aura les mécanismes salariaux et peu d'évolution de l'activité parce qu'il y aura un virage ambulatoire assez efficace, cela va être plus difficile au niveau du coût de production. Maintenant, sur les comparaisons d'équipes et de skill-mix de personnel, il y a des choses sur lesquelles il faut travailler, qui sont identifiées et sur lesquelles des choses sont en route.

M. Poggia fait remarquer que, au niveau salarial pour les infirmières, Genève est 10 à 15% supérieur au canton de Vaud avec des plutôt quelques heures hebdomadaires en moins qu'en plus. Il ne dit pas que c'est bien ou mal, mais si on compare le coût de production d'un point DRG, qui est l'unité de mesure pour les soins hospitaliers, il est évident que l'on arrive à un résultat supérieur à Genève.

M. Clavel signale que, entre la première version du rapport qui leur avait été donné et la version finale, on voit que les coûts imputés, par exemple dans le secteur des hôpitaux, ont été profondément revus à la base en réimputant par exemple les coûts de l'unité médicale carcérale dans la détention plutôt que dans le domaine des hôpitaux. Dans le périmètre de comparaison, le canton de Zurich avait des coûts anormalement bas du fait que tous les coûts de formation qui sont dans les trois lignes de subvention dévolues aux HUG étaient imputés sur les tâches de formation hautement spécialisée.

M. Bron fait remarquer que c'est un grand classique des comparaisons hospitalières dans les CHU suisses. Dans toutes les autres institutions universitaires, les coûts de la formation sont imputés principalement à l'université, ce qui, en grande partie, n'est pas le cas dans la comptabilité et les pratiques budgétaires genevoises. A tout prendre, c'est plus lisible avec ce qui est présenté dans la comptabilité des HUG que ce qu'on va pouvoir trouver dans d'autres hôpitaux universitaires.

M. Poggia note que ce qu'a dit M. Clavel sur la médecine pénitentiaire est intéressant. A Genève, elle fait partie du budget des HUG alors que ce sont des médecins qui travaillent principalement à Champ-Dollon. Dans d'autres cantons, tout le médical pénitentiaire est dans le budget pénitentiaire. Si on compare les situations sans tenir compte de ces différences, on arrive à des résultats opposés.

Questions des commissaires

Concernant l'intervention d'un commissaire qui demande s'il y a une volonté de proposer ou de demander une base légale, notamment des représentants du canton à Bern et si le Conseil d'Etat a eu des démarches auprès d'eux pour qu'ils interpellent le Conseil fédéral pour décréter une base légale le cas échéant pour assurer cette participation des caisses. Par ailleurs, il demande si on a une idée de ce que les caisses auraient économisé, des bénéfices qu'elles auraient faits ou non ou des réserves supplémentaires qu'elles auraient constituées ou non.

M. Poggia indique qu'une loi n'aurait en principe pas d'effet rétroactif. Il faudrait donc trouver une solution ad hoc pour qu'il y ait une prise en charge. A sa connaissance, il n'y a pas de texte déposé au niveau fédéral. Les cantons pourraient effectivement intervenir, mais M. Poggia n'est pas certain qu'il y ait une majorité au sein du parlement fédéral pour entrer en matière. Il pense que seule la pression politique amènera les assureurs à faire un geste. On sait ce qui s'était passé quand 8 ou 9 cantons avaient versé trop de primes de 1996 en 2013. Le parlement avait simplement décidé que c'était comme ça. C'est

suite à des pressions politiques qui sont intervenues de la part des gouvernements cantonaux que le Conseil fédéral est revenu à la charge avec une prise en charge partielle du trop encaissé. Cela étant, il faut utiliser toutes les voies possibles.

M. Poggia relève que c'était de l'accumulé. Pratiquement, c'était de l'argent qui était là et qui avait été mis dans les réserves que les assureurs avaient. C'est comme un compte épargne que les Genevois avaient créé malgré eux et dont on ne leur a remboursé qu'une partie.

M. Bron n'a pas les chiffres en tête concernant la deuxième question de mais il a deux éléments de réponse. Tout d'abord, les chiffres donnés sur la réalité des dépenses des assurances en 2020 sont un peu contestés. En effet, c'est suivi avec un outil relativement imparfait qui est le monitoring de l'OFSP. C'est simplement la totalité des factures envoyées aux assurances. C'est un indicateur parce qu'il y a, chaque année, plus ou moins le même biais, mais qui est imparfait parce que cela ne dit rien sur ce qui sera remboursé ni sur l'évolution de ce qui est dépensé comme prestations de santé parce que tous ceux qui sont en dessous de la franchise ne vont pas envoyer les factures. Sur la base de cet indicateur, les assurances ont dit qu'il y avait quand même une aggravation des coûts en 2020. C'était un peu contre-intuitif parce qu'on avait l'impression que, entre les coûts COVID des hospitalisations qui allaient être moindres que les coûts des opérations reportées et une activité ambulatoire quand même moins importante, il aurait dû y avoir une stagnation. On a ainsi besoin d'en savoir plus sur la réalité des coûts 2020. Malgré ces interrogations, il est sûr que cette évolution a été inférieure à ce qui avait été prévu pour fixer les primes 2020. A ne pas en douter, il y a un certain nombre de dizaines de millions de francs qui ont été perçues en trop par rapport à l'évolution prévisible des primes. Malheureusement, c'est assez souvent comme ça.

M. Poggia ajoute que les calculs pour le canton de Genève montraient que les projections faites pour calculer les primes 2020 s'étaient révélées pessimistes par rapport à la réalité. En réalité, pour le canton de Genève, les assureurs ont moins dû dépenser, malgré ou grâce au COVID. On a entendu leurs déclarations selon lesquelles les patients COVID coûtent très cher et que les coûts allaient exploser. En fait, un patient COVID coûte très cher, mais cela reste heureusement une petite partie de la population qui est allée aux soins intensifs. Il faut mettre cela en relation avec les économies réalisées par des opérations et surtout de l'ambulatoire qui n'ont pas eu lieu (il faut rappeler que, durant une période, seules les situations d'urgence étaient prises en charge). En tout cas, pour Genève, les chiffres disponibles montraient qu'une partie des primes est allée à nouveau augmenter les réserves. On pourrait dire que ce sont les réserves des Genevois, mais c'est une fiction puisqu'il n'y a pas de réserves

cantoniales. En fait, c'est un grand pot commun. Ainsi, les Genevois ont alimenté les réserves des assureurs également pour l'année 2020.

M. Bron fait remarquer qu'il y a un indice avec le manque à gagner des HUG qui est lié à une diminution d'activités médicales. Evidemment, le tout ne concerne pas l'assurance obligatoire des soins et d'autres assurances entrent en ligne de compte, mais c'est à la fois de l'ambulatoire et de l'hospitalier, sachant que l'ambulatoire est intégralement à charge des primes. On ne peut donc pas simplement prendre les 45% et 80% des 168 millions de francs. C'est davantage que cela, mais, rien que là, cela donne plusieurs dizaines de millions de francs qui n'ont pas été payés par les caisses.

Concernant la baisse des consultations chez le médecin et des pharmaciens, M. Bron répond que ces statistiques existent, mais elles ont toujours beaucoup de retard. On saura assez précisément ce qui aura été versé par les caisses dans ces secteurs d'activité, mais avec un an et demi voire deux ans de retard.

Concernant le rapport du BAK et le fait qu'il faudrait reprendre les données, les séparer et les réinterpréter, M. Poggia n'est pas un fanatique de ce genre de comparaisons, même si, quand on n'a rien d'autre, il faut bien pouvoir se comparer. Régulièrement, on entend qu'il y a beaucoup plus de policiers à Genève et qu'ils ont beaucoup plus payé qu'ailleurs et qu'on a globalement beaucoup plus de fonctionnaires à Genève, sans comparer les tâches qui se font plus au niveau cantonal qu'un niveau municipal dans beaucoup de domaines. Si on prend uniquement les administrations cantonales et qu'on les compare, il est vrai que Genève a plus de fonctionnaires par 100 000 habitants, mais il faut encore savoir si on ajoute les communes ou non.

M. Clavel sait qu'un travail est en cours en vue d'actualiser les clés de répartition des dépenses sur les différentes natures de dépenses fédérales de manière à mieux coller avec le modèle tel que prévu à Berne. Par exemple, dans le domaine de la sécurité, il est difficile d'avoir l'information précise sur la situation dans d'autres cantons pour savoir comment y est organisée la brigade de sécurité des audiences. A Genève, elle est rattachée au domaine de la détention alors que, dans d'autres cantons, elle est rattachée à la police. C'est quelque chose qui est difficile de savoir et cela génère des biais entre les différents chiffres.

M. Poggia estime que la question qui se pose est la suivante. Le canton demande un rapport et, finalement, il vient dire qu'il ne peut rien en faire parce que ce qu'il dit est contestable. On peut ainsi se demander à quoi cela sert de demander des rapports si c'est pour ne rien en faire. Il fait remarquer, par rapport aux potentielles améliorations, que s'ils connaissaient tous les potentiels, ils les utiliseraient, sinon ils seraient totalement incompetents.

M. Clavel ajoute que le département va fournir une appréciation sur le rapport et les détails qu'il met en évidence. Pour un certain nombre de choses, on ne peut pas forcément trouver la raison de l'écart sans une analyse plus approfondie.

Au sujet des analyses qui ont été faites, M. Poggia répond que ce sont des analyses que les services financiers ont faites. Ils ont tiré les conséquences du rapport et ils ont essayé de comprendre les points favorables et défavorables et de voir quelles étaient les explications. Si on arrive à la conclusion que Genève est plus cher parce que les échelles de traitement genevoises sont plus élevées, il n'y a pas de piste d'amélioration, si ce n'est de baisser le salaire des fonctionnaires, ce à quoi personne ne songe. C'est la limite de l'exercice. Si la commission s'attend que le département lui remette un rapport dans lequel il dise, sur la base du rapport du BAK, les pistes qu'il va suivre pour améliorer les prestations, ce n'est pas le rapport du BAK qui permet de savoir si les prestations correspondent aux besoins de la population. C'est un travail qui est fait constamment en réorientant les moyens financiers mis à disposition là où l'on a besoin et en les réduisant là où il s'avère que le besoin disparaît. Si c'est simplement pour dire pourquoi on est plus cher à Genève et comment améliorer les choses, c'est une question de fonctionnement global de l'Etat et ce n'est pas le rapport du BAK qui va donner des orientations dans ce sens. C'est le travail qui est en train d'être fait aussi avec des discussions qui ont lieu avec les différents partis politiques pour voir comment réorganiser l'administration pour être plus efficace et essayer d'éviter d'avoir des collaborateurs qui ne sont pas absolument nécessaires et avoir des réévaluations constantes lorsqu'un collaborateur quitte ses fonctions et voir s'il doit véritablement être remplacé. C'est un travail qui est évidemment extrêmement compliqué.

M. Poggia signale que, en Suisse, deux hôpitaux sont en capacité de prendre en charge des patients Ebola, à savoir Genève et Zurich. Heureusement, ces patients ne sont pas nombreux, mais, à un moment donné, il y avait un risque majeur et Genève a même accueilli un patient Ebola cubain. Genève a ainsi un mandat de la Confédération pour garder une capacité pour recevoir de patients Ebola. Evidemment, il n'y a pas de collaborateurs qui sont les bras croisés en train d'attendre les patients Ebola. Par contre, on dirait que c'est le cas à Zurich. Quand on regarde les coûts de fonctionnement de cette unité Ebola à Zurich, qui est prise en charge par l'ensemble des cantons, les gens formés spécifiquement pour la prise en charge de ces patients, qui sont particulièrement compliqués, sont du personnel qui travaille dans d'autres secteurs. On a ainsi à Genève un coût pour la mise en place de cette cellule de prise en charge qui est une proportion infime de ce que demande Zurich. Les

autres cantons demandent des explications à Zurich puisque tout le monde doit participer, mais Zurich ne donne que partiellement des explications. C'est donc la situation inverse dans ce cas. Si Genève était dans la position du canton de Zurich, la commission des finances, même si elle était certainement moins intéressée parce que c'est pris en charge par les autres cantons, devrait demander pourquoi Zurich demande 10 alors que Genève demande 3. M. Poggia pense que c'est dans ce sens que doit travailler la commission des finances. Cela étant, il n'envie pas la tâche des commissaires qui n'est pas simple. Il est vrai que le simple examen des comptes permet de faire une analyse quantitative. Ensuite, quand il s'agit d'examiner les différences qualitatives qui devraient être une vraie analyse de l'activité de l'Etat, c'est beaucoup plus compliqué pour tout le monde.

Un commissaire (EAG) partage un peu l'indignation exprimée devant la répartition des dépenses face au COVID et au fait que les assurances-maladie ont pu faire des économies en pleine pandémie. Cela a vraiment mis un terme au débat sur l'utilité de ces assurances et démontré qu'elles occupent essentiellement une place de parasite dans la société suisse et genevoise puisqu'elles ne courent aucun risque. Donc, leurs réserves sont injustifiables, d'autant plus qu'elles n'ont même pas le risque d'assurés qui ne paieraient pas leurs primes. Il est vrai que, à force d'augmenter celles-ci, des gens n'arrivent plus à payer, mais l'Etat doit rembourser aux assurances-maladie 85% des créances non payées. Concernant les surcoûts des primes d'assurance-maladie, il demande s'il serait possible de transmettre ces estimations à la commission des finances.

M. Poggia répond positivement. Cela a été fait sur la base d'éléments officiels de l'OFSP. Il faut voir que ce sont les factures émises lors d'une année avec une imprécision qui se répercute d'année en année puisqu'on peut recevoir des factures au mois de janvier pour des traitements qui ont eu lieu l'année d'avant. Inversement, à la fin de l'année, on ne va pas recevoir les factures pour les traitements qui auront été faits à la fin de l'année, l'un compensant l'autre. Ce calcul, qui s'est toujours montré assez proche de la réalité, peut bien entendu être transmis à la commission des finances.

Concernant ce qui est a été versé aux cliniques privées qui reçoivent un financement public, et les travaux de rénovation de la clinique de Beau-Séjour,

M. Poggia signale que, à partir de 2020, le système de financement a été modifié. L'année 2020 qui devait être la première année du nouveau modèle de prise en charge des soins stationnaires a été complètement chamboulée par le COVID. Ce qui devait être une année d'observation n'est absolument pas significatif de ce que cela doit être. A partir de 2020, il y a eu la réalisation d'une planification hospitalière avec une liste hospitalière où sont placés les

différents hôpitaux, y compris les HUG, avec les spécialités pour lesquelles ils sont reconnus selon les critères d'économicité et d'efficience. Pour les interventions ayant lieu dans ces spécialités auprès de ces hôpitaux, le canton participe à hauteur de 65%, 45% étant à charge de la LAMal de l'assuré. Le canton a mis cette règle supplémentaire selon laquelle il ne participe, pour les patients ayant une assurance complémentaire qui sont opérés en clinique, que pour autant qu'il y ait la règle de « un pour un ». Par hypothèse, le canton ne participe pour 100 patients privés pour l'orthopédie que pour autant que la clinique prenne également 100 patients qui n'ont que la LAMal dans la même spécialité. Donc, si elle s'occupe de 200 patients en orthopédie, pour les 100 supplémentaires, il n'y aura pas de participation cantonale.

Compte tenu du COVID, il a fallu chambouler le système et placer les cliniques dans des listes hospitalières provisoires pour d'autres spécialités que celles pour lesquelles elles avaient été désignées afin de pouvoir décharger les HUG qui ont été concentrés pour les patients COVID. Pour ces nouveaux patients qui, en temps normal, n'auraient pas été pris en charge financièrement par le canton pour leur intervention en clinique privée, le canton a quand même dû payer les 55% qui, normalement, auraient dû être payés aux hôpitaux. A ce moment, il y a eu un transfert de participation cantonale pour un certain nombre de patients qui ont dû être opérés pendant la période COVID, qui n'ont pas pu l'être aux HUG, mais qui l'ont été en clinique. Le canton a évidemment tenu compte de ces paiements pour calculer les pertes des cliniques qui ont été prises en charge pour la réquisition qui a été faite de leurs structures. Néanmoins, c'est de l'argent qui, en temps normal, serait allé aux HUG, mais qui, compte tenu de la structure hospitalière mise en place pour répondre à la crise, sont des sommes qui ont été versées aux cliniques.

M. Poggia précise que l'on verra en 2023 quand on aura les comptes 2022 en espérant que, d'ici la fin de l'année 2021, le COVID n'obligera pas à prendre à nouveau des dispositions pour déplacer des patients par rapport aux listes hospitalières. Sauf erreur, le système mis en place n'a pas été contesté comme tel par les assureurs ni les cliniques, seule l'attribution pour une spécialité particulière est contestée par une clinique qui souhaitait être sur la liste hospitalière pour une spécialité.

Concernant Beau-Séjour, ce n'est malheureusement pas dans les priorités de rénovation. Toutefois, des travaux vont être faits au niveau du chauffage et de la climatisation parce qu'il y a un problème à ce niveau.

M. Bron indique qu'il y avait, il y a quelques années, de grands projets de réaffectation dans le cadre du début d'exploitation du BDL2, mais qui ont été abandonnés. Du coup, il n'y a pas de grand projet immédiat en cours pour la

rénovation de Beau-Séjour. En revanche, il y a des éléments sur les tuyauteries et l'enveloppe thermique qui font partie des crédits de renouvellement.

Un commissaire (PLR) aimerait savoir si une agence de communication a été mandatée par le Conseil d'Etat pour déterminer quel devait être la prise de position par rapport au rapport du BAK vis-à-vis de la commission des finances. En effet, tous les conseillers d'Etat viennent avec la même remarque. Celle-ci vise à dire que le rapport du BAK n'est pas utilisable et il ne sait donc pas pourquoi il a été demandé. Il aimerait donc savoir où il y a eu des réaffectations ces dernières années parce qu'il a été jugé que certaines tâches ou certaines prestations n'étaient plus indispensables et que les ressources à cet effet ont été utilisées pour autre chose.

M. Poggia fait remarquer qu'il faut quand même dire que, dans la politique de santé, compte tenu des règles imposées par la LAMal, il y a des charges clairement contraintes. Pour les soins à domicile, le canton a la prise en charge du financement résiduel des soins. Donc, plus il y a de soins à domicile (les soins dispensés sur ordonnance médicale et le vieillissement de la population contribuent à l'augmentation des soins à domicile), plus le canton voit, sans possibilité de contrainte, une augmentation de ses charges à ce niveau. Concernant les HUG, les arbitrages se font à l'interne puisque le budget des HUG qui est présenté au parlement est le résultat de passablement d'allers-retours. Le Conseil d'Etat challenge les HUG en leur disant qu'il n'est pas possible d'aller au-delà d'un certain niveau et qu'ils doivent se débrouiller pour répartir les besoins autrement. C'est un travail qui est fait, mais il n'est pas toujours visible parce que les députés voient ce qui dépasse année après année. A partir de là, on peut se demander si ce qui dépasse est lié à des besoins qui augmentent ou simplement à un appétit qui augmente. Autrement dit, il s'agit de savoir si on est en train d'alimenter en lipides ou de faire entrer dans ce corps des protéines dont on a besoin pour fonctionner.

Il assure que ce travail se fait. Durant la crise du COVID avant d'engager des auxiliaires pour faire du travail, ils ont pris des gens d'autres départements. Par exemple, des policiers sont allés à la caisse de chômage pour préparer des dossiers. Il y a vraiment eu cette mise à contribution et on a vu cette agilité étatique. Maintenant, les hôpitaux, avec cette participation obligatoire de 55% du canton sur le stationnaire, à laquelle on risque bien d'ajouter une participation pour l'ambulatoire (c'est ce qui se discute aujourd'hui à Berne), là aussi on n'a pas le choix. A chaque fois qu'il y a une opération et que la LAMal paie 45%, le canton reçoit la facture de 55%. Bien sûr, par rapport à l'indication opératoire, ils regardent s'il y a des tendances. Par exemple, si on se rend compte que, par rapport à d'autres hôpitaux, on fait plus d'opérations à un endroit, on peut se demander s'il n'y a pas un problème. Par exemple,

dans les accouchements, on voyait que les césariennes devenaient presque des césariennes de « confort » parce qu'on voulait savoir quand on accouchait exactement. Là aussi, ce sont des choses que l'on peut faire.

Là où le canton a des marges de manœuvre, M. Poggia peut dire que la DGS a des réunions régulières dans lesquelles les différentes demandes de subvention sont examinées dans le budget qu'il y a. Parfois, certains n'ont pas leurs subventions renouvelées et on attribue les sommes à d'autres projets qui leur semblent devoir être soutenus dans le cadre des politiques mises en place pour la prévention des maladies. Il y a une marge de manœuvre à ce niveau. Ensuite, la marge de manœuvre générale est de savoir combien de collaborateurs il faut pour réaliser cette tâche. Le travail se fait, mais il est vrai que, vu de l'extérieur, on considérera toujours que le travail est insuffisamment fait et qu'on a toujours besoin de plus de collaborateurs. C'est là que le quota de fonctionnaires par rapport à la population est un critère qui doit être pris en considération, même si, par exemple pour l'OCPM, les communes ne font rien à Genève alors que les communes font tout dans le canton de Vaud.

Audition de l'institution genevoise de maintien à domicile (ci-après IMAD)

Représenté par :

M. Moreno Sella, président du conseil d'administration

M^{me} Marie Da Roxa, directrice générale

M. Alain Decosterd, directeur des finances

Les rapporteurs mettent en exergue quelques points qui ont fait l'objet de discussions particulières par la sous-commission. Elle a parlé la gouvernance de l'IMAD suite à la publication des salaires des directeurs de différentes entités. La sous-commission a reçu des informations très détaillées de l'IMAD pour montrer que la gouvernance a été largement respectée. Relevons que la problématique était connue depuis 2017. Le deuxième point est que le contrat de prestations 2020-2023 n'est pas encore signé alors qu'il a été déposé en 2019. La commission des finances parle souvent de la nécessité de signer rapidement les contrats de prestations. Dans ce cas, on a un exemple qui montre que parfois cela prend du retard. Un autre problème est celui de la délégation de compétences potentielle de l'IMAD entre le canton et les communes. Il est en effet question qu'une partie des prestations de l'IMAD soient potentiellement transférées dans les communes. Il faut savoir que, au niveau de l'IMAD, ce sujet n'a pas été thématiquement abordé avec le département de tutelle. La

sous-commission a aussi une discussion par rapport à la compétence de l'IMAD dans différents secteurs dont elle s'occupe. Par rapport à l'unité d'urgence mobile et sociale (UMUS), celle-ci n'a pas forcément sa place dans les prestations de l'IMAD selon l'IMAD. Enfin, tant la présidence que la direction de l'IMAD préféreraient travailler sur un budget déficitaire plutôt que sur un budget équilibré qui n'était qu'un exercice de style qui ne faisait pas vraiment sens.

Questions de commissaires

Un commissaire (EAG) revient sur un élément qui est la contradiction, pour l'IMAD, entre l'obligation de délivrer certaines prestations et l'obligation de présenter un budget à l'équilibre. C'est un problème insoluble à moins de présenter un budget qui ne représente pas la réalité de leurs activités. Il a également entendu la question d'un transfert de compétences entre le canton et les communes. Cela concerne apparemment surtout la livraison de repas à domicile. L'IMAD aimerait savoir si ce sont les communes qui vont payer cette prestation ou si ce sont le canton et la LAMal, car cela a des implications très importantes. Il aimerait savoir pourquoi la source du financement va fondamentalement changer la prestation de l'IMAD.

M. Sella répond que la problématique du budget est que la manière de faire de l'Etat, qui est imposée par le Conseil d'Etat, respectivement le DF, consiste à présenter un budget équilibré. L'IMAD a 92% de ses charges qui sont de la masse salariale et ses revenus viennent principalement de la LAMal et de la subvention. Ainsi, l'IMAD n'a aucune prise sur la rémunération de la LAMal puisque ce sont des tarifs de la Confédération et les charges salariales sont édictées par la B 5 05 puisque c'est cette loi qui s'applique. Ce qu'on leur a demandé, c'est qu'équilibrer un budget. Pour le faire, avec ces deux grandes variables, quand on leur donne des postes en début d'année, au lieu de les engager rapidement, ils les diluent sur toute l'année. C'est ce qu'ils appellent une réduction technique linéaire. En fait, ils diluent les engagements pour arriver à un équilibre. C'est juste un artifice pour équilibrer un budget. C'est la présentation d'un budget équilibré, mais ce n'est pas comme ça que cela se passe dans la réalité. En effet, s'ils trouvent du monde, ils les engagent, sachant qu'il n'y en a déjà pas beaucoup sur le marché. Simplement, la présentation du budget équilibré leur est imposée et il est clair que la vérité du budget n'est pas correcte dans les faits.

M. Sella explique que, quand ils sont en manque d'effectifs et qu'on leur demande d'équilibrer le budget, le manque d'effectifs se traduit par une dilution des engagements, ce qui est un contresens total.

M^{me} Da Roxa indique que, pour les repas, beaucoup de personnes imaginent que la prestation de portage de repas de l'IMAD est un substitut d'Uber-Eat alors qu'ils ne sont pas dans cette logique. En effet, l'attribution des repas se fait suite à une évaluation. Des diététiciennes à l'IMAD permettent de savoir s'il se justifie qu'un repas soit porté à une personne et si elle a besoin d'autres approches du point de vue nutritionnel ou diététique. Il faut savoir que les aspects de dénutrition chez les personnes âgées, notamment, sont des éléments extrêmement importants à surveiller et à détecter parce que cela entraîne notamment des éléments liés à des risques de chutes qui sont assez fatales après un certain âge. Il faut également savoir que les repas sont élaborés conjointement avec les diététiciennes et les cuisiniers des HUG (ce sont 22 régimes différents).

Durant la crise COVID, en deux semaines, ils sont passés de 9000 à 15 000 repas livrés par semaine (aujourd'hui 11 500 repas par semaine). Ils ont donc fait une étude pour savoir s'ils ne s'étaient pas transformés en Uber Eats. Il y a ainsi deux éléments à retenir. Tout d'abord, ils ont travaillé main dans la main avec les communes. C'est une avancée déterminante pour la suite et sur laquelle ils espèrent pouvoir capitaliser dans les relations et la collaboration avec les communes pour se « répartir » le travail et déterminer ce qui est le mieux pour une personne, à savoir si c'est de se faire livrer des courses, de recevoir un repas, de les inciter à participer à des repas communautaires, etc. Il s'agissait aussi d'analyser qui étaient ces personnes qui avaient tout d'un besoin de repas supplémentaires. A ce sujet, dans la très grande majorité, c'était déjà des personnes que l'IMAD suivait au niveau de la patientèle et pour lesquelles les proches aidants étaient dans l'incapacité d'intervenir ou se sont retrouvés dans une situation de confinement ou de semi-confinement. On n'était donc pas sur une population qui aurait pu aller au restaurant ou se faire livrer des pizzas. C'est un élément important parce qu'il y a une confusion régulière pour savoir à quoi servent ces repas. En fait, dans une logique de maintien à domicile (l'IMAD est une organisation de maintien à domicile et pas uniquement de soins à domicile), ces repas contribuent à freiner la perte d'autonomie, à garder l'état de santé des personnes le plus longtemps possible avec une autonomie fonctionnelle et, donc, de pouvoir garder l'indépendance des personnes.

Le commissaire comprend l'importance, mais le rapport de la sous-commission dit que « soit une partie de la prestation est payée par le canton et une autre par les communes, soit c'est la prestation elle-même qui est reprise par les communes ». Il aimerait comprendre si cela signifie que ce n'est plus l'IMAD qui s'occuperait de ces prestations et comment les

auditionnés comprennent que la prestation elle-même va changer en fonction du financement.

M^{me} Da Roxa signale que c'est une question qu'ils se sont posée puisque, à ce jour, ils ne savent pas si c'est la prestation ou le financement qui serait transféré aux communes. Cela fait une grande différence. En effet, un principe qui guide l'IMAD, notamment dans son obligation d'admettre, c'est l'équité de traitement sur l'ensemble du canton. Cela n'empêche pas de collaborer avec les communes pour trouver des ententes et des logiques de proximité au sein de la communauté, notamment avec les repas autour d'une table, avec des restaurants, avec des repas festifs, mais, aujourd'hui, en ce qui concerne l'IMAD, ils sont dans l'incapacité de dire si ce qui est souhaité, dans les discussions entre le canton et les communes, est le transfert de la prestation. Cela pose la question de savoir comment on assure l'équité de traitement sur l'ensemble du canton et de la manière dont cela s'intègre dans une logique de maintien à domicile puisque la prestation de portage de repas, qui est une prestation de nutrition diététique, s'intègre dans une prise en charge plus globale qui couvre des soins, de l'aide, la sécurité, de l'ergothérapie. etc. L'autre option est qu'il y ait un financement conjoint du canton et des communes. Ce que les auditionnés comprennent, c'est que les communes disent que, si elles doivent financer, elles veulent avoir le pouvoir de décider et, donc, d'être dans des enjeux de gouvernance qui sont différents. C'est quelque chose qui échappe complètement à l'IMAD. Ils ont appris ce matin qu'ils seront auditionnés par le groupe de travail opérationnel entre le canton et les communes pour la première fois depuis le début de ces discussions. L'IMAD ne cherche pas à justifier ou à orienter quoi que ce soit, mais juste à expliquer ce qu'est leur réalité de prestations.

Concernant le pourcentage de permis G parmi les employés de l'IMAD, M^{me} Da Roxa indique qu'il y a 41% de permis G pour la simple et bonne raison que 91% des collaborateurs de l'IMAD sont sur le terrain. Ce sont essentiellement de professions soignantes ou d'auxiliaires de santé. Cela rejoint une des questions discutées lors de l'audition en sous-commission. L'IMAD fait en effet face à une pénurie de professionnels de la santé. L'IMAD met sa pierre à l'édifice en s'investissant à fond sur les formations d'appentis ASSC, mais, objectivement, le canton ou la région ne sont actuellement pas en mesure de fournir les professionnels de santé dont l'IMAD aurait besoin. Cela explique que, pour les professionnels de santé, l'IMAD doit recourir à des permis G. Pour le personnel administratif et d'exploitation, l'IMAD est dans une procédure où ils passent d'abord par le chômage, puis par du recrutement local. C'est vraiment quand, on bout de deux ou trois tournus, ils n'y arrivent pas, mais cela reste vraiment l'exception. D'ailleurs, les députés vont recevoir

des chiffres exacts parce qu'il y a une interpellation urgente à laquelle l'IMAD a fourni des chiffres hier, notamment concernant les cadres dirigeants.

Concernant la poursuite de l'effort au niveau de la formation, M^{me} Da Roxa fait savoir qu'ils sont aujourd'hui à 70 apprentis. L'objectif du Conseil d'Etat, qui était de 4% de la masse salariale, est ainsi atteint depuis 3 ans. Indépendamment des apprentis, ils continuent à faire des validations d'acquis en emploi, c'est-à-dire des formations passerelles pour permettre notamment à des aides-soignantes de devenir assistantes en soins et santé communautaire. Ce sont plus de 300 personnes qui ont été certifiées selon ce mode. C'est un mode qui est contraignant pour les collaborateurs et pour l'équipe qui encadre. Cela permet par contre d'avoir une perspective d'évolution dans des métiers très gratifiants sur un certain nombre de points, mais qui sont aussi des métiers pénibles, en particulier dans une pratique domiciliaire. En effet, il y a les déplacements et on va chez le patient, où il n'y a pas de moyens auxiliaires, par tous les temps. Durant le COVID, il y a eu le constat permanent que les gens étaient plus à cran.

Concernant le vécu de cette crise, la stratégie et le bilan de vaccination du personnel ainsi que l'évolution du taux d'absence, M^{me} Da Roxa rappelle, par rapport à la crise, que les collaborateurs de l'IMAD sont aussi des parents et des proches aidants. Ils ont ainsi eu une double charge mentale. Ils ont donc passé beaucoup de temps sur le terrain à rassurer, expliquer, coordonner auprès des personnes qu'ils suivent au long de l'année, mais aussi auprès des proches aidants. Il y avait un niveau de tension important, surtout lors de la première vague. Ils ont essayé, et apparemment relativement bien réussi, à préserver au maximum les collaborateurs avec très rapidement la mise en place de mesures de protection et de mesures d'information. Ils ont ainsi fêté leur 100^e infolettre la semaine dernière. Cela permet de donner régulièrement des informations sur ce qu'ils savaient et ce qu'ils ne savaient pas. Le service de santé du travail existait déjà, mais ils ont ouvert une hotline 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. Ils ont aussi eu recours à une ligne de psychologue AGPsy qui soutient notamment la police. Ils ont fait une convention avec eux pour que les collaborateurs, qui ne voulaient pas se rendre au service santé du travail, puissent les contacter de manière libre, sans que l'employeur puisse être au courant. Ils ont aussi essayé de mettre en place plusieurs dispositifs pour soulager les collaborateurs. En tant qu'employeur, ils sont abonnés à Chaperon Rouge de la Croix-Rouge, ce qui permet aussi de trouver des solutions aux gardes momentanées pour les enfants. Comme les commissaires le savent, il y a beaucoup de femmes à l'IMAD. Ce sont aussi des éléments qui font que, à un moment donné, on peut éviter de l'absentéisme (ce n'est pas de l'absence) en lien avec des éléments d'ordre privé. L'IMAD a d'ailleurs obtenu de

Chaperon Rouge qu'ils puissent intervenir de manière ciblée de l'autre côté de la frontière, ce qui n'était pas prévu à l'origine.

M^{me} Da Roxa dirait que, globalement, les collaborateurs sont aujourd'hui fatigués. Ils ne sont pas forcément fatigués physiquement puisqu'ils ont réussi à respecter les plannings. A l'IMAD, les collaborateurs reçoivent en effet leur planning 8 semaines à l'avance, ce qui leur permet de s'organiser. Parfois, il y a des changements de dernière minute, soit à la demande des collaborateurs, soit à la demande de l'employeur parce qu'il y a des prises en charge qui changent. Toutefois, c'est quand même une planification sur sept à huit semaines et cela a été respecté durant la crise. Ils ont renforcé avec des collaborateurs intérimaires pour soutenir un certain nombre d'équipes parce que toutes n'étaient pas chargées de la même manière. Surtout, un élément fondamental durant la crise a été de dissocier les flux. Ainsi, ils ont mis en place un dispositif spécifiquement pour le COVID, que cela soit pour le dépistage, pour soigner des patients COVID, pour les COVID longs ou pour la vaccination. Ce sont des équipes spécifiques qui ont été montées afin de permettre aux équipes de terrain de continuer à faire leur travail. Il ne faut pas oublier qu'il y a 10 000 personnes qui reçoivent des prestations tout au long de l'année indépendamment du COVID. Une clé du succès a été de monter un dispositif ad hoc pour répondre aux besoins de la population puisque l'IMAD a suivi, dans ce dispositif, non seulement ses patients, mais aussi les patients d'autres organisations qui leur étaient référés. Le fait de dissocier les flux leur a ainsi permis de protéger les collaborateurs pour eux-mêmes et pour éviter qu'ils soient des agents porteurs du COVID.

Globalement, il y a eu un léger rebond du taux d'absence qui est lié non seulement au fait qu'il y a des quarantaines et des gens qui ont été atteints par le COVID (environ 400 collaborateurs sur 2300 ont contracté le COVID, ce qui est relativement faible par rapport à l'exposition). Ils ont évité tous types de clusters que cela en IEPA ou en UATR. De ce point, ils ont quand même pris une mesure assez forte. Il y a beaucoup de femmes à l'IMAD avec 60 à 80 bébés par année. En août 2020, après l'annonce de l'OFSP, ils ont pris la décision, par mesure de précaution, d'arrêter toutes les femmes enceintes. En effet, ils ne pouvaient pas garantir le fait que, dans les conditions d'asepsie qui sont celles du domicile, qu'elles ne contractent pas le COVID à un moment donné et que l'IMAD prenne une responsabilité sur le fœtus. C'est une décision qui a été prise par la direction et par le conseil d'administration de préservation des collaborateurs. Evidemment, cela a un impact. Il y a aussi la question de l'identification des personnes vulnérables. Comme pour n'importe quelle entreprise, à un moment donné, il y avait à l'IMAD des mesures de protection.

Maintenant, ce qui inquiète le plus M^{me} Da Roxa, ce n'est pas la situation actuelle. Si la décrue se confirme et qu'il n'y a pas de rebond à l'automne, on peut plutôt craindre les effets de décompensation avec retard. En effet, au moment où l'on a l'impression que l'on peut commencer à lâcher, il peut y avoir des décompensations, pas uniquement pour des raisons professionnelles. C'est un peu un cumul entre le privé et le professionnel qui fait que, à un moment donné, les gens vont avoir besoin de se retaper. L'IMAD va répondre notamment sur les objectifs de responsabilité sociale de l'entreprise dans lequel il y a un objectif au niveau du taux d'absence. Par définition, ils font des métiers dits à pénibilité physique et mentale. On est quand même seul à domicile, mais M^{me} Da Roxa imagine qu'on ne reviendra pas à la situation de 2019 avant la fin 2022 ou début 2023. Cela ne veut pas dire qu'ils ne font rien. C'est vraiment un suivi attentif. C'est aussi une réponse qu'ils ont donnée dans les questions transversales avec le détail des mesures prises maintenant depuis 10 ans. En effet, il y a 10 ans, quand M^{me} Da Roxa est arrivée à la FSASD, les taux d'absence étaient de 15 à 17%, ce qui n'était pas possible. Toute une série d'éléments organisationnels, managériaux, de formation, etc. a été mise en place. Maintenant, il faut continuer à le monitorer et à trouver des solutions. M^{me} Da Roxa pense que le soutien des aspects psychiques, pour ne pas dire psychologiques, vont être importants dans les prochains mois.

Au niveau de la vaccination, on s'approche maintenant de 60% de collaborateurs vaccinés. Il y a eu la mise en place d'un centre de vaccination à l'IMAD pour pouvoir vacciner les collaborateurs. Aujourd'hui, ils sont maintenant en train d'identifier ceux qui se font vacciner ailleurs. En effet, à un moment donné, quand les doses n'arrivaient pas, les collaborateurs ont fait le choix de s'inscrire partout, ce qui était assez logique. Normalement, d'ici la fin juin, ils auront identifié la totalité des personnes qui se sont fait vacciner ailleurs qu'à l'IMAD. Il y a eu une excellente réponse en termes de logique de profession parce qu'il y a quand même des collaborateurs, qu'ils avaient déjà identifiés, dit vulnérables pour lesquels cela nécessite un autre travail avec le service santé du travail en collaboration avec leur médecin traitant.

Un commissaire (S) constate un différentiel de charges de 7 millions de francs et entre les comptes et le budget ce qui signifie que L'IMAD a ainsi eu un dépassement des charges. Il relève également que l'IMAD a eu moins d'indemnités cantonales et de ce fait il demande à quoi cela sert de faire des budgets équilibrés si, ensuite, la réalité est toute autre. Nous avons déjà relevé cela l'année dernière. Il insiste pour indiquer qu'au moment de faire un budget, il faut indiquer quelles sont les charges et combien de malades ou de repas il est possible de faire avec les montants budgétés. Il préférerait que l'IMAD indique qu'avec les revenus attribués, ils afficheront un déficit. D'ailleurs,

chaque année, l'IMAD vient avec un déficit. Par conséquent il demande s'il ne serait pas possible de faire, à côté du budget officiel, un budget bis, le cas échéant déficitaire, qui montrerait aux députés vers quoi l'IMAD la réalité des coûts de fonctionnement eu égard prestations engagées. Les députés pourraient ainsi s'intéresser aux raisons de ce déficit. En effet, en l'état actuel, au moment du budget, les députés ne peuvent qu'acquiescer puisque le budget est équilibré.

M. Sella trouve que le commissaire a raison. Déjà aujourd'hui, le budget de l'IMAD ne peut pas être équilibré pour la simple et bonne raison que les salaires continuent à augmenter depuis 2011 et que les tarifs LAMal continuent à baisser. Partant de là, comme ce sont deux masses très importantes au niveau des revenus et des charges de l'IMAD, le différentiel ne fait que s'agrandir. L'ancien contrat de prestations 2016-2019, qui leur a été imposé, mais qu'ils ont signé, donnait un budget déficitaire de 3,6 millions de francs par an sur 4 ans avec la volonté d'absorber le 100% des fonds propres de l'IMAD pour arriver à fin 2019 sans fonds propres. Depuis 2020, on leur impose un budget équilibré qui est un non-sens total selon le conseil d'administration. Tant que l'on continuera de cette manière, on n'aura pas la vraie vision des prestations de l'IMAD devant la commission des finances. Aujourd'hui, c'est encore plus grave. En effet, à fin 2020, l'IMAD n'a plus de fonds propres. Ils n'ont pas de bilan à part quelques vélos électriques et deux ou trois petites choses. Vus de l'extérieur, ils sont considérés comme un centre de responsabilité de l'Etat. Pour eux, il est difficile de recevoir, d'une part, une directive qui leur impose de faire un budget équilibré et de l'équilibrer par une manipulation de la réduction technique linéaire parce qu'ils sont obligés d'étaler les postes et d'avoir, d'autre part, quelques semaines après, une intervention de M. Hodgers disant que l'IMAD est incapable de gérer son personnel puisqu'on leur donne des postes et qu'ils ne sont même pas capables de les engager.

M. Sella note qu'on leur demande de faire quelque chose qui n'a aucun sens. Le conseil d'administration est conscient que cela ne peut pas perdurer. Aujourd'hui, ils n'ont plus de fonds propres et le budget est donc la seule chose pour définir les prestations du futur. Les députés n'ont toujours pas reçu le contrat de prestations. Celui-ci a été signé par l'IMAD. Il passe au Conseil d'Etat à la fin juin et le parlement l'aura certainement au mois de septembre si tout va bien. Il faut préciser que c'est un contrat de prestations qui va du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2023.

En réponse à la remarque du commissaire qui s'interroge sur l'utilité du conseil d'administration dans un tel cadre, M. Sella a déjà eu l'occasion de dire qu'il ne sert à rien.

Le commissaire note que ce n'est qu'au moment des comptes qu'on se rend compte de la réalité financière et cela ne va pas. En plus, si on avait un budget qui n'était pas équilibré, mais qui montrait la réalité, les députés pourraient s'interroger sur ce qui est nécessaire ou non et demander en fonction de la capacité de l'IMAD à augmenter ou non ses recettes, et c'est un débat que l'on ne peut pas avoir actuellement. En réalité, l'IMAD n'est pas une entité autonome. La question que le Conseil d'Etat devrait se poser c'est de savoir si on intègre l'IMAD à l'Etat ou si on continue de cette manière.

En lien avec les 41% de permis G, un commissaire (S) relève qu'en même temps, l'IMAD dit passer par le chômage genevois, mais qu'ils ne trouvent pas le personnel nécessaire dans ce domaine. Quand on va sur les statistiques de l'office cantonal de la statistique, on voit qu'il y avait 1043 chômeurs en recherche d'emploi en santé et action sociale en janvier 2021. Il a de la peine à comprendre comment cela s'explique et il aimerait savoir si ces 1000 personnes n'étaient pas en adéquation avec ce que l'IMAD demandait pour ces différentes postes ou si ce sont des personnes qui refusent de travailler pour l'IMAD parce que c'est trop compliqué, trop difficile, etc. Il aimerait savoir également si le salaire est identique dans le cas où l'IMAD engage un permis G ou un résident genevois.

M^{me} Da Roxa répond que les salaires sont identiques. C'est une responsabilité à partir du moment où l'on applique les règles de l'Etat et c'est valable que cela soit un homme ou une femme. Sur la statistique du chômage, cela mélange la santé et le social, ce qui est déjà difficile à distinguer. En tout cas, s'il y a un infirmier ou une infirmière au chômage, ce n'est pas un bon signe en règle générale. Malheureusement, il y a des choses qui arrivent dans la vie qui font que des personnes qui étaient très performantes peuvent devenir plus en difficulté. Il y a ainsi des collaborateurs dont l'IMAD a dû se séparer et qui pourraient fonctionner en milieu fermé, c'est-à-dire à l'hôpital ou en EMS, mais qu'il n'est pas possible de laisser aller seul à domicile en raison de l'autonomie nécessaire aussi bien au niveau des compétences ainsi que de l'expertise et de la gestion émotionnelle qu'il faut avoir.

L'IMAD a fait la une des journaux parce qu'ils avaient licencié une infirmière et qu'ils n'avaient pas proposé de procédure de reclassement. Cela les laisse pensifs et ils ont fait recours au Tribunal fédéral parce que, s'ils refilent une infirmière dangereuse à quelqu'un d'autre, il y a quand même un problème au sein du réseau. L'IMAD refuse ainsi de prendre cette responsabilité. De leur point de vue, les infirmiers et infirmières qui seraient au chômage, en tout cas sur une pratique domiciliaire où l'on intervient seul à domicile, l'IMAD a des soucis et ils recrutent en permanence par rapport à des infirmières et infirmiers à domicile. Ils recrutent aussi en permanence des

ASSC. Cela fait plus de 7 ans qu'ils investissent sur une logique de délégation. En effet, pour pouvoir préserver la ressource infirmière sur des logiques vraiment d'expertise infirmière, il s'agit de travailler en binôme avec une infirmière et une délégation sur les ASSC. C'est aussi la raison pour laquelle ils ont autant investi sur les apprentissages d'ASSC. M^{me} Da Roxa peut garantir que la quasi-qualité totalité des permis G sont sur le terrain dans les professions de la santé.

A la suite de quoi, le commissaire comprend que l'IMAD n'économise pas un franc en engageant un permis G au lieu d'un résident genevois et que le marché du travail est vraiment asséché. Sur ces environ 1000 demandeurs d'emploi, cela mélange des gens qui sont dans le domaine de la santé, des soins communautaires ou du social. Enfin, sur ceux qui seraient disponibles, soit ils sont inemployables, soit ils ne postulent pas à l'IMAD ? M^{me} Da Roxa confirme les propos du commissaire.

Concernant le soit disant « cadeau » de l'UMUS à l'IMAD, et en quoi cela ne correspond pas aux activités actuelles de l'IMAD et l'endroit que cela devrait être si ce n'était pas à l'IMAD, M^{me} Da Roxa explique que l'UMUS est une équipe qui intervient à partir de 17h00 à 7h00 tous les jours ainsi que le week-end et les jours fériés. L'idée est de prendre le relais une fois que l'Hospice général, le SPMi et le SPAD ferment leurs portes par rapport à des prises en charge d'urgence. Ce sont des binômes avec un infirmier et un assistant social qui interviennent. Au départ, cela a été attribué à la FSASD parce qu'ils étaient alors les seuls à avoir une ligne d'appel directe 24 heures 24. D'ailleurs, elle fonctionne toujours 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. C'est cette logique qui a prévalu par rapport à l'Hospice général ou à d'autres institutions. Par ailleurs, on imaginait qu'UMUS interviendrait pour des couples de personnes âgées où l'un devait être hospitalisé et l'autre ne pouvait rester seul à domicile et qu'il fallait trouver des solutions. C'était plutôt une approche conceptuelle intellectuelle puisque, dans les faits, assez rapidement, il est apparu beaucoup de conflits, de violences domestiques, des SDF, de personnes prises de délires, d'addiction, etc. Ils ont fait un premier rapport en 2019 pour le conseil d'administration et qui a été transmis au département de tutelle dans lequel ils ont fait la démonstration des catégories et des profils. Cela montre qu'on n'est pas dans des profils de maintien à domicile et de soins à domicile sur une logique d'itinéraire de vie, mais sur ces choses ponctuelles avec lesquelles leurs équipes de nuit doivent faire le relais, le matin, avec les équipes de l'Hospice général, du SPMi et du SPAD.

Ce qu'ils ont vu, c'est un développement de la question des hospitalisations sociales. M^{me} Da Roxa voit, chaque mois, la main courante de l'UMUS. Des situations assez carabinées existent aussi à Genève avec des violences

domestiques, la question de la violence des jeunes ou les addictions. On n'est donc vraiment pas dans le registre de l'IMAD. Ce qu'il faut pour UMUS, c'est d'être en interface avec les organisations de prise en charge sociale qui permettent d'avoir des logiques sur la durée et pas simplement au niveau de l'urgence. Le problème est que l'IMAD est déconnecté de ces organisations qui visent les réinsertions et des logiques pour les sans-abris et les SDF. Ce n'est pas dans le périmètre de prestations ni dans les missions de l'IMAD et le décalage va grandissant. Du coup, l'IMAD est associé, à travers la cheffe de service de l'UMUS, dans un certain nombre de groupes de réflexion, que cela soit sur les sans-abris ou sur la révision d'un concept de protection des mineurs. Finalement, on est sur un épiphénomène. La réponse qui est donnée à l'IMAD leur fait plaisir parce que cela n'a pas toujours été cette réponse, c'est que c'est une équipe qui marche très bien et qu'il ne faut pas changer ce qui fonctionne bien. M^{me} Da Roxa veut bien, mais, à un moment donné, cela représente 2 millions de francs au budget et cela nécessite une régulation supplémentaire pour un domaine qui n'est finalement pas le domaine naturel de coordination de l'IMAD. Il faut aussi voir cela en termes de suivi, de supervision, de formation et de monitoring qui est un effort supplémentaire puisqu'on est sur une population que l'IMAD ne suit pas d'habitude et dont elle ne s'occupe pas durant la journée.

Audition des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG)

Représenté par :

M. François Canonica, président du conseil d'administration

M. Bertrand Levrat, directeur général

M. Remy Mathieu, directeur des finances

Les rapporteurs indiquent que les HUG affichent une perte de 170 millions de francs et qu'il faut également relever la question des primes qui a été débattue par la sous-commission. Un des rapporteurs qu'au lieu d'une prime, ce qu'attend le personnel de l'hôpital, ce sont des conditions de travail acceptables et que le nombre de personnes qui doivent être affectées à ces activités soit en lien et qu'on puisse préserver la santé de la population. Les HUG ont indiqué que toutes les heures supplémentaires ont été payées. Par ailleurs, le directeur attend beaucoup du futur centre de formation sur lequel la population doit se prononcer ce week-end. Cela permettra aux HUG d'engager du personnel local.

Ils signalent que la sous-commission a largement pris le temps de débattre de ces comptes. La problématique globale peut être résumée avec ces 170 millions de francs qui correspondent au COVID, mais pas seulement. En effet, il y a eu des pertes de recettes colossales au niveau des HUG qui sont devenus l'hôpital COVID. Ils indiquent que cette position d'hôpital COVID à Genève joue un rôle déterminant par rapport au résultat financier des HUG. Il y a aussi tout ce qui est organisationnel, le personnel, la motivation et la crise en elle-même. La question qui se pose est celle de la couverture des frais. Il s'agit de savoir si ces 100 millions de francs seront payés par le canton, les assurances ou la Confédération. Ce qui est intéressant aujourd'hui, c'est la situation actuelle par rapport aux hypothèses qui avaient été émises sur l'année 2021. Des prévisions et des budgets ont été faits sur le court terme et il faut maintenant que les HUG se déterminent sur la suite.

Questions des commissaires

A la suite d'une question d'un commissaire (MCG) concernant la politique d'engagement de personnel au sein des HUG ou M. Levrat a récemment dit qu'il avait de la peine à engager localement en fonction du niveau des salaires locaux, M. Levrat remercie au préalable les commissaires pour leur soutien durant cette année de crise. Ensuite, il indique les comptes 2020 sont à l'équilibre financièrement puisqu'ils sont le fruit des crédits supplémentaires votés en cours d'année. C'est un peu de la sémantique, mais c'est néanmoins important. La crise COVID ne s'est pas terminée le 31 décembre 2020 et les HUG en subissent encore en 2021 un certain nombre de difficultés avec un certain nombre de patients qui continuent à être là et un redémarrage de l'hôpital qui ne s'est pas fait du jour au lendemain à 100%. La commission des finances va débattre d'un crédit supplémentaire sur la deuxième moitié de l'année qui permettra aux HUG de continuer à faire face et à mener des activités comme la vaccination, le dépistage ou la prise en charge de patients COVID. Il ne faut pas non plus cacher qu'ils ont des inquiétudes importantes sur le résultat financier 2021. Celui-ci ne devrait pas être aussi compliqué qu'en 2020, mais avec néanmoins un déficit attendu entre 80 et 100 millions de francs. Ces enjeux indépendants de leur volonté sont liés au fait que les HUG n'ont pas encore repris une activité à la hauteur de ce qui était attendu. Par ailleurs, un certain nombre de patients polymorbides âgés qui allaient constituer un certain nombre de patients que les HUG allaient facturer à la LAMal, cette année, sont décédés de la pandémie, ce qui fait qu'ils ne sont donc pas dans les recettes.

M. Levrat souligne que les HUG ont toujours été attentifs à la gestion des deniers publics. Ils font attention à ce que l'activité et la capacité des HUG coûtent le moins cher à la collectivité tout en produisant des soins de qualité.

La réalité concernant un certain nombre de recrutements fait en sorte que, sur certaines fonctions, on trouve difficilement des personnes sur le marché local qui assument ou ont assumé dans leur parcours des fonctions ou des responsabilités similaires à la gestion d'une entreprise qui a 2,2 milliards de francs de budget et près de 14 000 employés. Concrètement, comme les HUG sont en train de recruter le poste de directeur ou directrice des ressources humaines, les candidats qu'ils vont recevoir, dont certains sont de grandes qualités et sont issus du marché local, beaucoup de ceux qui ont été contactés par l'entreprise avec laquelle les HUG travaillent pour ce recrutement ne sont pas intéressés pour des raisons de salaire et non pour des raisons de sens ou d'intérêt pour la fonction. Être directeur de ressources humaines d'une entreprise de taille même moitié moindre que les HUG est avec des salaires beaucoup plus importants que ceux pratiqués dans la fonction publique. C'est un handicap dans un certain nombre de fonctions pour les salaires pratiqués pour les cadres supérieurs.

Etant potentiellement juge et partie, M. Levrat le dit d'autant plus volontiers en se détachant des fonctions de directeur général, mais sur les fonctions de direction, en général, les salaires pratiqués dans la fonction publique sont très éloignés du marché de l'emploi pour certains postes à responsabilité. Dans le secteur médical et des hôpitaux, le monde a un peu basculé. Ils sont en compétition très forte sur le plan de la LAMal et sur le plan de la productivité avec un marché concurrentiel dans laquelle cette comparaison avec le privé n'est pas totalement déraisonnable. Ces réalités existent, mais cela n'empêche pas qu'ils essaient activement de recruter des gens issus de nos écoles et de notre région. C'est évidemment un critère auquel ils sont sensibles. Il faut rappeler que, systématiquement, les postes sont soumis à l'OCE. Systématiquement aussi, ils cherchent à faire en sorte qu'un équilibre soit trouvé. M. Levrat pense que, si les commissaires ont l'occasion d'auditionner l'OCE, il faut leur demander quel employeur recrute le plus de chômeurs chaque année et la réponse est les HUG. Malheureusement, la situation de la pandémie va probablement faire en sorte que cela va ne faire que s'accroître.

Concernant les chiffres liés au COVID pour 2020, un commissaire (EAG) relève, sans compter les deux crédits supplémentaires, que le déficit était de 169,5 millions de francs en 2020. Dans le rapport de la sous-commission, on voit que le dispositif COVID coûte 200 millions de francs et qu'il y a une perte d'activités de 200 millions de francs et un surcoût lié à l'activité COVID de

75 millions de francs. Il aimerait savoir ce qui fait diminuer la facture pour arriver à 169 millions de francs.

M. Levrat note que le commissaire additionne les charges. Typiquement, un secteur comme le dépistage apporte également des recettes. Le COVID, même s'il n'est pas très bien rémunéré par la LAMal, à la suite de négociations, il fait l'objet de recettes via la LAMal. Ainsi, il y a d'un côté les charges et, d'un autre côté, les dispositifs qui amènent des recettes et qui font en sorte que les 169,5 millions de francs sont composés de coûts directs résiduels qui sont là à la fin des plus et des moins. Surtout, la majorité de ces coûts est l'écart au budget lié à la perte d'activités par les HUG qui ont dû s'occuper du COVID et au fait qu'un certain nombre d'autres patients ne sont pas venus.

M. Levrat précise que cela a également généré des revenus, mais cela ne veut pas dire que, en net, cela n'a pas causé des pertes. Dans un certain nombre de domaines, la facture que l'on peut faire sur un patient, quel qu'il soit, va souvent péjorer les hôpitaux universitaires parce qu'il y a des classifications standards qui ne prennent pas en compte les cas les plus lourds dont ils s'occupent. M. Levrat note que le commissaire (EAG) a regardé les coûts, mais un certain nombre de recettes sont associées, même si elles n'ont pas couvert l'ensemble des coûts. L'immense majorité de la perte est liée aux pertes d'activités qui ne sont pas le COVID en direct, mais des choses qui ne se sont pas produites. Là où il y a ce différend avec les assureurs et la Confédération, c'est que des pertes sont liées à des décisions de la Confédération et cette dernière ne veut rien payer. Par rapport aux assureurs maladie, ceux-ci disent que les opérations chirurgicales qui n'ont pas eu lieu parce que les blocs opératoires étaient fermés et que, comme elles auront lieu un jour, il n'est pas nécessaire de payer pour cela. C'est un peu comme si on disait à un restaurateur que les gens mangeront deux fois l'année prochaine et qu'ils n'ont donc pas besoin d'avoir de compensation sur leurs charges fixes de l'année dernière. Il se trouve que les HUG ont des charges qui sont restées, mais ils n'ont pas eu les recettes en face. A un moment donné, la facture assumée par les cantons devrait aussi être supportée par les assureurs et/ou par la Confédération selon M. Levrat.

Le commissaire note que M. Levrat a dit que les patients COVID ont généré des revenus après des négociations. Il demande si cela signifie que l'indemnisation LAMal pour les patients COVID a été un peu revue à la hausse. M. Levrat répond cela n'a pas bougé. Il pourrait ajouter que l'arrogance et l'opacité des caisses maladie ont une honte.

M. Mathieu précise que, aujourd'hui, le mode de rémunération utilise un code de rémunération qui est un code de bactérie multirésistante qui n'a rien à voir avec le COVID. Cela a continué à être rémunéré de cette manière. Ils

viennent d'avoir les chiffres de la comptabilité analytique pour 2020 et il faut savoir qu'ils ont une perte d'environ 15 000 francs par cas COVID.

Le commissaire note que, lors de leur dernière audition, les HUG avaient partagé des préoccupations par rapport à l'état de santé des salariés de l'hôpital avec une forme d'usure, une fatigue psychologique et un stress qui avaient été accumulés. Les auditionnés disent qu'il y a eu la volonté d'octroyer des congés qui, en fait, représentent à peu près les heures supplémentaires effectuées en 2020. Sa crainte est que l'on ressente ces effets sur le moyen terme avec une partie du personnel qui se retrouve notamment avec des arrêts maladie de longue durée.

M. Levrat estime que la situation est complexe. Pour une partie du personnel, on est dans la situation qui vient d'être décrite et qui l'inquiète. Il s'excuse pour la comparaison peut-être un peu excessive, mais ils sont un peu dans la situation des soldats qui revenaient d'Irak et qui avaient du mal à se réinsérer dans la société. A l'hôpital, il y a eu un côté « zone de guerre ». Ils ont mis les gens dans des situations psychologiquement éprouvantes, mais ils ont fait le job en prenant sur eux. La difficulté qui s'ajoute et que l'on peut vivre dans la société en général, c'est que, exprimer auprès de la famille et des amis ce que l'on a vécu comme quelque chose de douloureux, la société n'est pas tout à fait ouverte à l'entendre. En effet, tout le monde a marre du COVID et a envie de passer à autre chose. L'infirmier, l'aide-soignant ou le médecin qui vont vouloir raconter le COVID qu'ils ont un peu enfoui pendant cette période de crise, c'est compliqué et il n'y a pas beaucoup d'espaces sociétaux ou de parole.

M. Levrat a pris cette comparaison avec des soldats qui reviennent d'une zone de front parce que la société elle-même a plutôt été à l'arrêt pendant le COVID. Elle a ainsi été en décalage complet par rapport à un rythme de surchauffe absolu des professionnels de santé et un rythme de frustration à ne pas pouvoir faire des activités de la part du reste de la société. Ce décalage crée un certain nombre de difficultés et de souffrances. M. Levrat signale qu'ils ont autorisé des caméras à être présentes dans l'hôpital pour un documentaire qui vient d'être terminé et qui pourrait être diffusé sur *Léman Bleu* prochainement. M. Levrat invite les commissaires à le regarder parce qu'il illustre le fait qu'ils ont mis des médecins internes de 28 ans en première ligne. C'est le cas aussi d'infirmières anesthésistes dont certaines n'avaient pas vu de patients réveillés, leurs familles ou de morts depuis des années. En effet, quand vous êtes au bloc opératoire, les patients dorment et la mort n'arrive pratiquement jamais. Là ils se trouvaient aux soins intensifs avec cinq morts par jour, où ils étaient en lien avec des familles qui venaient faire cet accompagnement de fin de vie douloureux.

Pour une partie du personnel, aujourd'hui, la situation est difficile. Dans certains secteurs, le taux d'absence est très élevé et est lié à ce mal-être individuel, mais aussi un peu collectif. C'est un constat qui est vrai chez certaines personnes, mais qui n'est pas vrai pour deux tiers qui ne se sentent pas avec cette difficulté. Pour ces derniers, comme pour le tiers qui est peut-être en difficulté, un enjeu est de redémarrer la machine, de donner des horizons et de ne pas rester bloqué sur le COVID. Si on est resté sur le fait que l'année 2020 était dure, il faut ensuite des espaces de parole pour que cela s'entende et des accompagnements pour les gens en souffrance, mais aussi des projets et un renouveau. Il y a ainsi une espèce de plan Marshall à faire à l'hôpital pour éviter des pertes de compétences et de capacité.

M. Levrat indique, sur une note plus positive, mais toute de même inquiétante. Il faut savoir que toute la Suisse va avoir un problème dans quelques mois avec les soins intensifs. En effet, une proportion forte de femmes qui travaillent aux soins intensifs qui sont enceintes après la première vague. Dans toute la Suisse, il y a toute une partie des médecins, d'infirmières et des aides-soignantes des soins intensifs, qui sont des gens très spécialisés, qui sont enceintes. C'est génial, mais cela va poser un vrai souci pour pallier ces absences.

Concernant le besoin de reconnaissance symbolique et politique de la part de l'Etat qui était un peu absent, M. Levrat note que, hier, il y avait un match de l'équipe de France et il y avait, dans les gradins, les pompiers, le SAMU et du personnel hospitalier. Cela a l'air d'être un détail. Ce n'est pas de l'argent, mais c'est de la reconnaissance. Ce qui manque et qui va manquer un moment, c'est le type de reconnaissance que l'on peut donner. M. Levrat a dit que ce qu'il ne fallait pas faire, c'est ne donner qu'à une partie des gens. Au CHUV, il va y avoir une grève, le 23 juin prochain, qui va être fortement suivie selon M. Levrat, parce qu'ils ont donné la prime à certains et à pas d'autres. La prime a ainsi été donnée aux infirmières et infirmiers de la deuxième vague. Ainsi, ceux qui ont fait la première vague n'ont rien. Pour ceux qui ont fait la deuxième vague, c'est *pro rata temporis*. Son collègue du CHUV lui a dit qu'un de ses employés a reçu 2 francs puisque c'était *pro rata temporis* et qu'il a été malade. Cela illustre certainement que la reconnaissance n'est pas que de l'argent et que, si cela doit être donné, cela devrait être donné à tout le personnel ou à personne. Pour M. Levrat, le nettoyeur des soins intensifs a autant de mérite et s'est autant mis en danger que le médecin des soins intensifs.

Un des rapporteurs indique que M. Levrat a proposé de leur donner la citoyenneté d'honneur ou la médaille de la Genève reconnaissante.

M. Levrat indique qu'il a effectivement fait cette proposition comme un thème politique qui ne coûte pas d'argent. C'est comme le fait inviter les soignants pour regarder un match de foot au stade de France. Ce sont des questions symboliques, mais importantes. M. Levrat a ainsi suggéré que la citoyenneté d'honneur ou la médaille de la Genève reconnaissante soit donnée à tous ceux à l'IMAD, dans les cliniques privées, chez les pompiers, chez les ambulanciers et aux HUG. A ses yeux, c'est le genre de choses qui ne coûte pas grand-chose, mais c'est un document que les gens pourront éventuellement afficher dans leur salon. Des gens diront que cela ne sert à rien et que ce qu'ils veulent c'est de l'argent. Néanmoins, une partie non négligeable des gens se sentiront reconnus.

En réponse à la question de savoir si M. Levrat a fait la demande au Conseil d'Etat, il répond qu'il ne l'a pas fait officiellement.

Concernant la question du temps pour se changer qui devrait se compter sur le temps de travail selon les syndicats, mais pas selon la direction des HUG, M. Levrat explique que l'OCIRT Genève regarde avec les autres cantons pour essayer d'harmoniser cette question. Il faut comprendre que, dans un hôpital qui fonctionne 24 heures sur 24, on fait du 3x8 ou du 2x12. Avoir du temps pour se changer, c'est évidemment du temps qu'il faut reconnaître, mais ce n'est pas du temps qui peut se traduire par « écoutez, M. le patient, on est désolé, mais pendant un quart d'heure, il n'y aura personne parce qu'ils sont en train de se changer ». Ce temps veut dire que l'on fait travailler les gens 8 heures et 15 minutes ou qu'on leur reconnaît cela et que cela devient de l'argent qui est augmenté au niveau salarial. En fait, on ne peut pas donner du temps d'habillage en temps réellement. Dans un système H24, la notion de temps d'habillage est légitime parce que, quand quelqu'un arrive au travail et doit mettre une blouse blanche, c'est du temps où il est déjà au travail. M. Levrat entend parfaitement cette revendication. En revanche, les journées ont 24 heures et il n'est pas possible de caser quelque chose où l'on oublie les patients. Cela se négocie ainsi en argent. Dans ce cadre, comme tous les hôpitaux ont la même difficulté, l'OCIRT essaie de trouver une position commune au niveau de la Suisse romande pour ensuite donner l'indication aux HUG sur la manière de faire.

En réponse à la question de savoir si ce sont les HUG qui exploitent le centre de vaccination du CMU, M. Levrat répond négativement. En ce qui concerne la partie stratégie et situation vaccinale et où en sont les HUG par rapport au personnel, il indique que 61% du personnel est vacciné, près de 80% des médecins et seulement 50% des personnels soignants. Ainsi, l'enjeu est que le personnel infirmier soit mieux vacciné, mais c'est un enjeu culturel de cette profession. Le but est de continuer à encourager à la vaccination.

Quant à la campagne de vaccination, M. Levrat explique que les médecins sont très favorables, mais la culture des infirmiers et infirmières est un peu plus résistante.

Concernant la récupération de ces salaires versés à double par erreur l'année passée et comment se sont déroulés les soins dans les secteurs psychiatrie et de psychologie en 2020, M. Levrat rappelle que le versement de ces doubles salaires a fait en sorte que plus de 70 millions de francs ont été versés deux fois. Aujourd'hui, il reste un solde de 50 000 francs qui n'a pas pu être récupéré notamment parce que c'est parti dans des masses de succession qui étaient elles-mêmes en faillite. En effet, des collaborateurs sont décédés. Les collaborateurs ont tout remboursé, ce qui illustre un état d'esprit positif de leur part. Ils ont dû envoyer des rappels à un nombre marginal de collaborateurs et à un nombre encore plus marginal d'entre eux il a fallu expliquer que, en tant qu'employeur, ils garderaient une partie du salaire jusqu'à ce qu'ils se remboursent. Des négociations ont été faites au cas par cas et, aujourd'hui, les seuls cas qui ne sont pas remboursés sont ceux où il y a l'impossibilité de récupérer la somme, comme cela a été expliqué plus tôt. Concernant la psychiatrie, l'activité 2020 a été plutôt stable, voire un peu à la baisse, mais aujourd'hui cela explose, notamment les consultations en psychiatrie de l'adolescent. Tous les signaux sont au rouge pour une nouvelle vague de patients sur le poste COVID. Probablement, vu les perspectives et les incertitudes, les années 2021 et 2022 risquent d'être très intenses dans la psychiatrie.

En réponse à la question de savoir si, pour les HUG, il y avait matière à imaginer qu'une partie des revenus prévus à un moment et qui n'ont pas pu être faits en raison de la situation seront reportés ou si c'est impossible, notamment pour des raisons de créneaux horaires, M. Levrat signale que, dans certains secteurs, il y a déjà aujourd'hui 400 jours d'attente avant l'opération. Dans certains secteurs, il n'y a absolument pas moyen de faire plus vite. Par ailleurs, M. Levrat a un vrai souci en lien avec la question posée sur l'absentéisme. En effet, une partie du personnel du bloc opératoire est absent aujourd'hui. Il y a ainsi l'impossibilité d'ouvrir les blocs à 100% au mois de juin. Ils ne sont ouverts qu'à 80% alors qu'un certain nombre de personnes attendent pour se faire opérer. M. Levrat espère néanmoins qu'ils pourront être ouverts à 100% en septembre. Il y a aussi la question de l'attitude des patients. Une partie des patients sont malheureusement décédés. Une partie des patients restent avec le besoin d'être opérés et sont dans l'attente. Enfin, il y a une partie des patients dont on ne sait pas ce qu'ils sont devenus. D'après les chiffres que M. Levrat a de la concurrence, où ils peuvent aussi aller se faire opérer, ce n'est pas le cas non plus. A l'heure actuelle, il y a donc un certain nombre de

personnes pour lesquelles on n'a pas d'explication entre le fait qu'elles avaient un rendez-vous pour se faire opérer dix-huit mois auparavant et que dix-huit mois plus tard ce n'est peut-être pas aussi urgent. De là à dire que c'était des opérations inutiles, M. Levrat ne s'avancerait pas à le dire, mais on ne s'explique pas cette situation à ce stade.

M. Mathieu ajoute que les premières hypothèses pour les activités 2022 montrent que les HUG seraient peut-être au même niveau que le budget 2021. Cela veut dire que, actuellement, ils envisagent de retrouver, en 2022, le niveau qu'ils avaient au budget 2021, c'est-à-dire de rattraper une année. A ce stade, c'est le cas, tout en compensant des activités qu'ils auront définitivement perdues, en tout cas pour un certain temps, notamment dans les départements de gériatrie et de réadaptation.

Concernant les 15 000 francs non couverts par la LAMal pour les cas COVID et si cela tient compte de la subvention cantonale ou si cela s'ajoute à celle-ci,

M. Mathieu répond que c'est le surcoût hors subvention par cas COVID.

M. Levrat fait remarquer qu'on peut donc se dire que le canton de Genève gracieusement subventionne les assureurs maladie à hauteur de 15 000 F par cas COVID. Malheureusement, comme les HUG ont eu 4 500 personnes atteintes du COVID, cela correspond à ce que les assureurs ne veulent pas payer aujourd'hui.

Quant à savoir si la tendance est la même au CHUV, M. Mathieu précise que c'est un chiffre tout chaud et qu'il doit encore être contrôlé, mais cela fait partie des documents qu'ils renvoient notamment à SwissDRG, aux assureurs ou la Confédération. C'est à prendre avec des pincettes parce que cela présuppose que l'on arrive très précisément à évaluer les charges spécifiques qui ont été posées sur les cas COVID par rapport aux autres cas. Les HUG l'ont relativement bien fait ce travail à partir du mois de mai, mais ils ont peut-être oublié certaines choses. En revanche, des hôpitaux comme le CHUV ont totalement renoncé à faire ce travail. Ainsi, les chiffres que le CHUV va donner, c'est qu'ils n'auront pas de pertes, ce qui serait totalement faux.

Concernant l'évolution du taux de 61% de personnes vaccinées et la possibilité de les obliger le personnel à se faire vacciner, M. Levrat espère que le taux augmente, mais cela va certainement atteindre un plafond à un moment donné. Aujourd'hui, il n'y a pas d'obligation à se faire vacciner, comme cela peut exister pour la grippe. M. Levrat rappelle que 2000 employés ont eu le COVID. Ils ont peut-être eu une seule dose, mais ils ont la couverture vaccinale. Ce taux de 61% correspond aux personnes qui ont eu les deux doses du vaccin, mais il est possible que la couverture immunitaire soit plus élevée.

Pour des raisons de reporting à ce stade, M. Levrat n'arrive pas à dire qui a une dose, mais que c'est normal parce qu'il y a eu le COVID.

Les gens qui ne sont pas vaccinés contre la grippe sont sortis de certains secteurs de l'hôpital. Par exemple, quelqu'un qui n'est pas vacciné contre la grippe ne pourra pas travailler en oncologie pédiatrique et il sera mis ailleurs. Maintenant, si quelqu'un ne veut pas se faire vacciner contre le COVID, il y a la double responsabilité de l'employeur. Tout d'abord, le directeur d'un établissement de santé a la responsabilité de ne pas contaminer ses patients. Il faut donc réfléchir où l'on fait travailler ceux qui ne sont pas vaccinés pour éviter qu'ils contaminent des patients. M. Levrat aurait tendance à dire qu'il faut les faire travailler dans les unités COVID puisque, par définition, ils l'ont déjà attrapé. A l'inverse, M. Levrat a l'obligation de protéger les employés. Dans ce sens, si M. Levrat disait que tous les employés non vaccinés vont travailler dans des unités COVID, cela créerait un peu la révolution. Ce n'est donc pas possible. La question qui va se poser et qui va certainement se régler au niveau national, c'est par rapport aux futurs engagés. En Suisse – M. Levrat pense que c'est juste éthiquement, on n'impose pas la vaccination pour les gens qui sont déjà dans un établissement. En revanche, la question se pose pour les futurs engagements de savoir si l'employeur pose comme règle, qui serait probablement au niveau de tous les hôpitaux romands ou suisses, de voir dans quelle mesure, pour travailler à l'hôpital, il faudra ou non être vacciné. On le fait déjà pour un certain nombre de choses comme l'hépatite B. La question se pose et cela sera certainement un débat pour l'automne. M. Levrat rappelle qu'ils ont suivi et tracé les maladies nosocomiales quand les gens ont attrapé le COVID en étant hospitalisés. Pour l'immense majorité de la survenance de ces transmissions nosocomiales, elles sont passées par les soignants et non par les patients entre eux. Ainsi, leur responsabilité potentielle pour sauvegarder et sauver les patients serait d'exiger la vaccination à l'engagement. Ce n'est pas encore le cas. Cela ne va peut-être jamais l'être s'il n'y a pas de consensus au niveau national, mais c'est une possibilité.

Une commissaire (MCG) a des soucis entre le résultat de fonctionnement après répartition et la note 16, ou un montant est à 4,593 millions de francs et l'autre à 4,723 millions de francs, car elle ne voit pas la différence.

M. Mathieu répond que le résultat de -4,6 millions de francs est le résultat brut. Ensuite, ce résultat est couvert par des fonds qui ont été affectés par le conseil d'administration pour des projets spécifiques. En fait, les -4,5 millions de francs redeviennent zéro par couverture de fonds affectés à des projets de développement. Il précise qu'il y a quand même une perte de 130 000 francs qui est ensuite rebasculée dans les équilibres financiers.

En réponse à une commissaire (S) qui a été interpellée par la remarque mentionnant qu'il y a des temps d'attente de 400 jours dans certains secteurs. Elle aimerait savoir de quels genres de secteurs il s'agit et elle demande s'il y a des risques que des personnes, qui n'étaient pas forcément en très mauvaise santé, mais nécessitaient une opération, voient leur santé se dégrader en raison de ce temps d'attente. Elle aimerait savoir ce que les HUG mettent en œuvre pour éviter ces cas de figure.

M. Levrat répond qu'ils mettent tout en œuvre pour éviter qu'il y ait une péjoration de la santé des patients en raison de l'attente. Ainsi, une priorisation est faite. Même pendant le cœur de la crise du COVID, ils ont toujours gardé comme priorité que toutes les opérations qui devaient être réalisées dans les trois mois soient faites. Notamment pour les opérations liées à la progression d'un cancer, on ne peut pas se permettre de laisser les gens attendre quelques semaines. Cela se fait donc immédiatement et cela s'est toujours fait immédiatement. Maintenant, si quelqu'un ronfle la nuit et qu'il pouvait avoir une opération d'oto-rhino-laryngologie pour éviter que la paroi nasale ne vibre trop pour son conjoint, la personne risque d'attendre. Typiquement, les 400 jours d'attente sont dans le secteur d'oto-rhino-laryngologie. Ce sont des opérations qui ont toutes été repoussées après la crise. Elles sont importantes pour les gens concernés et pour leurs proches, mais elles ne sont pas susceptibles de péjorer la santé du patient. Les HUG minimisent au maximum les risques qu'ils pourraient faire courir aux personnes considérées. D'ailleurs, M. Levrat tient à relever la collaboration avec le privé. Il serait éthiquement inadmissible que, pour des raisons de file d'attente, des gens mettent leur santé en péril. Dans un tel cas, ils leur recommanderaient d'aller voir ailleurs.

Examen de la politique publique « L Marché du travail et commerce »

(Commissaires rapporteurs : MM. Thomas Wenger et Jacques Béné)

Audition du département de l'économie et de l'emploi (DEE)

M^{me} Fabienne Fischer, conseillère d'Etat

M. Dominique Ritter, directeur financier/DEE

Les rapporteurs remercient M. Poggia et les services qui ont participé à l'audition de la sous-commission. Il n'est pas nécessaire de rappeler que c'était une année particulière pour cette politique publique en raison du COVID. On a vu l'énorme travail effectué par l'OCE, l'OCIRT, la PCTN et le département. Ils relèvent que le travail effectué par l'OCE dans le cadre des RHT a consisté

à verser une somme de 1,16 milliard de francs à 13 300 entreprises. On imagine le travail énorme que cela a représenté avec tout le suivi de la politique du chômage et de l'emploi auquel s'ajoutent les contrôles COVID pratiqués par l'OCIRT, la PCTN, etc. Il faut vraiment remercier le travail important qui a été fait dans le cadre de cette politique publique.

Ils signalent que le rapport du BAK n'a pas été évoqué avec M. Poggia. Il serait donc bien que le département puisse prendre position par rapport à ce qu'il a l'intention de faire de ce rapport et des mesures qu'il serait éventuellement prêt à prendre. M^{me} Fischer confirme qu'une réponse sera apportée par écrit à la commission des finances.

Questions des commissaires

Au sujet des contrôles qui ont été faits durant cette période, M^{me} Fischer explique qu'il y a eu un certain nombre de contrôles, mais qui n'étaient pas forcément les contrôles habituels. Une des préoccupations qui s'est fait jour était celle de la protection des personnes qui continuaient à aller travailler sur leur lieu de travail pendant les périodes de confinement ou de pic de pandémie. Ce travail de contrôle des mesures sanitaires a dû être fait. Il y a aussi eu des contrôles tout récemment au moment de l'ouverture des restaurants et des terrasses en particulier. Il y avait également des contrôles qui intervenaient sous l'angle du respect des mesures sanitaires qui étaient des éléments nécessaires à la réouverture. De la même manière, au moment où les commerces ont pu rouvrir, il y a eu des contrôles pour s'assurer que le nombre de clients ou les plans de protection du personnel étaient respectés.

M. Ritter ajoute que, au niveau de l'OCIRT, on était à 1321 contrôles en 2020 contre 1508 contrôles en 2019, mais il y a eu, en plus, les contrôles liés spécifiquement à la pandémie et qui n'étaient pas effectués les années précédentes. Concernant les précisions par rapport aux stagiaires, il n'a pas le nombre de contrôles par rapport aux stagiaires, mais le département transmettra la réponse.

Un commissaire (MCG) a vu que le nombre d'entreprises bénéficiant des RHT a diminué massivement entre la fin du mois d'août 2020 et le début de mois de septembre 2020, ce qui coïncidait sauf erreur avec la période où, en résumé, les entreprises ne pouvaient plus se contenter d'écrire COVID sur les demandes de RHT pour en bénéficier, mais devaient le justifier par écrit, sans que cela soit extraordinairement compliqué. La diminution a été telle qu'elle pouvait poser la question de cas d'entreprises qui auraient bénéficié de ces RHT de manière peut-être un peu injustifiée, c'est-à-dire qui continuaient peut-être à avoir une activité, y compris des salariés en activité, mais qui

auraient été payés sous le régime des RHT. Il demande si le département confirme cette situation et si cela encourage le cas échéant à augmenter les contrôles sur l'octroi de RHT.

M. Ritter signale que, pour les préavis de RHT, dans les documents fournis par l'OCE, il y a 14 700 entreprises pour le deuxième trimestre 2020 et 7300 au troisième trimestre 2020.

Ensuite, le commissaire précise qu'il a l'impression que c'est lié au changement réglementaire qui fait que les entreprises devaient justifier les raisons pour lesquelles le COVID ou les mesures de lutte contre celui-ci avaient pu avoir un impact sur leurs activités. Il aimerait savoir comment s'explique cette différence et si les entreprises ont été découragées de faire les demandes parce qu'elles devaient donner des explications ou si cela pourrait encourager le département à augmenter les contrôles aux entreprises bénéficiant des RHT.

M^{me} Fischer n'a pas d'éléments factuels et chiffrés qui permettent de répondre à cette question, mais elle pense que, dans tous les services qui ont dû donner des prestations, la politique voulue au niveau fédéral comme au niveau genevois a été de répondre très rapidement pour éviter d'avoir des impacts définitifs en termes de survie des entreprises et, donc, de maintien de l'emploi. En prenant cette décision, il est évident qu'il faudrait procéder à des contrôles dans un 2^e temps et, si nécessaire, à des ajustements non seulement dans la manière de distribuer cette aide, mais y compris éventuellement de revoir certaines situations si cela se présentait. M^{me} Fischer continue à penser que c'était une option nécessaire pour répondre à des besoins à courte échéance de l'ensemble de l'activité économique local et de ce qui en découle pour la population. Aujourd'hui, il va falloir reprendre, point par point, les choses qui peuvent être observées sur la base d'éléments statistiques que l'on observe aujourd'hui. En tout cas, les questions vont être posées dans l'analyse des éléments qui apparaissent.

Le commissaire avait entendu des regrets des syndicats sur le fait qu'on n'avait pas accès aux chiffres des contaminations sur les lieux de travail, ne serait-ce que par secteur. Cela aurait peut-être pu pousser à dire que tel ou tel secteur a des difficultés à aménager convenablement les lieux de travail ou les lieux de pause. Il demande si le département tient ses chiffres et si l'OCIRT a accès à ces chiffres.

M. Ritter indique que le département va poser la question. Il a également noté la question sur les raisons du passage de 14 000 à 7000 entreprises.

Un commissaire (MCG) note que M. Poggia a indiqué qu'un nouveau permis de travail sera fourni sous format de carte de crédit, ce qui permettra de

mieux suivre le parcours des travailleurs frontaliers. On sait qu'un certain nombre de travailleurs frontaliers n'ont pas d'emplois durant une certaine période. Le nombre de permis attribués ne correspond en effet pas tout à fait au nombre de travailleurs frontaliers effectifs il aimerait savoir si on pourra avoir une explication pour ce genre de situations, notamment pour savoir si le permis est toujours valable si la personne n'est pas plus employée et si elle a le droit de conserver son permis durant une période. Il a également une question concernant le télétravail de l'autre côté de la frontière et il semblerait qu'il doit y avoir des négociations au niveau fédéral. La France pourrait en effet réclamer des retours fiscaux. Aujourd'hui, il y a près de 60% qui est rétrocedé à la France.

M. Ritter propose de transférer la question au DSES parce que cela concerne l'OCPM qui délivre ces permis. Ensuite, cela sera incorporé dans la réponse du DEE concernant la politique publique L.

M^{me} Fischer confirme que des discussions sont en cours concernant le télétravail. Elle a notamment eu des retours d'entreprises locales qui posaient aussi cette question de savoir comment organiser et suivre le télétravail pour les personnes qui habitent de l'autre côté de la frontière. Il pourrait s'agir d'une question qui relève de la manière de présenter un formulaire et les discussions sont encore très ouvertes à ce stade. Le département ne manquera pas d'en tenir informés les commissaires de l'évolution de ce dossier.

Audition de l'office des poursuites et l'office des faillites (programme L03 – département des finances)

Représenté par :

M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat/DF

M^{me} Stefanie Bartolomei-Fluckiger, directrice financière/DF

MM. Olivier Crispin /DF et Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint/DF

Les rapporteurs signalent que la sous-commission a évoqué le rapport du BAK et qu'il lui a été dit que, « du point de vue du Conseil d'Etat, il n'est pas vraiment exploitable ». Cela résume la situation par rapport à l'ensemble des départements qui ont été auditionnés jusqu'à présent par la commission des finances. Il y a toutefois de l'espoir. Si ce rapport n'est pas « vraiment » exploitable, cela ne veut donc pas dire qu'il n'est pas exploitable du tout.

Ils souhaitent féliciter les offices pour le suivi par rapport au COVID et aux différents projets en cours. Cela évolue de la meilleure manière par rapport à la situation *ante* qui était quand même assez catastrophique. M. Pommaz fait

un travail extraordinaire. Un des rapporteurs a aussi des retours sur le fait que les choses se passent bien et que tout s'est calmé. En l'état, il n'y a aucune critique à faire de la reprise d'activités dans des conditions normales pour ces offices.

M^{me} Fontanet excuse l'absence de M. Pommaz et quant à M. Crispin, il fait partie de cette nouvelle direction. Il était déjà à l'office des faillites et il a rejoint M. Pommaz pour l'aider à reprendre cette nouvelle direction. Concernant le fait que le rapport du BAK n'est pas exploitable de façon simple par rapport aux offices, il faut rappeler que, dans la classification fédérale, les dépenses et les revenus des offices cantonaux des poursuites et des faillites figurent avec beaucoup d'autres prestations. Cela permet donc difficilement d'effectuer des comparaisons par rapport aux coûts de l'office cantonal des poursuites et des faillites à Genève. Un élément important, si on doit faire des comparaisons, c'est que Genève est le seul canton où son office des poursuites ne peut pas compter sur l'aide de la police cantonale ou de la police municipale pour faire les notifications. Cela occasionne de grosses difficultés. Il y a des années, c'était une tâche de la police, mais il a été jugé préférable que la police s'occupe de sécurité publique plutôt que de notification. Aujourd'hui, on doit trouver une autre solution et un projet de loi sera présenté probablement à la commission législative pour modifier les choses parce que Genève est le seul canton à se retrouver dans cette situation.

Concernant la situation actuelle de cet office qui a subi passablement de problèmes depuis 10 ans et alors qu'il a fallu changer le système informatique, M^{me} Fontanet qu'il y avait de nombreuses recommandations de la Cour des comptes et de la commission de contrôle de gestion et ils arrivent maintenant au bout de celles-ci. Cela va déjà largement mieux depuis l'année dernière. La nouvelle équipe de direction a repris l'ensemble des demandes des collaboratrices et collaborateurs pour avoir une utilisation qui soit plus aisée. La semaine dernière, la commission des travaux a également voté un complément de crédit de 5,1 millions de francs pour revoir et terminer l'évolution de ce système et permettre à de nouvelles possibilités d'être mises en place.

M. Crispin explique que la bascule date de 2016. Par ailleurs, il confirme que c'est stable au niveau des données. Par rapport au projet Opus 2, dont le crédit a été voté à la commission des travaux, la semaine dernière, le but est notamment de permettre de finaliser les évolutions demandées par les utilisateurs et de fournir de nouvelles e-démarches pour les usagers, que cela soit pour les créanciers et les débiteurs. Les créanciers pourront suivre l'évolution de leurs poursuites et comprendre pourquoi il y a parfois du temps avant de notifier un commandement de payer. En effet, on est souvent

tributaire des notificateurs, notamment de la Poste, et du bon vouloir des débiteurs qui ne sont pas toujours présents à leur domicile. Une autre e-démarche est en faveur des débiteurs qui pourront déposer, via internet, leurs justificatifs sur les ressources que les huissiers leur demandent afin de déterminer le montant que l'on doit saisir. Au lieu de déposer les documents au guichet ou à la poste, ils pourront le faire en téléversant les documents. Cela simplifiera les flux d'information entre les usagers et l'office cantonal des poursuites. Ce sont les principales modifications qui verront le jour ces prochains mois. Il confirme que les bases de données sont consolidées dans le nouveau système et qu'il sera possible d'accéder à toutes les données.

Un commissaire, ayant présidé la commission d'enquête, indique qu'il y a eu un changement d'état d'esprit fondamental avec l'arrivée de la nouvelle direction. Celle-ci a eu la transparence d'indiquer ce qui avait été réalisé, ce qui ne l'avait pas été et ce qu'il n'est pas possible de réaliser dans l'attente d'un crédit. Il salue cet état d'esprit parce qu'il a su transférer aux députés la responsabilité de confirmer la volonté d'améliorer le logiciel en allouant les crédits nécessaires. Ce n'était pas le programme qui était défaillant, mais il avait des imperfections qu'il fallait corriger. Pour ce faire, il fallait un complément budgétaire qui n'a jamais été demandé. Par conséquent, si la commission des travaux a voté ce crédit qui est essentiel, cela va permettre de remettre le logiciel peut-être pas à 100%, mais à un pourcentage très élevé de capacité de fonctionnement et d'efficacité. Une fois que ces 5 millions de francs auront été investis, le logiciel sera vraiment à un bon niveau d'efficacité.

M. Crispin confirme les propos du commissaire en indiquant qu'en plus, les évolutions demandées sont faites avec les collaborateurs de telle sorte que cela part vraiment de la base. Bien entendu, c'est validé par la direction, mais ce sont vraiment les utilisateurs qui sont les premiers demandeurs.

A la suite de quoi le commissaire relève que, à l'époque, des imperfections remontaient de la base, mais en haut lieu, ils n'osaient pas demander un complément de budget pour pouvoir procéder aux corrections. Ils n'avaient pas le courage d'admettre les imperfections. Alors qu'en fait il n'est pas du tout possible de réussir un projet à 100% dès le départ et il est normal qu'il apparaisse des imperfections dans l'utilisation. C'est ce travail n'avait pas été assumé. Il constate que la nouvelle direction a le courage et la transparence de le faire et ceci dans le cadre d'un service qui est fondamental pour l'économie.

Concernant les critères de la fiabilité des données afin d'éviter les problèmes de perte de données, M^{me} Fontanet explique qu'il y a maintenant pratiquement une fiabilité complète. Les problèmes des doublons, soit des noms sortaient à une multitude de reprises avec des inexactitudes, cela a été pratiquement complètement réglé. Sauf erreur, il n'y a pratiquement plus de

doublons. Aujourd'hui, la fiabilité est retrouvée dans l'outil, avant même ce crédit, des améliorations ont été faites directement au jour le jour. Maintenant, grâce à ce crédit, il sera possible de finaliser les améliorations qui sont attendues, non pas pour protéger les données, mais surtout pour avoir une meilleure efficacité et une meilleure utilisation des systèmes par les collaboratrices et collaborateurs ainsi que par les usagers. En effet, il est important de pouvoir augmenter ce qui existe en matière de e-démarches. Sur ce point, Genève est en avance par rapport aux autres cantons.

M. Crispin précise que l'un des critères est la quasi-absence de plainte de la part des usagers. S'il y avait encore ce problème aujourd'hui, on aurait beaucoup plus de plaintes, or il n'y en a quasiment jamais. Au niveau fiabilité, on peut confirmer que le système est fiable. Il n'y a quasiment pas de doublons.

Examen de la politique publique « M. Mobilité »

(Commissaires rapporteurs : M^{me} Dilara Bayrak et M. Yvan Zweifel)

Audition du département des infrastructures

Représenté par :

M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat/DI

M. Cyril Arnold, directeur des services financiers/DI

M. David Favre, directeur général/DGT

M. Alan Rosset, directeur des grands projets

M. Christian Gorce, ingénieur cantonal

M. Didier Leibzig, directeur général, OCV

Question des commissaires

Au sujet du pont sur la Seymaz, M. Dal Busco explique que cette histoire a débuté il y a fort longtemps, probablement vers la fin des années 2000, au début du processus du CEVA. A l'automne 2019, quelques semaines avant l'inauguration du Léman Express qui a eu lieu en décembre 2019, les trains ont commencé à rouler pour faire des essais. Dès les premiers tours de roue, il y a eu des réactions alarmées de riverains trouvant cela insupportable. Dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, les riverains s'étaient opposés, mais tout cela a été traité devant les tribunaux et les autorisations ont été délivrées partant du principe que les normes étaient respectées. Le

département s'est rendu sur place et M. Dal Busco a été très surpris par ce qu'il a entendu. Pratiquement tout le tracé est en souterrain et, tout d'un coup, le passage de ce vallon est à ciel ouvert sur une distance de peut-être 80 mètres. Quand on est sur place, il y a effectivement un boucan infernal avant l'arrivée du train. Ensuite, le passage du train lui-même fait presque moins de bruit, mais, une fois le train passé, le bruit est à peu près le même que le bruit qui précédait son arrivée. Cela correspond peut-être aux normes, mais c'est quelque chose de très particulier. Le département a rencontré les riverains qui se sont manifestés et il a examiné si quelque chose pouvait être fait. On avait l'impression, avec le pont ferroviaire et le pont pour la voie verte au-dessus, que cela avait presque été conçu pour être fermé et des études montrent qu'il y a des possibilités d'améliorer la chose, quand bien même on disait que les normes étaient respectées. Très rapidement, on a donc exprimé la volonté d'améliorer la situation.

En l'occurrence, le taux de prise en charge est de 80% pour le canton. Pour la Confédération, les normes sont respectées, mais il y a fondamentalement un problème. Le département a donc engagé le processus de manière volontariste et cela a été un peu leur surprise de voir que, dans la procédure d'autorisation de construire, il y avait des riverains qui ont dit qu'il fallait en faire davantage et vraiment faire le plus possible parce qu'on n'est même pas sûr que, après avoir fermé ce pont, on soit tranquille. Ils ont d'ailleurs été soutenus dans cette démarche par la commune de Chêne-Bougeries, ce qui a un peu étonné le département parce que cette opposition à comme conséquence de ralentir le processus. Le département trouve que c'est un peu dommage parce que cela fait perdre du temps. Le département a même reçu le courrier de riverains qui ne comprenaient pas cette surenchère. C'est ainsi une longue histoire, mais la volonté du département est de résoudre ce problème parce que ce n'est pas viable.

Au sujet du problème des coordinations de chantiers, M. Dal Busco comprend qu'il y ait des interrogations. Lui-même s'interroge parfois sur la durée des chantiers. Il faut savoir que tous les chantiers, en particulier en ville, ne sont pas le fait du canton, voire le sont très rarement. Le maître d'ouvrage est souvent la Ville de Genève. L'Etat discute avec eux sur l'organisation des chantiers, notamment pour le gros chantier qui va démarrer avec la réfection du pont du Mont-Blanc. Ce dernier est un chantier d'une très grande complexité, qui a été planifié et bien coordonné avec les services du DI. Il faut voir que la plupart des chantiers sont du fait de la Ville de Genève, des SIG, etc. Néanmoins, du point de vue du département, les choses sont perfectibles. Il s'emploie à faire en sorte que les chantiers se déroulent de manière rationnelle et efficace, mais ce n'est pas toujours possible.

M. Favre indique que c'est un vaste débat qu'il y a eu à travers cette motion en commission des travaux. Beaucoup de choses ont évolué ces dernières années en matière de coordination et de communication. Pour le premier volet, une plateforme chantier et mobilité a été mise en place, il y a quelques années, pour tout ce qui concerne les grands chantiers où tous les acteurs clés (SIG, Swisscom, TPG, génie civil et Ville de Genève) sont représentés et discutent avec des programmes informatiques bien amont de la manière dont vont se dérouler les chantiers, notamment pour voir si on peut faire des synergies avec d'autres chantiers et s'il y aurait peut-être une alerte pour dire qu'il y a trop de chantiers dans le secteur et que l'on bloque la circulation. Les choses s'améliorent, mais ce n'est pas toujours évident avec des acteurs. Ce n'est pas pour les critiquer parce qu'ils ont un travail énorme à faire avec beaucoup de chantiers en même temps. Ils essaient donc de coordonner cela au mieux, mais c'est encore perfectible.

A l'époque, la motion souhaitait avoir un super-coordonateur. Le département joue d'ores et déjà ce rôle, mais c'est maintenant dans l'affinage qu'il faut encore travailler. M. Favre a l'impression qu'ils se sont passablement améliorés pour la communication avec des fiches info-mobilité et l'application qui recense les chantiers. Cela étant, tout chantier est perturbateur et il y a parfois des petits chantiers qui passent sous le radar. Il y a aussi le contrôle de ces chantiers puisque l'OCT donne une sorte de permission à travers ses directives. Aucun chantier qui a un impact sur la mobilité ne peut ainsi ouvrir à Genève sans avoir une directive qui impose un certain nombre de mesures pour préserver la mobilité, ce qui donne lieu notamment à des rendez-vous chantiers. C'est un processus assez bien rodé, mais il y a parfois des maîtres d'ouvrage qui ne respectent parfois pas les emprises ou les délais. Parfois, on a l'impression qu'il n'y a personne sur certains chantiers. C'est souvent de fausses impressions, mais cela peut arriver. Il y a ainsi une équipe d'inspecteurs chantier qui va sur le terrain pour contrôler en permanence ce qu'il se passe. Depuis que l'unité mobilité assure, en cas de problème, la gestion de la circulation avec des humains à côté des feux, elle sert aussi à faire une seconde surveillance de ces chantiers pour pouvoir agir rapidement. Cela étant, la coordination reste compliquée.

Parfois, il y a aussi le fait de faire des chantiers coup de poing pour que cela prenne moins de temps – c'est par exemple ce qu'il se passe sur le pont du Mont-Blanc et toute la partie du U lacustre – mais il est clair que cela a des impacts gigantesques sur la circulation et sur les déviations de lignes. On s'est aperçu que, parfois, il valait mieux ne pas coordonner un certain nombre de chantiers parce qu'en cumulant cette coordination on n'arrivait pas forcément au résultat escompté. Il faut donc un mix entre tout cela, mais cela reste

assurément un sujet chaud et complexe et la perfection est encore loin d'être atteinte dans ce domaine, même si les moyens se sont beaucoup renforcés ces dernières années.

M. Gorce ajoute que, en plus de la plateforme chantier mobilité (PCM), deux autres organes permettant avec les SIG d'anticiper la réalisation des chantiers. La CCTFS permet de coordonner les travaux en sous-sol avant la réalisation des travaux et a un horizon de planification d'un à deux ans, ce qui permet d'anticiper les chantiers. Il y a également une nouvelle entité créée, il y a deux ou trois ans, qui s'appelle la CPTFS et qui permet de coordonner les chantiers en ayant une anticipation jusqu'à cinq ans. Cela permet d'annoncer ces chantiers, de préparer leur réalisation et d'anticiper, essentiellement pour les SIG, mais également pour les autres services souterrains comme la téléphonie ou d'autres entités, pour leur permettre de planifier leurs interventions et de venir faire leurs travaux en même temps que les travaux de génie civil. Cela étant, il faut être conscient que, malgré toutes les coordinations mises en place, on a un canton qui subit une circulation relativement dense et que la réalisation de chantiers, quoi qu'on fasse et ils font toujours au mieux pour essayer de réduire ces nuisances, provoque des désagréments pour les riverains. Comme le disait M. Favre, ils souhaitent pouvoir réduire au maximum la durée des chantiers et pouvoir les coordonner au mieux. Il s'agit aussi de les coordonner entre les différents maîtres d'ouvrage. Toutefois, même si on veut tendre vers le zéro nuisance, c'est un idéal qu'on aura peut-être de la peine à atteindre.

Au sujet du nombre considérable de motos à Genève et des millions pour la mise en place de revêtements phonoabsorbants et qui en l'occurrence ne servent à rien. Car ce ne sont pas les voitures qui posent problème, mais les motos. C'est vraiment l'enfer quand une moto passe, surtout durant la nuit. Après des années où les citoyens du canton se plaignent, on est excédé de voir qu'on ne fait rien. Par ailleurs, on a supprimé la brigade environnement qui devait, une fois par semaine, effectuer des contrôles pour essayer de prendre en infraction les personnes qui maquillaient leur moto, mais on devrait peut-être la rétablir. Cela semble être quelque chose de pas très important, mais c'est en réalité très important pour un bon nombre de citoyens et pour leur santé.

M. Dal Busco partage ce constat sur l'origine des sources du bruit particulièrement désagréable. Il est vrai que, notamment du fait des investissements importants faits en matière de phonoabsorbant, à un certain nombre d'endroits, cela a permis de maîtriser le bruit généré par les voitures même si, à certains endroits, on est malgré tout au-delà des normes de bruit. C'est d'ailleurs la raison de la mise en consultation de la stratégie vitesse qui

a été présentée à plusieurs commissions du Grand Conseil. La question des deux-roues motorisés, du point de vue du bruit, est problématique. C'est peut-être un problème de norme parce que, par définition, un deux-roues motorisé n'a pas de carrosserie qui apporte une protection. En plus, si on modifie le système d'échappement, cela produit effectivement un bruit d'enfer. Toutefois, cela ne relève pas de la politique de la mobilité. C'est un problème de police et de respect de la conformité des véhicules. Il faudra éventuellement poser la question à la personne chargée de ces questions, mais M. Dal Busco pense que cela passe effectivement par une répression accrue parce que ces pratiques sont intolérables. Le Sabra utilise maintenant un radar permettant de mesurer le bruit, ce qui est aussi une très bonne approche parce que cela permet aux usagers de se rendre compte du bruit généré par leurs engins.

En termes de mobilité, cela tient peut-être aussi au fait du grand nombre de deux-roues motorisés qu'il y a à Genève. Il faut constater que leur ratio est beaucoup plus important à Genève que dans d'autres villes comparables en Suisse, voire à l'étranger. C'est peut-être parce que c'est un des moyens les plus faciles pour se déplacer dans les difficultés du trafic. M. Dal Busco prétend toutefois qu'il y a des moyens encore plus efficaces pour se déplacer, en l'occurrence les transports en commun et le vélo par exemple. En effet, avec les deux-roues motorisés, si on respecte parfaitement l'ordonnance sur la circulation routière, on n'a que très peu d'avantages sur les voitures. On est englué dans le trafic. On ne peut pas remonter les files. On ne peut stationner ailleurs qu'aux endroits indiqués. Force est de constater que la plupart des utilisateurs passent au scooter considérant que c'est plus pratique parce qu'ils prennent quelques libertés.

Sur la question de la liberté constituée par le parbage illicite, c'est-à-dire notamment sur le trottoir, ce n'est pas conforme à l'ordonnance sur la circulation routière. Il y a quelques années, quand, sous le couvert d'une certaine officialité, le département a dit, dans des domaines officiels, qu'il y avait une tolérance pour le parbage de deux-roues motorisés sur les trottoirs, le Conseil d'Etat s'est fait rappeler à l'ordre par le procureur général qui a rappelé les règles. Le Conseil d'Etat lui a répondu en disant que, dans sa stratégie, il ne considérait pas que c'était une priorité, mais c'était de créer un certain nombre de places supplémentaires officielles pour deux-roues motorisés. M. Dal Busco a négocié le nombre et la pratique avec les associations d'usagers de deux-roues motorisés. Ils ont ainsi créé 2500 places supplémentaires, dont un tiers en ouvrage et deux tiers sur l'espace public en convertissant des places voitures.

Le Conseil d'Etat avait indiqué que, au terme de cette création de places, après une période de prévention et de communication, il y aurait une phase

plus répressive. Cette phase devait commencer au printemps 2020, mais cela paraissait incongru alors que personne ne circulait dans les rues de Genève en raison de la pandémie. Prochainement, le département va lancer une campagne de prévention destinée aux utilisateurs de deux-roues motorisés pour leur rappeler, de manière constructive et positive, notamment par le biais de cravates qui vont être mises sur les guidons, que leur situation est illicite et qu'ils ont telles autres possibilités de se garer dans le quartier. Simultanément, il y aura une campagne de prévention à l'attention des usagers de la mobilité (cyclistes et piétons) en leur rappelant également un certain nombre de règles. En l'occurrence, ils ne sont pas concernés par l'interdiction de parcage sur les trottoirs puisqu'ils peuvent s'y garer pour autant qu'ils laissent un passage de 1,5 mètre (c'est l'ordonnance fédérale qui le prévoit). Cela étant, on observe un certain nombre d'autres infractions dans le comportement sur la voie publique. Il y a également des comportements illicites, notamment s'agissant de l'équipement des vélos et quand les cyclistes roulent tous feux éteints. Au mois de juin, il y aura donc une double campagne parallèle rappelant aux usagers de ces modes quelles sont les bonnes pratiques. Dans une deuxième phase, à l'automne, ce qui correspondra à une campagne de promotion de la fondation des parkings pour les places qu'ils mettent à disposition pour les deux-roues motorisés en ouvrage, on démarrera les sanctions et la distribution d'amendes.

Le commissaire estime qu'il faut ajouter le contrôle du bruit.

M. Dal Busco fait remarquer que la police a tous les outils par rapport au bruit. Elle n'est plus organisée en bridage spécifique, mais elle est équipée pour agir. D'ailleurs, il n'y a pas besoin de maquiller son véhicule à moteur. Si on fait intentionnellement du bruit superflu, par exemple en faisant monter les tours de son moteur à un feu, on est amendable.

Un commissaire (PLR) note que le dépôt d'En Chardon a été mis en service et le crédit de boucllement arrivera donc dans deux ans à la commission des travaux. Il aimerait savoir si une provision ou un montant a été prévu, dans les comptes, pour d'éventuels fonds de solidarité ou des litiges qu'il pourrait y avoir avec la société qui a fait les travaux électriques. Il souhaite également savoir quel est le suivi par rapport au décompte final de chantier avec cette entreprise et tous les sous-traitants. Il y a en effet tout le souci des plus-values éventuellement. Il n'arrive pas à trouver de provisions dans un éventuel compte.

M. Dal Busco répond qu'il n'y a pas de provisions ou autres dans les comptes. Il rappelle que c'est une subvention que l'Etat accorde aux TPG qui sont le maître d'ouvrage. Pour l'instant, on n'a pas entendu les TPG demander une augmentation de la subvention pour couvrir des frais supplémentaires. Le

département suit le dossier depuis que l'affaire a éclaté. On sait que les travaux ont été achevés pratiquement en totalité et qu'ils ont été menés à bien conformément aux standards et à ce qui était attendu avec la procédure que les commissaires connaissent puisqu'il a fallu se séparer de l'adjudicataire et confier les travaux de finition du chantier à un consortium. Il y a également une procédure en cours et la commission des finances pourra avoir plus de détails lors de son audition des TPG. Du fait de cette procédure, les effets financiers de toute cette opération ne sont pas encore arrêtés aujourd'hui, mais c'est suivi.

M. Arnold précise que la subvention est destinée à couvrir en premier lieu la construction du dépôt et, à ce jour, il n'est pas prévu une prise en charge par l'Etat des éventuels surcoûts liés à ces litiges. On attend, vraisemblablement pour l'automne un premier décompte complet des TPG, mais, à ce jour, il n'est pas question pour l'Etat s'inscrire une provision dans ses comptes. C'est aux TPG en tant que maître d'ouvrage d'assumer ce surcoût.

Audition des Transports publics genevois

Représenté par :

M^{me} Anne Hornung-Soukup, présidente du conseil d'administration

M. Denis Berdoz, directeur général

M^{me} Sophie Heurtault Malherbe, directrice finances et gestion/TPG

Les rapporteurs relèvent que les comptes 2020 sont un peu particuliers vu la situation épidémique que l'on a connue et qui a touché les TPG de plein fouet. Ils ont fait remarquer à M. Berdoz à ne pas hésiter à soulever avec la commission des finances les problématiques qui fâchent, notamment sur le dépôt En Chardon et sur la modification des horaires durant la pandémie, ce qui avait suscité des questions au sein de la commission des finances alors que des débats houleux auraient été évités s'ils avaient été directement informés. En tout cas, la sous-commission a posé ces questions et elle a obtenu les réponses qu'il fallait. Par ailleurs, la sous-commission a eu des réponses claires sur la vision de la manière dont cela serait fait ces prochaines années.

Question des commissaires

Concernant le projet TOSA, M. Berdoz explique que le projet TOSA est utilisé pour les véhicules qui circulent sur la ligne 23. Comme pour toute nouveauté, puisque c'était une nouveauté mondiale, il y a eu quelques problèmes de mise au point au début, mais la ligne fonctionne parfaitement

bien maintenant. Le constructeur de bus Hess, près de Soleure, et l'équipementier ABB, qui fournit la chaîne de traction électrique, ont reçu d'autres commandes pour ce véhicule pour Nantes où ces véhicules circulent déjà. A Genève, il y a des bus articulés (environ 18 mètres avec une articulation) et, à Nantes, ils ont commandé ce produit pour faire du BHNS (du bus à haut niveau de service, qui est entre le bus et le tram, sur des couloirs dédiés) en faisant le choix d'avoir des doubles articulés (pratiquement 25 mètres). A sa connaissance, les véhicules ne sont pas encore livrés, mais une commande a été passée par Melbourne parce que la technologie fonctionne manifestement bien.

Il faut signaler que les TPG se sont engagés dans un processus d'électrification complète de leur flotte. Ils ont l'ambition de n'avoir plus qu'une flotte électrique d'ici 2030. Ils sont déjà en bon chemin puisque 60% de leur clientèle est déjà transportée en véhicules électriques. Les TPG ne commandent donc plus de bus diesel et ils sont en train de préparer un appel d'offres pour de futurs bus électriques.

M. Berdoz comprend que la ligne TOSA fonctionne bien, mais il aimerait savoir si un développement est prévu à Genève. Par ailleurs, il salue le fait qu'il n'y ait plus de véhicules diesel, mais il aimerait savoir comment les TPG vont desservir les lignes de campagne.

Il indique que les batteries font des progrès constants. On le constate sur les véhicules individuels, mais aussi sur les véhicules lourds. Aujourd'hui, avoir un bus de grande capacité qui fait des distances importantes et qui tourne toute la journée sans recharger, ce n'est pas possible, mais ça le sera prochainement. Dans son appel d'offres, les TPG vont exiger d'avoir des bus qui peuvent faire les distances nécessaires, ce qui impliquera vraisemblablement de la part des constructeurs qui répondront des solutions de type TOSA avec de la recharge au terminus par exemple. L'appel d'offres est relativement ouvert pour permettre aux différents fabricants de proposer leur meilleure technologie au moment donné.

A la question de savoir si les TPG envisagent de faire des tests pour l'hydrogène et quelle est la stratégie en la matière, M. Berdoz indique que les TPG font le constat que ce qui est mûr pour faire autre chose que du diesel, c'est le véhicule électrique. Le véhicule à hydrogène est manifestement prometteur et les TPG participent au projet genevois qui prévoit, avec différents acteurs dont les SIG, une station pilote de fourniture d'hydrogène. Le constat, lorsqu'ils ont lancé TOSA, est qu'il fallait avoir un véhicule électrique adéquat, ce qui a été le TOSA. Quant à la source d'énergie, elle était là. De l'électricité 100% renouvelable était et est disponible à Genève. Ce n'était donc qu'une histoire de véhicule. Avec l'hydrogène, c'est très différent

parce qu'il s'agit de mettre au point un véhicule qui fonctionne à l'hydrogène et de disposer, en quantité, d'une source d'hydrogène propre, la majorité de l'hydrogène actuellement produit l'est à partir d'hydrocarbure, ce qui pose de gros problèmes environnementaux. C'est certainement une piste intéressante, mais, à ce stade, il n'y a pas de production d'hydrogène propre qui permette le déploiement à grande échelle sur une ligne commerciale. A ce stade, les TPG poussent l'électrique sur leurs lignes commerciales. Ils font également une veille technologique et ils participent à ce projet GoH ! pour suivre les progrès de l'hydrogène.

Concernant le plan climat cantonal renforcé qui vient d'être présenté par le Conseil d'Etat avec des objectifs ambitieux pour 2030 en termes de mobilité ou il s'agit de réduire de 40% du trafic individuel motorisé, est-ce que les TPG ont eu des discussions avec le Conseil d'Etat sur cette base et s'ils imaginent que leur budget va augmenter dans ces prochaines années ?

M. Berdoz a sous les yeux le document mentionné et il lit avec satisfaction qu'il s'agit de favoriser le report vers les modes doux et les transports publics. Cela passe effectivement par la poursuite active du développement du réseau. C'est ce qui est prévu dans le contrat de prestations actuel 2020-2024 et cela devra se poursuivre sur le prochain contrat de prestations. Cela passe effectivement par de fortes augmentations, notamment par le développement de lignes de trams. Il constate que, malgré la crise sanitaire et la crise financière, l'Etat n'a pas décidé de stopper les grands projets d'infrastructure de mobilité. Pour ne donner que quelques exemples, le 4 juillet 2021, il y aura l'inauguration de la prolongation de la ligne 14. Il y a aussi eu le démarrage des travaux pour le tram en direction de la ZIPLO. Il y a aussi le projet de tram pour le Grand-Saconnex, voire Ferney-Voltaire, qui avance bien. On peut encore ajouter le projet de BHNS sur Veyrier et le développement d'un certain nombre de lignes. Ainsi, le plan engagé avec l'Etat est bien dans cette stratégie de développer les transports publics.

M^{me} Hornung-Soukup aimerait remercier la commission des finances et le Grand Conseil pour le soutien aux transports publics, ce qui est vraiment important. Par rapport à ce plan du Conseil d'Etat, il est très important de maintenir l'offre, même durant une période difficile, sinon c'est vraiment une sorte de cercle vicieux. Elle connaît beaucoup de villes qui sont maintenant un peu dans l'optique de diminuer l'offre parce qu'elles n'ont pas les revenus qu'elles avaient avant. Elle a aussi remarqué que, sur le plan d'accès figurant dans la convocation à la commission des finances, les arrêts de tram et de bus n'étaient pas indiqués.

Audition de Genève Aéroport

Représenté par :

M^{me} Corine Moinat, présidente du conseil d'administration

M. André Schneider, directeur général

Les rapporteurs signalent que l'aéroport a eu environ 130 millions de francs de pertes en 2020, ce qui est assez considérable. La sous-commission s'est surtout attachée à discuter du prêt de 200 millions de francs et elle s'est demandé pourquoi le Conseil d'Etat n'a pas sursis au versement de la part aux bénéficiaires en 2019. L'aéroport a posé la question et le Conseil d'Etat a dit qu'il ne pouvait pas revenir en arrière parce qu'il semblait que le rapport des comptes était déjà pratiquement réalisé. Il se trouve que, quand on consulte le rapport, on voit que celui-ci n'avait pas encore été fait au moment où l'aéroport avait fait cette demande. Par conséquent, le Conseil d'Etat aurait pu en tenir compte pour dire à l'aéroport de ne pas verser de bénéficiaires à l'Etat puisque, en 2019, la crise était déjà là.

Ils notent qu'il est question de prêter 200 millions de francs à l'aéroport à cause de la situation difficile et en même temps, on lui impose de verser des bénéficiaires il y a là quelque chose d'irrationnel. A un moment donné, l'intelligence doit fonctionner, hormis la question environnementale financièrement, l'aéroport doit fonctionner. Pour en avoir discuté avec M^{me} Moinat et M. Schneider, les deux commissaires proposent, à la fin du rapport, de présenter un amendement, dans le cadre du projet de loi sur le prêt de 200 millions de francs, demandant de ne pas solliciter l'aéroport jusqu'à ce qu'il revienne à la situation de l'EBITDA de 2019 permettant ainsi à l'AIG de refaire ses fonds propres. Ce n'est qu'à ce moment que l'aéroport sera à même de recommencer à verser la part des bénéficiaires, car dans la situation actuelle, il est impossible de leur demander de verser des bénéficiaires. En effet, comment une société qui ne fait pas de bénéficiaires peut payer des bénéficiaires !

Ils pensent que la commission pourra éventuellement revenir sur cette proposition d'amendement lié au projet de loi sur le projet de loi sur un prêt de 200 millions de francs. Ce qu'ils n'arrivent pas à comprendre par rapport au Conseil d'Etat et à une partie du parlement, c'est qu'on a l'impression que l'aéroport est une patate chaude. Personne n'en veut alors que c'est un élément structurant indispensable au canton. On n'a pas l'impression qu'il y a un véritable soutien. Ils aimeraient qu'il y ait des précisions sur ce qui s'est passé à Zurich, où l'aéroport est une société anonyme qui a aussi une convention avec l'Etat pour la restitution des bénéficiaires ou d'une rente fixe. Il se trouve que l'Etat de Zurich y a renoncé pour 2019 du fait de la crise. On est tous pour

que cela soit un établissement public autonome au même titre que les autres établissements publics autonomes et on est là pour le soutenir. Ils espèrent que ce manque de soutien ne va pas durer.

Un des commissaires rapporteurs informe que la commission de l'économie vient d'entamer la discussion sur la modification de la loi sur l'aéroport. Il espère qu'il y aura un véritable soutien, car on voit les attaques pour essayer de modifier ce projet de loi, qui a été déposé par le Conseil d'Etat, pour en faire un projet de loi qui n'est pas là pour défendre l'aéroport, mais qui, pour certains, est là uniquement pour défendre les riverains. Le commissaire attend que le Conseil d'Etat montre clairement qu'il soutient l'aéroport.

Par ailleurs bien que l'aéroport ait pu utiliser les RHT, mais il semble que, si la crise perdure, ils seraient amenés à prendre des décisions difficiles comme un licenciement collectif.

Le commissaire est convaincu que l'aéroport est bien géré et que tout est fait pour que les choses se passent au mieux. C'est même un des seuls établissements, du fait qu'il y a de grosses tensions politiques, qui fait le maximum pour essayer d'apaiser ces tensions, que cela soit avec les syndicats ou avec les compagnies aériennes. Il faut noter que l'aéroport a aussi réussi à négocier une augmentation des taxes avec les compagnies aériennes. Ce n'est pas simple à négocier parce qu'il faut pouvoir justifier la raison de ces augmentations et que cela soit accepté par les compagnies.

M. Schneider aimerait dresser rapidement le contexte avant de répondre aux questions. Il indique que, l'année passée, il y a eu pratiquement 69% de passagers en moins. Cela veut dire que Genève Aéroport a réduit ses revenus de 300 millions de francs. Néanmoins, ils ont quand même réussi à réduire leurs coûts de plus de 26%. Comme les commissaires le savent, Genève Aéroport a eu le droit aux RHT. En fin de compte, selon la loi LAIG, l'aéroport n'a le droit à aucune subvention, c'est-à-dire qu'ils sont invités à demander à l'Etat de couvrir leurs coûts. C'est ce qu'ils ont fait en empruntant à deux reprises (300 millions de francs l'année passée et 180 millions de francs cette année). Leur préoccupation principale est de réduire cet endettement pour retrouver une stabilité pour Genève Aéroport, mais aussi pour maintenir sa capacité et ses infrastructures. Il faut rappeler que les infrastructures principales pour les passagers datent toutes de 1968. Elles atteignent ainsi un âge certain.

Concernant l'aéroport de Zurich, c'est effectivement une société anonyme. Il y a un actionariat de blocage du canton et des communes alentour, mais tous les actionnaires, y compris le canton et les communes, ont décidé, l'année

passée, de ne pas donner de dividendes sur le bénéfice de 2019. Il est clair que la préoccupation dans un tel moment est de réduire autant que possible les sorties d'argent parce que cela met une pression supplémentaire sur la trésorerie. Il faut également voir que, sur les 300 millions de francs levés l'année passée par Genève Aéroport, ils ont payé 127 millions de francs pour la recapitalisation de la CPEG (ils ne remettent pas en doute le fait de devoir le faire, mais le moment était très difficile) et 42 millions de francs en participation au bénéfice de 2019. M. Schneider précise que leur point de vue n'est pas de dire que ce n'est pas dû, mais quand il faut s'endetter massivement pour le payer, cela rend la situation difficile.

M. Schneider soutient les deux membres de la sous-commission dans le sens où Genève Aéroport aimerait trouver un arrangement avec le canton pour pouvoir se désendetter. Cela pourrait commencer dès l'année prochaine. Il y a quelques semaines, ils sont venus donner des informations à la commission des finances sur le projet de loi concernant une ligne de crédit supplémentaire à destination de l'aéroport. Ils ont montré aux commissaires que, dans les scénarios les plus probables que l'on voit aujourd'hui, on devrait avoir un premier résultat positif dès l'année prochaine, même s'il ne sera peut-être pas très important. De ce fait, ils pourraient commencer à réduire leur niveau d'endettement dès l'année prochaine. Cela fera une différence non négligeable sur la durée. En effet, s'ils n'ont pas cette réduction, c'est au-delà de 2030 qu'ils atteindront le niveau d'endettement d'avant la crise qu'ils calculent avec le résultat avant l'amortissement et tous les coûts financiers et la participation aux bénéfices de l'Etat par rapport à la dette.

Dès le départ, l'année passée – ils sont très à la pointe de la majorité des aéroports que M. Schneider connaît – ils ont pris une approche proactive pour réduire leurs coûts afin d'éviter un trop grand déséquilibre et des dettes trop importantes. Cette année, où ils espèrent voir une reprise cet été (cela ne se présente pas trop mal, mais il faut encore qu'elle se fasse), ils vont encore avoir une année où ils vont faire une perte. Avec l'emprunt de 180 millions de francs que Genève Aéroport a pu faire en 2021, ils peuvent le couvrir et, ensuite, ils peuvent commencer à envisager une réduction de la dette. Pour eux, il est vraiment important de rendre Genève Aéroport aussi stable que possible. Cela va aussi en parallèle avec une réduction de l'endettement aussi vite que possible parce que personne ne peut exclure qu'il n'y aura pas une nouvelle crise dans trois ou quatre ans. Si cela devait arriver en plein milieu du désendettement de Genève Aéroport, ils seraient déjà affaiblis et ça les rendrait très vulnérables.

M. Schneider indique que, dans une année normale, Genève Aéroport génère environ 33 000 postes et 4,1 milliards de francs de valeurs ajoutées pour

la région. Tout cela, c'est sans parler du rôle de Genève Aéroport pour la Genève internationale, comme la visite des présidents Poutine et Biden la semaine prochaine. Il est clair que l'AIG se sent invité à assurer ce service en parallèle avec un vrai engagement de réduire ses impacts. Dans PSIA, il a déjà été consacré qu'ils vont revenir à un nombre de personnes touchées par le bruit en 2030 qui est équivalent à celui qui existait en 2000. Par ailleurs, la semaine passée, l'aviation suisse, c'est-à-dire Swiss, Easyjet, les trois aéroports nationaux, y compris Genève Aéroport, et le regroupement de l'aviation d'affaires ont pris un engagement avec une feuille de route qui consiste à co-développer avec l'OFEV et l'OFAC le fait d'être sans émissions de CO₂ en 2050. Ainsi, ils prennent ces attentes très au sérieux et ils y travaillent d'arrache-pied.

Questions des commissaires

Concernant la diminution du nombre de vols, M. Schneider fait remarquer qu'ils ont déjà pris un engagement de réduire le bruit. Ce ne sont pas forcément les mouvements qui sont uniquement à la base du bruit. Il faut dire que le PSIA prévoit que l'impact du bruit de l'aéroport reviendra au niveau de 2000 en 2030. En 2019, qui la dernière année avec un trafic complet, l'aéroport avait déjà atteint ce niveau à quelques détails près par les mesures qui ont été prises. Ils ont en effet réduit les mouvements après 22h00 en réduisant de manière assez importante les retards après 10h00 pour les décollages et c'est un travail qui continue. C'est de cette manière qu'ils font. Ils se sont engagés pour réduire leur impact sur leurs voisins et sur l'environnement.

Au sujet des 7000 vols au-delà de 22h00, M. Schneider indique que c'est en réduction. D'un autre côté, le PSIA, qui est quand même une décision de la Confédération, leur donne des heures d'ouverture et cela a été négocié avec le canton. C'est un accord entre le canton et la Confédération qui a maintenu l'ouverture de 6h00 à 24h00. De son côté, l'aéroport a pris l'engagement de réduire le nombre de vols après 22h00 justement en réduisant les retards et ils continueront le travail à ce niveau. Cela montre déjà que cela a un impact considérable sur la réduction du bruit. Après, si les forces politiques et la Confédération décidaient que cela doit fermer plus tôt, Genève Aéroport s'y pliera. Cela étant, Genève Aéroport fait déjà tout pour opérer dans le cadre qui leur est donné par la Confédération en accord avec le canton pour réduire, chaque année, l'impact du bruit et l'impact environnemental comme ils l'ont promis. Aujourd'hui, dans le cadre réglementaire, à part changer les heures d'ouverture, ce que l'aéroport n'appelle pas de ses vœux parce qu'il est convaincu qu'il peut continuer à réduire le bruit sans avoir besoin de cela parce que c'est important pour la plateforme de pouvoir faire revenir les derniers vols

après 22h00, de gérer cela de cette manière. Quand ils disent penser retrouver le niveau de 2019, l'important ce n'est pas tellement les passagers. Ce n'est pas un objectif pour eux. Il s'agit de retrouver la connectivité parce que c'est ce qui fait l'attractivité de l'aéroport pour l'économie, pour la Genève internationale, mais aussi pour les gens qui habitent ici et qui veulent voir leur famille ou leurs amis. C'est ce qui est important et cela demande un certain trafic minimal parce qu'il y a un lien direct entre le nombre de passagers transportés et la connectivité que l'on peut avoir.

Un commissaire (S) revient sur l'endettement de l'aéroport et il aimerait savoir pourquoi il est important pour l'aéroport, entreprise publique, de rapidement retrouver un niveau d'endettement qui était le sien en 2019.

M. Schneider n'a plus en tête le montant global de la dette, mais on parle là d'un montant d'environ 40 millions de francs par année. Pour l'aéroport, cela fait une grande différence, mais, pour la dette de l'Etat, M. Schneider pense que cela fait nettement moins de différence. Il faut aussi voir que Genève Aéroport n'a pas de garantie de l'Etat. Ils sont responsables par rapport à la dette qu'ils constituent. Il faut aussi dire qu'une de leurs tâches est le maintien de leurs infrastructures qui demandent des endettements futurs. Vu qu'ils n'ont pas de garantie de l'Etat et qu'ils n'ont pas de subventionnement, ils ont un plafond d'endettement qu'ils estiment être autour de 900 millions de francs à 1 milliard de francs (le bilan de Genève Aéroport est d'environ 1,1 à 1,2 milliard de francs). Aujourd'hui, ils sont relativement proches de ce plafond. Cela veut dire que, s'ils veulent continuer à maintenir les infrastructures (les infrastructures principales pour le trafic passagers datent des années 60), même s'ils n'ont pas rien fait, elles atteignent leur limite d'utilisation. Ils doivent ainsi créer à nouveau de l'espace. C'est pour cette raison qu'ils ont besoin de se désendetter. Par ailleurs, s'il devait y avoir une autre crise que l'aéroport doit gérer tout seul, cela leur donne davantage de capacité de s'endetter pour répondre à cette crise, au-delà de tous les efforts qu'ils ont déjà faits maintenant et qu'ils feront aussi dans une future crise sur la réduction des coûts. Leur souhait est, par rapport au montant avec lequel ils pourraient contribuer, M. Schneider ne pense pas qu'il va faire une différence énorme sur l'endettement de l'Etat et ils ne veulent pas créer un endettement plus important pour le canton de Genève, mais il est important pour Genève Aéroport, en termes de durée de temps, de réduire sa dette. Cela leur donnera la capacité de maintenir les travaux qu'ils doivent faire et d'être plus stabilisés. Concernant l'autosuffisance, M. Schneider précise que c'est le fait qu'ils soient capables de lever de l'argent sur les marchés publics avec des émissions d'obligations pour pouvoir faire les investissements nécessaires et autres. C'est quelque chose qui est encore validé aujourd'hui. La demande de ligne de crédit

à l'Etat est un peu une protection contre une éventuelle aggravation ou une non-sortie de la crise. Aujourd'hui, une telle chose n'est pas indiquée, mais on ne peut pas vraiment le savoir. Il s'agit vraiment de s'assurer que, si cela devait vraiment ne pas aller mieux, voire que la situation s'aggrave (cela voudrait dire que les taux d'intérêt sur les marchés publics atteindraient des niveaux très élevés, ce qui rendrait presque impossible pour Genève Aéroport de les payer ou qu'il n'y aurait plus d'investisseurs pour cette industrie considérant que l'aéroport est dans une situation tellement compliquée), c'est la raison pour laquelle ils ont discuté avec le groupe de travail entre la DFGE, le DI et Genève Aéroport que c'était la meilleure manière de faire. Le but a toujours été et restera toujours, à quelques exceptions près, de rester capables de générer les fonds nécessaires pour maintenir l'aéroport, garder les infrastructures en bon état et offrir le service qu'il faut offrir. C'est quelque chose qui n'est pas mis en doute. Cela étant, il est clair que, suite à cette crise, l'aéroport a dû augmenter son endettement, ce qu'il n'avait jamais fait auparavant, non pour des investissements dans les infrastructures, mais pour pallier des pertes et que leur revenu est plus bas que ce qu'ils coûtent, malgré les réductions de coûts réalisées. Pour eux, c'est toutefois temporaire et c'est pour cette raison qu'ils envisagent de pouvoir réduire leur dette dès l'année prochaine avec le bénéfice qu'ils génèrent, que cela soit la moitié ou l'entier de celui-ci.

Au sujet de l'engagement pour une réduction du bruit, mais en gardant la même connectivité, M. Schneider explique que, entre 2017 et 2019, ils ont déjà réduit leur impact de bruit de plus de 20%. D'ailleurs, ils ont pratiquement atteint l'objectif qui leur est fixé dans le PSIA. Cela a été possible entre 2017 et 2019 avec une légère augmentation du nombre de passagers et une stabilisation des mouvements. Lors de la discussion sur le projet de loi sur la ligne de crédit, ils ont présenté des scénarios prévoyant qu'ils n'augmenteront plus les mouvements malgré le fait qu'ils pourraient encore avoir une légère augmentation du nombre de passagers. M. Schneider souligne que, pour eux, ce n'est pas un objectif. Il faut savoir qu'ils opèrent sur une concession de la Confédération qui leur demande d'offrir une plateforme où des avions peuvent atterrir et décoller et qui réponde aux besoins de la région du côté de l'économie, du social et de la Genève internationale. Ils n'ont pas un objectif ni une volonté d'augmenter ou non. Ils doivent faire les prévisions pour démontrer à la Confédération qu'ils sont capables de fournir ce qu'il faut pour accommoder cela.

Entre-temps, ils ont aussi légèrement réduit les émissions de CO₂ à travers l'arrivée d'avions de dernière génération. Ce n'est pas encore zéro émission et il reste encore beaucoup de chemin à faire. D'ailleurs, c'est la raison pour laquelle ils ont fait une feuille de route avec des spécialistes. Là aussi, ils l'ont

déjà fait parce que leur taux de mouvements en avions de dernière génération, qui réduisent de 40% l'impact en termes de bruits et d'environ 20% la consommation en kérosène, ont augmenté d'année en année. M. Schneider rappelle que Easyjet a annoncé qu'ils auront trois de ces avions en plus sur le site de Genève Aéroport à partir d'octobre. C'est de cette manière qu'ils sont convaincus et qu'ils estiment être capables de réduire leur impact environnemental. Si on regarde l'impact de Genève Aéroport strictement en termes de CO₂, ils se préparent à remplacer tout leur chauffage et leur refroidissement en se connectant à GeniLac (M. Schneider précise qu'il ne parle pas des avions) et cela serait être terminé aux environs de 2025. Ils ont également commencé à remplacer leur flotte de voitures sur le tarmac par des voitures électriques. Ils co-investissent aussi auprès d'autres entreprises pour qu'elles puissent le faire et ainsi de suite. Ils ont beaucoup d'actions et ils estiment qu'un aéroport propre peut déjà être net zéro en 2035 à 2040. C'est quelque chose qui est déjà en route et c'est un engagement qu'ils ont déjà pris avant les autres acteurs de l'aviation, sauf les aéroports, il y a trois ans.

Concernant les horaires de fonctionnement, M. Schneider explique qu'ils ont un accord sur le fait qu'ils n'accordent pas des décollages sur trois vols intercontinentaux après 22h00, mais cela a été un accord où la Confédération a dû donner son accord et c'est écrit dans le PSIA. Ils ont également pris l'engagement de réduire les retards. Aujourd'hui, il y a des vols censés partir avant 22h00 et qui partent après 22h00. Il y a deux ans, ils ont commencé un programme pour combattre cela en collaboration avec Swiss et avec Easyjet. En 2019, qui était la dernière année pleine, ils ont ainsi pu réduire les retards ou les décollages après 22h00 de 17%, ce qui voulait dire une réduction d'environ 5% des vols après 22h00 et ce qui amène une réduction de bruits. C'est quelque chose qu'ils peuvent continuer à faire parce qu'il y a encore des retards. Cela étant, tout cela est négocié avec la Confédération. La prochaine étape est les quotas pour les retards et des amendes en cas de dépassement, mais cela doit être approuvé par la Confédération. Genève Aéroport peut faire la proposition, mais cela doit être dans le cadre réglementaire de l'aviation qui est d'ailleurs défini par la Suisse, mais encore beaucoup plus par la communauté européenne.

Concernant les avancées technologiques, M. Schneider répond positivement. Aujourd'hui, il y a des groupes de recherche qui travaillent sur du kérosène synthétique, y compris à l'EPFZ. Il y a déjà eu des projets pilotes pour introduire du kérosène bio, ce qui représente quand même une réduction de 80 à 85% des émissions de CO₂. Airbus et Boeing ont aussi pris des engagements pour réduire chaque année d'un certain pourcentage les émissions des avions, ce qui va d'ailleurs nettement plus loin que ce que font

les producteurs de voitures. Il y a aussi des projets pour des avions électriques et des avions à hydrogène. Il est clair que cela va devoir s'étaler dans le temps. On n'aura probablement pas un avion électrique avant 2035 ou 2040 et les avions à hydrogène arriveront encore plus tard. Dans la feuille de route, il y a un empilement d'actions. On sait que tout ne va pas venir demain, mais ils poussent dans ce sens. D'ailleurs, il y a un institut de recherche pour l'aviation suisse qui regroupe l'EPFL, l'EPFZ, l'Université de Saint-Gall, l'Université de Zurich et d'autres, qui travaille sur la collaboration entre l'industrie et la recherche pour pousser ce type de thèmes en avant. On ne va pas y arriver sans beaucoup d'efforts, mais déjà pour réduire le bruit, comme ils l'ont fait depuis 2016, c'était aussi beaucoup d'efforts. M. Schneider aimerait toutefois dire qu'ils ont pu réduire le bruit assez considérablement. Il y a encore du chemin à faire, mais M. Schneider y croit. Après, il y aura peut-être des pays ou des compagnies qui n'iront pas dans cette direction, mais il faut commencer quelque part. Aujourd'hui, il y a aussi des discussions dans la communauté européenne sur le taux d'utilisation de biokérosène ou de kérosène synthétique. Cela travaille de tous les côtés.

Un des commissaires rapporteurs note qu'il s'agissait de traiter les comptes 2020, mais, chaque fois que l'on parle de l'aéroport, on revient sur des considérations très extrémistes, et pour finir, cela va figer les fronts et cela ne fera avancer ni l'amélioration de la qualité de l'air ni l'amélioration en termes de réduction du bruit.

Enfin, l'autre commissaire rapporteur aimerait relever que ceux qui désirent voir l'aéroport continuer à s'endetter, feront un service gens à ceux et celles qui sont de l'avis qu'il faut ouvrir le capital de l'AIG. En tant que défenseur des services publics il ne désire pas qu'il y ait une ouverture du capital et que l'aéroport ait un endettement insupportable car il ne croit pas que l'Etat viendra derrière pour supporter un tel endettement. Certains viendront alors demander une ouverture du capital comme ils l'ont fait à Zurich. Par conséquent, il considère que l'Etat a une responsabilité vis-à-vis de cette entité publique autonome. D'ailleurs, ce qui est proposé, c'est de revenir au niveau financier de 2019 pour recommencer à verser à l'Etat une part aux bénéficiaires. Sans cela, la situation va perdurer. Cette manière de l'Etat de vouloir aller ponctionner les entités publiques autonomes est en contradiction avec leur statut qui est avant tout de livrer une prestation de qualité et il faut avoir le courage, en cas de déficit, de solliciter l'impôt républicain. Car on ponctionne l'AIG pour compenser la situation financière de l'Etat de Genève, qui est sollicité ensuite par l'AIG en difficulté. En effet, au niveau du bilan total consolidé de l'Etat, cela ne changera pas grand-chose. La seule différence est qu'il préfère que l'aéroport revienne au plus tôt à la situation de 2019 pour

qu'il produise des excédents aux comptes qui soient suffisants pour verser à l'Etat les sommes qu'il lui versait auparavant.

Validation des questions transversales Comptes 2020

Le groupe PLR aimerait que la commission ajoute la problématique du rapport du BAK, notamment pour savoir ce que les départements comptent en faire. Certains départements ont répondu formellement et d'autres non. Si cette question est évoquée en plénière de la commission pour la première fois, c'est raté. Il est donc préférable de le mettre dans les questions transversales.

M. Fiumelli répond que, normalement, tous les départements ont été sensibilisés à ce point. En tout cas, ils seront prêts à répondre au moment où ils viendront à la commission des finances. Il indique que, concernant la question transversale sur le plan climat cantonal, M^{me} Fontanet avait répondu au groupe PS sur ce point en précisant que la nouvelle version du plan climat cantonal allait être rendue publique prochainement et qu'il comporterait un état des lieux de l'ancien plan climat cantonal. M. Fiumelli demande si la commission maintient la question. Par ailleurs, cela a peu de rapport avec les comptes.

Le groupe PS souhaite maintenir la question parce que ce n'est pas exactement la même chose. Cela étant, la question transversale peut porter uniquement sur ce qui a impacté les comptes 2020 sous cet angle.

M. Béguet aimerait s'assurer que le département a bien compris la question. La commission souhaite savoir quelles mesures concrètes ont été prises en 2020 au sein des différents départements pour répondre à l'urgence climatique et environnementale notamment dans le cadre du plan climat cantonal. Il aimerait savoir si cela convient à la commission d'avoir un inventaire des charges de fonctionnement et d'investissement qui traduisent des actions du plan climat. Ce qui est confirmé

Le président prend note que cette question est validée, et M. Fiumelli signale, concernant la question n° 1, qu'il a pris contact avec tous les départements pour les subventions non monétaires. Tous lui ont certifié l'exhaustivité de la liste des subventions non monétaires figurant dans le tome II des comptes. Par ailleurs, il a demandé au DIP et à l'OCBA de faire une note, qui arrivera prochainement, sur l'utilisation des bâtiments scolaires par des entités tierces. M. Fiumelli demande si cela convient à la commission des finances.

Le président prend note que cette question transversale est retirée.

Pour de plus amples informations, les députés sont invités à consulter l'ensemble des questions transversales ainsi que leur réponse dans les annexes.

A la suite de quoi, et sans autres auditions de politiques et questions, le président procède aux différents votes.

VOTES

Vote d'entrée en matière

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12907 qui **est accepté** par : 8 oui (1 EAG, 3 S, 2 PDC, 1 UDC, 1 MCG) et 3 abst. (3 PLR)

Deuxième débat

Le président aborde l'examen du rapport de gestion, politique publique par politique publique.

Politique publique A – AUTORITÉ ET GOUVERNANCE

Vote d'ensemble

Les commissaires **acceptent** la politique publique A par :
10 oui (3 S, 2 PDC, 3 PLR, 1 UDC, 1 MCG) et 1 non (1 EAG)

Politique publique B – ÉTATS-MAJORS ET PRESTATIONS TRANSVERSALES

Vote d'ensemble

Les commissaires **refusent** la politique publique B par :
1 oui (1 MCG), 6 non (1 EAG, 2 S, 3 PLR) et 5 abst. (1 S, 1 Ve, 2 PDC, 1 UDC)

Politique publique C – COHÉSION SOCIALE

Vote d'ensemble

Les commissaires **acceptent** la politique publique C par :
8 oui (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 MCG) ; 4 non (1 EAG, 3 PLR) et 1 abst. (1 UDC)

Politique publique D – CULTURE, SPORT ET LOISIRSVote d'ensemble

Les commissaires **acceptent** la politique publique D par :

8 oui (3 S, 1 Ve, 2 PDC, 1 UDC, 1 MCG) ; 4 non (1 EAG, 3 PLR) et 1 abst. (1 Ve)

Politique publique E – ENVIRONNEMENT, ÉNERGIEVote d'ensemble

Les commissaires **acceptent** la politique publique C par :

7 oui (1 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 UDC, 1 MCG) ; 1 non (1 EAG) et 5 abst. (2 S, 3 PLR)

Politique publique F – FORMATIONVote d'ensemble

Les commissaires **acceptent** la politique publique par :

8 oui (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 MCG) ; 4 non (1 EAG, 3 PLR) 1 abst. (1 UDC)

Politique publique G – AMÉNAGEMENT ET LOGEMENTVote d'ensemble

Les commissaires **refusent** la politique publique G

3 oui (2 Ve, 1 PDC) ; 8 non (1 EAG, 1 S, 1 PDC, 4 PLR, 1 MCG) et 3 abst. (2 S, 1 UDC)

Politique publique H – SÉCURITÉ ET POPULATIONVote d'ensemble

Les commissaires **refusent** la politique publique H par :

4 oui (2 PDC, 1 UDC, 1 MCG) ; 5 non (1 EAG, 3 S, 1 Ve) et 5 abst. (1 Ve, 4 PLR)

Politique publique I – IMPÔTS ET FINANCESVote d'ensemble

hLes commissaires **acceptent** la politique publique I par :

8 oui (2 Ve, 4 PLR, 1 UDC, 1 MCG) ; 3 non (1 EAG, 2 S) et 3 abst. (1 S, 2 PDC)

Politique publique J – JUSTICE

Vote d'ensemble

Les commissaires **acceptent** la politique publique J par :

7 oui (1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 1 MCG) ; 4 non (1 EAG, 3 S) et 3 abst. (2 Ve, 1 PDC)

Politique publique K – SANTÉ

Le groupe socialiste concernant la politique publique « K Santé », mais cela concerne aussi d'autres politiques publiques dont celles du développement économique et de la formation, aimerait remercier les collaboratrices et collaborateurs qui ont œuvré dans ces politiques publiques dans une situation de crise sanitaire, sociale et économique extrêmement difficile en 2020. Le groupe socialiste ne tenait pas à voter ces politiques publiques sans s'exprimer et en remerciant l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs de l'Etat, des HUG et des autres entités publiques qui ont délivré, pendant cette période très difficile, un service public de qualité.

Le président rejoint le groupe socialiste sur le fait que c'était une situation extrêmement complexe. On ne savait pas où on allait puisque c'était la première fois qu'on avait un problème pareil. Le président pense que les décisions prises ont été bonnes dans leur grande majorité. Maintenant, même si on a râlé de temps en temps, on voit que la situation s'est bien améliorée et que l'on sort tranquillement de cette terrible crise et cela fait du bien. Le président remercie tous les collaborateurs de l'Etat pour ce bon travail.

Politique publique K – SANTÉ

Vote d'ensemble

Les commissaires **acceptent** la politique publique K par :

10 oui (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 UDC, 2 MCG) ; 1 non (1 EAG) et 4 abst. (4 PLR)

Politique publique L – MARCHÉ DU TRAVAIL ET COMMERCE

Vote d'ensemble

Les commissaires **acceptent** la politique publique L par :

9 oui (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG) ; 4 non (1 EAG, 3 S) et 2 abst. (2 Ve)

Politique publique M – MOBILITÉ

Vote d'ensemble

Les commissaires **refusent** la politique publique M par :

7 oui (3 S, 2 Ve, 2 PDC) et 8 non (1 EAG, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

PRISE DE POSITION DES GROUPES

Le groupe MCG relève que le budget 2020 prévoyait une année plus sereine. On s'est rendu compte que les comptes ont été très imprévisibles cette année. L'Etat de Genève a dû intervenir à hauteur de 378 millions de francs pour soutenir les personnes et les entreprises en difficulté en raison de la crise sanitaire. Ces financements étaient souhaitables en période de crise. Le groupe MCG en est satisfait, mais il est vrai que ce n'est pas une situation en soi satisfaisante. On avait encore à affronter des difficultés prévisibles et nécessaires avec la recapitalisation de la CPEG après des décennies d'irresponsabilité et la RFFA qui était imposée au canton par l'OCDE. En revanche, un élément en relation avec le budget a scandalisé le MCG, lors de l'examen de ce budget, ce sont les milliards de francs de réserves des caisses maladie qui auraient dû être dévolus au financement de la crise, mais qui ne l'ont pas été. Selon les calculs des HUG, il y a un surplus de 15 000 francs par patient COVID qui n'a pas été financé. C'est considérable si on le multiplie par le nombre de patients. Cela signifie que les contribuables genevois se substituent aux caisses maladie, ce qui est un scandale.

Le MCG ne peut pas rester sans voix face à la politique de la mobilité. Il ne peut pas accepter cette politique qui a été calamiteuse et qui a consisté à entraver la circulation dans le canton. C'est d'autant plus grave que la clause d'urgence COVID a été utilisée pour reprendre de nuit, en catimini, les pseudo-pistes cyclables. C'est quelque chose qui n'est pas acceptable et cela a rendu la vie encore plus compliquée pour la population genevoise. Quant au CEVA, malgré les promesses qui ont été faites, il ne fonctionne toujours pas correctement à tel point qu'il fait l'objet de débats parlementaires lors des élections régionales françaises.

Il indique que, pour toutes ces raisons, le groupe MCG a refusé la politique publique « M. Mobilité ».

Sur la gestion du Conseil d'Etat, le groupe MCG constate qu'un déficit de 800 millions de francs à 1 milliard de francs avait été prévu, ce qui n'a heureusement pas été atteint, notamment grâce à la part au bénéfice de la BNS.

Le MCG se réjouit de cette inflexion. Il avait réclamé une contribution plus importante de la BNS aux cantons. M. Bertschy ne sait pas si cela a eu une relation. En tout cas, ce n'est que justice que la BNS rétribue convenablement ses actionnaires, c'est-à-dire les cantons suisses. Le MCG se réjouit également des rentrées fiscales qui ont été meilleures. C'est plutôt une question technique, mais qui est favorable au canton. De manière plus globale, Genève a su traverser collectivement cette crise grâce à l'effort de tous. ***Dans ces conditions, le MCG va approuver les comptes 2020 qui sont à l'image de cet effort collectif.***

Le groupe PS note que les commissaires ont pu voir, à travers les votes du groupe socialiste sur les différentes politiques publiques que celui-ci n'est pas pleinement satisfait par la gestion du Conseil d'Etat durant cette année 2020. De nombreuses prestations sont prétéritées par le manque de moyens et le manque de personnel mis à disposition des services. En situation de crise sanitaire, il y a eu, malgré tout, un déficit de certaines prestations. On a aussi pu voir le Conseil d'Etat qui a beaucoup mis l'accent sur l'aide aux entreprises, ce que le groupe socialiste n'a pas contesté et qu'il a soutenu tout au long de l'année 2020, mais, il aurait souhaité une action plus incisive et plus forte du Conseil d'Etat sur les questions de soutien aux personnes, dans le domaine de la santé, du social, du logement, etc.

Du point de vue de la fiscalité, le groupe socialiste conteste la politique menée en 2020 et qui consiste à ne surtout jamais envisager de nouvelles augmentations fiscales hormis la RPI, mais qui n'est qu'une mise en conformité avec le droit fédéral et dans laquelle le Conseil d'Etat a souhaité inclure une baisse massive de l'imposition sur la fortune. Le groupe socialiste conteste un certain nombre d'éléments de gestion, notamment à l'OCE qui mène une politique assez virulente de sanctions vis-à-vis des demandeurs d'emploi. Il conteste aussi certains aspects de gestion à l'OCPM qui, par manque de moyens, n'est pas en mesure de tenir des délais raisonnables pour délivrer les prestations.

Il faut quand même relever que 2020 a été une année exceptionnelle à plus d'un titre. Au vu de la crise sanitaire et des conséquences de celle-ci, le groupe socialiste considère que le Conseil d'Etat a fait de son mieux, ainsi que ses services et les collaboratrices et collaborateurs de l'Etat, pour conter cette situation en tous points exceptionnelle. Il faut aussi relever qu'il a dû gérer la crise avec des moyens qui n'étaient pas ceux qu'il avait demandés à l'origine lors du dépôt du projet de budget 2020, avant même que ne survienne la crise du COVID et ses conséquences. Evidemment, la crise sanitaire et l'absence des postes demandés par le Conseil d'Etat, on ne peut pas les reprocher à ce

dernier. Evidemment, la crise sanitaire n'est pas le fait ni du Conseil d'Etat ni du Grand Conseil. L'absence de moyens dans certains services, notamment des ressources humaines est une simple responsabilité de la majorité de droite du Grand Conseil que l'on ne peut pas imputer au Conseil d'Etat.

Pour les raisons mentionnées, une fois n'est pas coutume, le groupe socialiste acceptera le rapport de gestion de l'année 2020.

Le groupe EAG indique avoir refusé toutes les politiques publiques. Il ne veut pas entrer dans le petit jeu auquel on a assisté. Le lecteur du rapport de commission aura bien de la peine à comprendre la cohérence des votes d'une politique à l'autre. En réalité, cela tient essentiellement à l'étiquette politique du magistrat ou de la magistrate. C'est ce qui explique les votes et non pas une appréciation politique globale. Du côté d'EAG, c'est une gestion globale qu'il reproche au Conseil d'Etat, notamment en 2020.

Bien sûr, c'est une année fortement marquée par la crise et qui n'a sans doute pas été facile pour le Conseil d'Etat et il estime, comme l'a fait le groupe PS, que l'on peut remercier les salariés, notamment ceux des HUG et des EMS, qui ont été déployés durant toute la crise pour faire face à la pandémie. Genève a compté sur le fait que les salariés des HUG allaient déployer un effort considérable et n'allaient pas craquer malgré une surcharge de travail, les pressions et des responsabilités écrasantes durant des mois. C'est un pari qui a fonctionné puisque les HUG ont tenu le choc. Il faut d'ailleurs saluer ce qui est un certain exploit vu les conditions dans lesquelles on était, d'autant plus qu'on avait des institutions, notamment les HUG, affaiblies par des années de politique tendant à réduire le nombre de lits par habitant (c'est le cas à Genève, en Suisse et, de manière générale, en Europe). Par respect pour ces salariés, qui ont fait un travail admirable, il ne peut pas voter le rapport de gestion d'un Conseil d'Etat qui, en pleine crise, proposait à ses salariés de baisser leur salaire en expliquant que les salariés de la fonction publique étaient des privilégiés, en expliquant aux infirmières, qui étaient déployées tous les jours, que c'était bien leur choix, que c'est pour soigner qu'elles avaient choisi ce métier, qu'elles devaient déjà être bien heureuses d'être payées chaque mois contrairement à d'autres et que, par conséquent, il fallait qu'elles fassent aussi un effort de solidarité. C'était le discours du Conseil d'Etat à la fin de l'année 2020. Il ne s'agissait pas de soutenir un personnel sur lequel tout le canton comptait, mais de s'en prendre à lui avec une ligne directrice bien connue et qui est celle des économies coûte que coûte et en particulier sur la fonction publique. Il faut rappeler que, dans dernier PFQ du Conseil d'Etat, sur l'ensemble des mesures d'économies, deux tiers d'entre elles reposeraient sur les épaules des seuls salariés de la fonction publique.

Dans cette crise, il y a aussi eu un immobilisme invraisemblable des autorités sur le front social. Pour ce qui est des personnes qui ont perdu leurs revenus, des gens qui sont se retrouvés du jour au lendemain dans une précarité grandissante. Le groupe EAG rappelle à la droite qu'il s'agit notamment d'indépendants qui se sont retrouvés dans des conditions difficiles (il suffit de regarder les chiffres de l'Hospice général). Pour certains, notamment les indépendants, il a pu y avoir des aménagements au sein de l'Hospice général, mais une grande partie d'entre eux n'avait simplement plus de revenus et, donc, plus de quoi vivre, d'autant plus que les plans B de la débrouille, quand tout était fermé, étaient impossibles. Sur ce front, le Conseil d'Etat n'a rien fait depuis mai-juin 2020. Il est resté immobile sur le front social en pleine crise historique, malgré le fait qu'il y avait chaque mois des remises à jour des aides aux entreprises, ce qu'EAG n'a pas contesté. Simplement, EAG avait fixé des conditions élémentaires. Ainsi, lorsqu'on verse de l'argent public à une entreprise, on veut des garanties sur la protection des salaires et sur la protection de l'emploi. Sur ces réclamations pourtant modestes, EAG a essuyé une non-entrée en matière du Conseil d'Etat et du parlement. ***Vu cette situation, le groupe EAG ne peut pas voter la gestion du Conseil d'Etat.***

Une autre ligne directrice forte était de ne pas toucher à l'impôt, y compris pour les personnes aisées qui, il faut le rappeler, se portent particulièrement bien à Genève, même en période de crise. Il suffit de voir les chiffres de la fiscalité. Le groupe EAG rappelle que Genève est le canton le plus inégalitaire de Suisse. En 2017, près de la moitié de la richesse était détenue par les ultra-riches qui ont une fortune de 10 millions de francs et plus. On n'a pas voulu toucher à un centime de la contribution de ces gens, or ce sont pourtant eux qui avaient la possibilité de participer davantage à l'effort fiscal pour financer des prestations et des services publics devenus vitaux pour la population. Au contraire, le Conseil d'Etat a proposé de baisser l'impôt sur la fortune et a maintenu la mise en route progressive de la RFFA qui, si cette réforme avait été gelée, aurait permis de dégager des ressources pour financer, grâce à une contribution des entreprises qui ne souffrent pas de la crise, des aides à toutes les entreprises qui souffrent en période de crise. Evidemment, cela n'a jamais été une question crédible aux yeux du gouvernement. Par conséquent, il s'agit là encore d'un aveuglement sur ce creusement des inégalités encore massivement accéléré par la crise, même s'il s'agit d'une donnée structurelle à Genève depuis quelques décennies.

Enfin, le groupe EAG rappelle que les comptes sont déficitaires de 500 millions de francs. EAG amène des solutions et a déposé, en début de semaine, une initiative pour imposer les dividendes sur la totalité du revenu et qui a déjà abouti, lors du deuxième dépôt intermédiaire, trois semaines avant

le délai final. Cela devrait ramener peut-être de l'ordre de 150 millions de francs. Le PLR qui pousse toujours de hauts cris sur les comptes de l'Etat devrait se pencher sur les votes de son propre parti aux chambres fédérales. Il faut rappeler le scandale de ces assurances-maladie privées qui ont ponctionné la population, mais qui ne servent à rien en pleine pandémie. Celles-ci coûtent de l'ordre de 600 à 700 millions de francs au canton de Genève en 2020. Autrement dit, si on avait une caisse maladie publique avec des primes proportionnelles aux revenus, il n'y aurait pas de déficit en 2020 dans le canton de Genève.

Le groupe PDC pense que l'exercice 2020 a été plutôt bien géré par le Conseil d'Etat. C'est un exercice qui a mis en place des charges sans précédent dans le domaine de la santé. Le Conseil d'Etat a géré ces charges avec une véritable anticipation des besoins pour faire face à cette pandémie. Pour le PDC, le Conseil d'Etat a bien géré cet exercice 2020.

Il faut également constater que les institutions ont fonctionné, même au travers de crédits extraordinaires demandés par le Conseil d'Etat. On voit que la commission des finances a joué son rôle. Il est vrai qu'elle a voté pour plus de 500 millions de francs de demande en autorisation de crédit supplémentaire. On pouvait ainsi s'approcher d'un exercice extrêmement difficile quand bien même le budget abordait ces 500 millions de francs de déficit ou d'insuffisance de fonctionnement. A ce niveau, on peut remercier le Conseil d'Etat pour son travail.

La fiscalité du canton repose sur un petit nombre de contribuables. D'ailleurs, quand on voit l'origine du résultat, on se rend compte que l'économie était très solide avant la crise puisque l'on voit que les rentrées d'impôts étaient au rendez-vous. La seule expression que le groupe PDC peut avoir par rapport à ces rentrées d'impôts, c'est l'évolution des méthodes d'évaluation pour estimer l'impôt. Elles ne peuvent toutefois pas être les mêmes par beau de temps qu'en temps de crise. Il aurait été peut-être plus clair d'avoir une décote supplémentaire sur l'année 2020, même si cela avait amené des comptes largement déficitaires, mais peut-être plus proches d'une certaine réalité et qui étaient la réalité d'un exercice fort complexe. Le PDC sera très attentif, ces prochaines années, à voir comment ces méthodes continuent à se mettre en place et si elles se vérifient. Il faut en effet pouvoir vérifier que l'exercice 2020 a été estimé correctement. Il dit cela parce que cela a un impact réel sur les réserves de fluctuation conjoncturelle qui permettent d'envisager le budget 2022 de l'Etat. Il faut une certaine sérénité par rapport à tout cela et le PDC sera très attentif à l'explication et aux futures données, notamment par rapport à ces méthodes d'évaluation de la fiscalité.

Ce qui fait souci au PDC, c'est que le retour à l'équilibre, tel que prévu dans le PFQ, parce que ce n'est pas l'année prochaine que l'on va se retrouver devant les réformes que les charges du canton ne permettent plus d'éviter. Les prestations à la population ont été délivrées. Selon le PDC, les moyens et les ressources données à l'Etat ont été largement suffisants. On voit que, sur beaucoup de postes, la totalité des charges n'a pas été dépensée. On se rend bien compte que les charges du canton sont maîtrisées et que les prestations sont délivrées. Cela va donc dans la bonne direction.

Le groupe PDC a été un peu surpris par le rapport du BAK. On peut se demander si c'était un moyen de se donner bonne conscience ou s'il a été commandé avec des faits qui l'ont trop rigidifié et qui l'ont empêché de se mettre en place. Pour le PDC, c'est un rapport de bonne conscience. Chaque service et chaque département a pu prouver que, quand on faisait l'analyse au travers de ce rapport du BAK, il fallait se mettre dans le contexte genevois qui n'est ni le contexte bâlois ni le contexte zurichois. Pour le PDC, cela semble un peu dommage dans l'appréciation que l'on veut bien faire de ce rapport.

Pour le PDC, le vrai regret est le niveau des investissements qui n'a pas été à la hauteur de ce que l'on pouvait imaginer. Depuis plusieurs années, on voit que ces investissements ont de la peine à se mettre en place. La question qu'on peut se poser, par rapport aux services qui doivent mettre en avant ces investissements, c'est de savoir si le travail se fait réellement. C'est une vraie question qu'il faudra se poser parce qu'on ne pourra pas continuer à avoir un niveau d'investissement réel aussi bas par rapport aux moyens donnés par le parlement. Celui-ci donne en effet beaucoup de moyens au Conseil d'Etat pour avoir un niveau d'investissements. Il indique que ce niveau d'investissement, que l'on souhaite être anticyclique dans la situation que l'on connaît aujourd'hui, ne se fait malheureusement pas. A ce niveau, il y a quelque chose qui ne fonctionne pas.

L'état des risques tel que dévoilé par la Cour des comptes montre qu'il y a des dysfonctionnements au sein de l'OCSIN. Quand on parle d'informatique, on a plutôt l'impression de se retrouver dans la black-box de l'Etat. Indépendamment de la position du Conseil d'Etat, les députés doivent demander un état des lieux sur la réalité de l'obsolescence de l'OCSIN qui vient demander des postes, année après année, avec des investissements relativement lourds et des investissements qui ne se réalisent pas forcément. C'est dommageable parce qu'on prend beaucoup de retard dans la mise en place ces dossiers très lourds.

Le PDC regrette que le Conseil d'Etat ait beaucoup de peine à dialoguer avec les syndicats et avec l'ensemble des communes. On a de la peine à avoir une véritable vision sur l'ensemble des charges du canton. Quant à savoir qui

serait le mieux placé pour réaliser des charges de proximité, poser la question, c'est y répondre. Il y a des travaux en cours. On voit que ce dialogue qui n'est pas présent aujourd'hui demande de mettre les bonnes prestations au bon endroit.

Le groupe PDC annonce acceptera le rapport de gestion du Conseil d'Etat en relevant que, durant cette année de crise, l'Etat a été malgré tout bien géré.

Le groupe PLR note que, au niveau de l'analyse de la gestion de l'année 2020, le groupe PS concluait en disant que l'année était un peu particulière. Il pense qu'il faut plutôt commencer par là en décortiquant la gestion du Conseil d'Etat dans le cadre de la situation extraordinaire et par rapport à ce qui est l'ordinaire.

Si on traite de l'extraordinaire et de la crise sanitaire, économique et sociale que l'on a connue, le groupe PLR est d'accord avec la plupart de ceux qui ont dit que le Conseil d'Etat a bien travaillé et a bien géré. De manière générale, il a été plutôt réactif. Les aides ont été bien réfléchies et mises en place. Ce n'est pas un ou deux conseillers d'Etat qui ont fait les choses. On a eu l'impression qu'il y avait une équipe qui essayait de résoudre cette crise, qui essayait d'expliquer du mieux possible, pas forcément toujours bien et au bon moment, mais qui a vraiment essayé d'informer au mieux la population. Il doit dire qu'il n'aurait pas voulu être à la place des conseillers d'Etat lors de cette crise avec des informations qui changeaient toutes les semaines, voire tous les deux jours, et un Conseil d'Etat qui devait à chaque fois s'adapter pour prendre la bonne décision avec une balance à faire entre les mesures que l'on devait prendre d'un point de vue sanitaire pour sauvegarder, d'un côté, la santé de la population et, d'un autre côté, les libertés individuelles, notamment de ceux à qui on a dit qu'ils n'avaient pas le droit de travailler. On peut avoir des critiques, mais il faut dire que le Conseil d'Etat a été confronté à quelque chose d'extraordinaire. Sur ce plan, le groupe PLR ne sait pas nécessairement qui aurait fait mieux. On doit ainsi les remercier de même que l'administration de manière générale.

En revanche, ce n'est pas parce qu'il y a une crise extraordinaire et qu'il a fallu prendre des mesures d'ampleur, telles qu'on les a connues, que le Conseil d'Etat a été exemplaire dans le reste. Le groupe PS disait qu'il y a des manques de moyens criants partout. Ce n'est pas le cas. L'Etat a des moyens surdimensionnés en comparaison de la plupart des autres cantons. En fait, c'est simplement la distribution de ces moyens qui doit être revue. Sur ce point, le Conseil d'Etat ne joue pas en équipe. Chacun travaille dans son département

et n'est pas d'accord de faire des efforts pour dire, ensemble, qu'il y a une priorité sociale, économique, écologique ou autre à un endroit et qu'il faut donc mettre les moyens sur les politiques publiques concernées. Cela ne signifie pas nécessairement d'engager des gens, mais de transférer des profils (par exemple de type juristes, comptables, secrétaires, etc.) d'un département à l'autre ou d'un service à l'autre parce que l'on considère qu'il y a une urgence dans telle ou telle politique publique. Il se trouve que ce n'est pas ce qui est fait. Les conseillers d'Etat ne veulent jamais faire cet effort. Ils sont tous d'accord de dire qu'il y a sûrement des efforts à faire dans le département d'à côté, mais jamais dans le leur. Il ne pense pas que le canton a un problème de moyens, mais un problème de gestion des moyens.

On peut se référer aux chiffres donnés dans le cadre des comptes. Dans la politique publique « F Formation », on voit que, entre le 31 décembre 2019 et le 31 décembre 2020, on est passé de 6213,8 enseignants à 6199,1 enseignants, soit 14 enseignants de moins en 2020 alors que le parlement a voté des postes au DIP. On constate effectivement une augmentation de 57 postes au DIP puisque le total est passé de 8207,7 postes à 8264,5 postes. Autrement dit, plein de postes ont été votés au DIP, mais pas un seul n'a été attribué aux enseignants. Quand le groupe PLR dit qu'on n'engage que des psys à l'OMP pour s'occuper des enfants, on lui répond que ce n'est pas tout à fait cela et qu'il y a des besoins spéciaux pour des enfants spéciaux, etc. Le groupe PLR en est convaincu, mais la base de la formation et du DIP est d'engager des enseignants pour la majorité des élèves et de la population. Il se trouve qu'il y en a eu 14 en moins au DIP et certains expliquent ensuite qu'on n'a pas de moyens, mais, quand on en donne, on ne le met pas au front. Après on vient critiquer la droite, mais les chiffres parlent d'eux-mêmes.

En termes de mobilité du personnel, on ne demandera évidemment jamais à une infirmière d'aller faire un travail de secrétaire ou à un comptable d'aller faire la police. Toutefois, quand on voit combien ont un profil de type juriste sur l'ensemble des fonctionnaires et qu'on explique à la sous-commission, lors du budget, qu'il faut absolument engager quelqu'un au registre foncier parce que c'est fondamental et prioritaire, quand on demande quel est le profil recherché, on lui répond que c'est celui d'un juriste. Quand on demande si on ne peut pas aller chercher ce juriste ailleurs à l'Etat, on lui répond que ce n'est pas possible parce que c'est un juriste spécialisé. On fait alors remarquer qu'il faut alors l'engager tout de suite sur le terrain. On lui a répondu que ce n'est pas possible parce qu'il faudra le former. Le groupe PLR pense que, s'il faut le former, on peut prendre quelqu'un d'autre à l'Etat. C'est un exemple sur 18 000 collaborateurs, mais on peut le multiplier à l'envi. Tant que le PLR ne

verra pas qu'un effort est fait en matière de gestion, il continuera à dire que l'Etat est mal géré.

Le groupe PLR note que, pour le groupe d'EAG, si l'inégalité augmente, c'est la catastrophe première. Il n'est pas d'accord. La question est de savoir comment cette inégalité augmente. Si les plus riches voient leur situation s'améliorer par rapport aux plus pauvres, mais que les plus pauvres voient leur situation s'améliorer en elle-même, ce n'est pas un problème. Il ne faut donc pas faire le focus sur l'accroissement ou non des inégalités, mais s'occuper des 5%, 15% ou 30% les plus précarisés et de faire en sorte que leur situation s'améliore. Elle s'améliorera parce qu'on aura des gens plus fortunés qui gagnent davantage et qui voient aussi leur situation s'améliorer. Ils paieront plus d'impôts et permettront ainsi à l'Etat d'avoir les moyens d'offrir des prestations de qualité et, en premier, à ces personnes précarisées. Le problème des inégalités n'est pas important pour le PLR, tant et aussi longtemps que la situation des plus précarisés s'améliore ou que l'Etat fait en sorte que celle-ci puisse s'améliorer.

En matière de fiscalité, la gauche continue de penser qu'on peut ponctionner davantage. Le rapport du BAK dit, en page 5, que « la combinaison du potentiel de ressources et d'exploitation du potentiel fiscal donne les recettes fiscales par tête. Dans le canton de Genève, celles-ci sont supérieures d'environ 90% à la moyenne des cantons ». En réalité, Genève est le canton le plus solidaire de Suisse parce que les plus riches sont les plus ponctionnés (1% de taux maximum sur la fortune et 46% de taux maximum sur les revenus) avec les taux les plus élevés de tout le pays à Genève. L'administration fédérale des finances publie chaque année l'exploitation du potentiel fiscal de chaque canton. En 2020, il y avait 34% d'exploitation du potentiel fiscal à Genève alors que la moyenne suisse est à 25%. On peut continuer, comme EAG, à penser que 34% d'exploitation du potentiel n'est pas assez, mais, à un moment donné, il faut savoir garder les pieds sur terre et se demander pourquoi les autres cantons, alors qu'ils ponctionnent moins, font mieux que Genève.

Concernant le rapport du BAK, le PLR comprend qu'on ne le prenne pas pour argent comptant. Il est d'accord avec les analyses disant qu'on fait politique publique par politique et que c'est difficile de comparer Genève avec Bâle ou d'autres cantons. Finalement, la droite a souvent divisé le total des charges du canton et des communes par le nombre d'habitants du canton pour dire que Genève est le deuxième canton qui dépense le plus après Bâle. Le rapport du BAK est allé un peu loin. Il dit qu'on ne peut pas faire cette analyse trop simpliste, même si elle amène quand même à voir que Genève à une dépense nette par habitant supérieure de 89% à la moyenne des 25 autres

cantons alors qu'il a des recettes fiscales 90% supérieures à celles des 25 autres cantons. Au lieu de cela, le BAK fait une analyse cas par cas. Il s'agit de prendre chaque politique publique et de diviser les charges, non pas par le nombre d'habitants, mais par le nombre de gens concernés. En effet, il est juste de dire que, si un canton scolaire les enfants d'un autre canton, cela donne un autre résultat qu'en divisant simplement par le nombre d'habitants.

Avec le rapport du BAK, on se rend compte que, même en faisant ce type de comparaison et en comparant avec des cantons comparables, Genève est toujours à 39% de charges supplémentaires par rapport à la moyenne des autres cantons. La droite ne prend pas cela pour argent comptant. Elle aimerait simplement que, compte tenu de ce rapport demandé par le Conseil d'Etat, celui-ci se dise qu'il y a quand même un problème et qu'il faut trouver des pistes de solutions. Ce que les départements ont répondu concernant l'étude du BAK, quand ils sont dans une situation favorable parce qu'ils sont meilleurs que les autres cantons, c'est que le rapport est génial. En revanche, les départements étant dans une situation défavorable trouvent qu'on ne peut pas comparer. Le DIP est un bon exemple puisqu'il avait deux lignes du rapport le concernant, l'une positive et l'autre négative. Ainsi, le DIP a dit que, sur la partie négative, il y a en réalité un montant qui devrait être sur l'autre ligne et que, s'il était au bon endroit, la situation serait différente. Le groupe PLR constate qu'il n'y a aucune prise de conscience de ce Conseil d'Etat ni de l'administration. Tant qu'il n'y aura aucune prise de conscience, il ne faut pas attendre que le PLR fasse un quelconque effort à ce sujet.

Concernant la dette, la gestion du Conseil d'Etat n'est peut-être pas pire en 2020 qu'en 2019, 2018 ou 2016. Alors que le PLR tirait depuis longtemps la sonnette d'alarme et annonçait que le mur s'approchait, la croissance des recettes fiscales qui était supérieure à la croissance des charges a conduit certains à ne pas s'en préoccuper et à dire que l'on peut continuer à financer le train de vie dispendieux de l'Etat. Evidemment, le mur s'est rapproché plus vite que prévu parce qu'une crise est arrivée.

En 2003, l'endettement cumulé de la Confédération, des cantons et des communes était 49,1% du PIB. On a pris des mesures avec des freins à l'endettement drastiques au niveau fédéral et ce taux est passé à 30% en 2019. On a ainsi largement réussi à diminuer la dette. Dans le cadre de la crise du COVID, on a pu emprunter des milliards de francs notamment pour renflouer les caisses du chômage, ce qui a permis à la Suisse de sauver son économie, les emplois des entreprises et, donc les employés. Cela a pu être fait à moindre coût parce que l'endettement et le taux d'intérêt payé le permettaient. Le PLR demande pourquoi le canton de Genève n'a pas fait comme la Confédération et les autres cantons. Cela lui permettrait aujourd'hui d'aborder cette crise dans

de meilleures conditions. S'il devait y avoir un dernier signal d'alarme, c'est celui-là, mais là encore on constate qu'il n'y a pas de prise de conscience du Conseil d'Etat.

Le groupe PLR est inquiet de cette gestion, pas forcément de 2020, mais de cette année et des précédentes et, encore plus, de ce qui va arriver maintenant. Parce qu'il n'y a pas de prise de conscience du Conseil d'Etat, le PLR refusera le rapport de gestion.

Le groupe des Verts constate que 2020 a été une année particulière qui a été difficile pour tout le monde. Il faut souligner que le grand Etat, le parlement et la commission des finances ont été présents pour limiter la casse. Les comptes sont conformes et on peut difficilement s'y opposer, même si certaines orientations auraient pu être autres. Il y a néanmoins toujours ce problème d'absentéisme dans certaines structures et il est assez surprenant de voir les taux d'absentéisme, voire le manque de finesse d'analyse de ceux-ci. Il pense que c'est quelque chose qui devra être revu.

Il constate que le système d'urgence a tenu, notamment le système sanitaire. Il faut le saluer. Beaucoup de structures ont été mobilisées, notamment l'armée, ce qu'on n'avait pas vécu depuis la dernière guerre. On a aussi eu un relativement bon soutien aux entreprises, même si certains secteurs ont été oubliés, notamment dans le domaine de la culture. On peut le voir avec des projets qui arrivent relativement tard. On se souvient aussi des chauffeurs de taxi qui devaient aller à l'Hospice général, ce qui n'est pas quelque chose d'acceptable pour les Verts. On a aussi oublié cette situation de fierté de l'indépendant par rapport au fait de devoir aller à l'Hospice général. On a oublié beaucoup de personnes, notamment le personnel de l'hôtellerie et de la restauration. Celui-ci s'est retrouvé aux RHT à 80%, mais il a aussi perdu un élément très important de son revenu, même s'il n'est pas soumis aux charges sociales. Il s'agit des pourboires qui peuvent représenter 25% du revenu. Si on enlève les 20% des RHT et les 25% des pourboires, ces gens se sont peut-être retrouvés avec 60% voire 55% de leurs revenus. Le groupe des Verts constate que l'on n'en a jamais parlé parce que c'est un peu un sujet tabou, vu que les pourboires ne sont assujettis à une aucune règle. Il y a ainsi des gens de ce type, et ce ne sont pas les seuls, qui ont vraiment souffert. Les Verts pensent que le canton n'a pas été bon à ce niveau.

Il faut également constater le dialogue compliqué entre le Conseil d'Etat et différents partenaires comme l'ACG ou le parlement. Plusieurs fois en plénière, on a entendu dire que le Grand Conseil n'a rien compris et qu'il est stupide. Ce ne sont pas tout à fait les termes utilisés, mais c'est ce qui a été

exprimé par certains. On estime que ce n'est certainement pas une bonne façon de faire. En tout ce cas, ce n'est pas ce qui permet de faire avancer les sujets devant le Grand Conseil et les partenaires concernés. Il y a aussi l'exemple des discussions entre le Conseil d'Etat et l'ACG sur la FASE où l'on a des propos contradictoires entre ceux venant du Conseil d'Etat et ceux venant de l'ACG. On verra qui a tort et qui a raison, mais cela ne va pas. On devrait arriver avec des projets construits et qui ont fait l'objet de concertations. Le groupe des Verts trouve que le cas de la FASE est assez exemplaire. En effet, il y a eu des discussions entre le Conseil d'Etat et l'ACG, mais, pendant longtemps, la FASE n'a même pas été associée aux discussions. On peut se demander si c'est une bonne façon de faire. On peut vouloir passer en force, mais il faut ensuite passer devant le Grand Conseil et que la décision soit acceptée par les milieux concernés. Il estime que le Conseil d'Etat devrait être davantage dans la consultation et la concertation avec tous les acteurs concernés.

Le groupe des Verts qu'on ne peut pas reprocher énormément de choses au Conseil d'Etat pour l'année 2020. C'est une année très compliquée. Il y a aussi des services qui ont très bien fonctionné et qui ont fait tout ce qu'ils pouvaient. D'autres ont aussi moins bien fonctionné, mais c'est comme partout.

Le groupe des Verts indique qu'au final ils vont voter ce rapport de gestion du Conseil d'Etat, mais en insistant sur le fait qu'il ne faut pas oublier les plus vulnérables et qu'il y a encore un effort à faire dans ce domaine.

Le groupe UDC indique qu'en principe, l'UDC refuserait ce projet de loi parce qu'il y a plusieurs points qui l'irritent, notamment au niveau de la mobilité. Toutefois, on est dans une situation tellement particulière. On a vécu l'impensable et le Conseil d'Etat s'est plutôt bien débrouillé dans cette situation. Il a été actif pour la population. Si on compare avec bien d'autres pays, on s'en sort plutôt bien ici et on a de la chance. Maintenant, la responsabilité de tous est de voir ce qu'il va passer pour la suite. Le leurre de l'argent gratuit est là. Il y a des théories qui disent que ce n'est pas grave d'avoir des dettes et qu'on peut les repousser indéfiniment. Le groupe UDC est persuadé que cela ne se passera pas de cette manière. L'histoire prouve qu'on finit toujours par payer ses dettes d'une manière ou d'une autre et, en général, c'est au plus mauvais moment. 2022 va ainsi être une année extrêmement délicate parce que, si on ne commence pas à resserrer un peu les boulons, on ne s'en sortira pas. Le président remercie le Conseil d'Etat qui a agi au mieux, qui a fait un bon travail. Bien sûr, il y a eu pas mal de morts, mais, maintenant, on a quand même une certaine tranquillité.

En ouvrant un peu son esprit, le groupe UDC ne refusera pas le rapport de gestion cette fois, mais il ne l'acceptera pas non plus. Il va donc s'abstenir.

A la suite des prises de positions des groupes des commissaires réagissent aux propos affichés.

Ainsi, une commissaire (S) réagit aux propos du groupe PLR, en particulier sur les postes d'enseignants au DIP. On le répète chaque année au budget et aux comptes. Au DIP, il y a des postes d'enseignants et une énorme catégorie qui est le personnel administratif et technique. Toutefois, ce n'est pas parce que les libellés de ces postes sont placés dans cette catégorie qu'ils ne sont pas sur le terrain à proximité des élèves. On pense à l'ensemble du personnel d'encadrement, qui n'est pas enseignant, mais qui est essentiel pour assurer le suivi des élèves, une égalité des différentes élèves dans le cadre de l'enseignement public. Ce sont non seulement les psychologues qui ont été évoqués, mais aussi des assistants sociaux, des éducateurs, des psychomotriciens, des infirmières scolaires, etc. On ne peut tout simplement pas dire que ce ne sont pas des postes d'enseignants et qu'ils ne sont pas sur le terrain. Ce sont vraiment des personnes qui sont au plus près des élèves et qui remplissent des missions essentielles dans l'école publique genevoise.

Un autre commissaire (S) dit être à peu près d'accord avec certains propos tenus par le groupe PLR, mais avec un argument différent. Il pense que M^{me} Emery-Torracinta, au lieu de baisser le nombre d'enseignants, aurait dû avoir le courage de venir demander des postes supplémentaires d'enseignants. Les deux types d'activités sont nécessaires parce qu'elles profitent aux élèves les plus défavorisées. On sait très bien que, dans les classes les plus défavorisées, la santé est nécessaire, de même que les conditions d'habitabilité de ces élèves. En effet, il y a beaucoup d'élèves qui se retrouvent à habiter à 5 dans un studio avec ce que cela signifie en termes de qualité pour se développer et d'égalité des chances pour la vie. Il peut comprendre l'étonnement du groupe PLR, mais il aurait fallu que M^{me} Emery-Torracinta ait plus de courage pour demander plus de postes.

Quand on voit des files de gens avec des cabas plusieurs jours d'affilée, on ne peut pas dire que la situation des pauvres s'est améliorée. Rien qu'en termes de difficultés pour payer les loyers, M. il peut dire que la situation ne s'est pas améliorée. Les conditions de vie ont diminué. Beaucoup de postes ont été supprimés et vont être supprimés. Avec la numérisation et le télétravail, on va bientôt avoir des prestations depuis l'inde, l'Afrique ou l'Amérique latine et on n'aura pas besoin de certains travailleurs sur place. Cela veut dire que ce

sont les classes les moins préparées et les moins formées qui risquent d'être touchées. En d'autres termes, même la situation des pauvres s'est détériorée.

Concernant le BAK, il trouve qu'il y a des chiffres intéressants dans ce rapport et qui méritent d'être analysés, mais la rigueur scientifique n'est pas terrifiante en voulant comparer des cantons qui ont juste une Mairie et parfois pas un gendarme avec un canton qui a des organisations internationales, qui a le CERN, qui a une frontière assez large, etc. On sait très bien que le personnel à la police est en sous-dotation. On sait aussi très bien que les infirmières à l'hôpital sont en sous-dotation. Il pense que le problème est que le canton a une assiette fiscale qui ne correspond pas à la prestation qu'il est à même de donner. Ce qu'il faut faire, c'est présenter des projets de lois pour couper les prestations. Il est vrai que la droite l'a fait, mais le peuple l'a refusé à chaque fois. Par conséquent, si le peuple ne veut pas supprimer des prestations, il faut le satisfaire.

Concernant la dette, la stratégie de la droite est brillante. Il s'agit de diminuer les impôts pendant des années pour ensuite de dire qu'on a de la dette. Par exemple, il y a 10 ou 15 ans, l'Etat de Genève avait des investissements de l'ordre de 150 à 200 millions de francs. Aujourd'hui, ils sont de 600 à 800 millions de francs. Si la fiscalité est constante et que les nécessités d'investissement, qui sont nécessaires notamment en termes d'infrastructures, augmentent, il est bien évident que le canton doit faire des emprunts puisqu'il n'a pas d'excédents aux comptes. Cela veut donc dire que l'on crée de la dette, mais on peut l'amortir quand cela concerne des investissements. Le problème est la dette liée au fonctionnement et, là, on n'en sait rien. Chaque fois que la droite s'attaque aux problèmes structurels de l'Etat, elle oublie toujours de voir si les états-majors correspondent à la réalité du canton. Le commissaire voit que les états-majors gonflent. On y engage parfois des gens sans que l'on sache pourquoi. Il pense que si la droite met en exergue une certaine réalité, ce n'est pas cohérent par rapport à ce qu'elle propose. Si la droite veut de la cohérence, il faut qu'elle dépose des projets de lois et qu'elle demande au Conseil d'Etat ce que font les états-majors et s'ils sont nécessaires. Au lieu de cela elle dépose un projet de loi « personal stop » qui s'attaque à ceux d'en bas. Elle voulait s'attaquer aux infirmières, or on a bien vu que l'on a besoin d'infirmières. Elle voulait aussi s'attaquer à la police, or elle est déjà sous-dotée. Il faut constater que la droite n'a jamais dit où elle voulait exactement ce personal stop. Elle a simplement fait une règle de proportionnalité, mais cela ne fonctionne pas à ce niveau. Il faut aller dans la granularité et la droite ne le fait pas.

Il a des critiques à faire au Conseil d'Etat, mais l'année 2020 a été une année difficile pour tout le monde. On a tous des critiques à faire, mais le Conseil d'Etat s'en est pas mal sorti.

Un autre commissaire (S) pense qu'il est important de pouvoir discuter des analyses et interprétations que l'on peut faire du rapport du BAK. M. Il trouve que ce rapport est extrêmement intéressant quand on est député à la commission des finances. Au niveau des dépenses, il lit ce rapport de deux manières. Le groupe PLR parle d'un train de vie dispendieux de l'Etat parce que c'est son discours politique de base. Toutefois, si on analyse le rapport du BAK, deux facteurs montrent pourquoi Genève dépense plus que d'autres cantons. Il s'agit tout d'abord du coût des différentes charges, c'est-à-dire les salaires, les achats, les mandats, etc. Ces coûts sont supérieurs parce que les salaires, les loyers, l'assurance-maladie et les prix de manière générale sont plus chers à Genève. Il est donc tout à fait normal qu'un salaire de fonctionnaire soit plus élevé à Genève qu'au Tessin ou qu'à Saint-Gall par exemple.

Le rapport démontre également que les charges supérieures sont dues à des prestations supplémentaires qu'il n'y a pas dans d'autres cantons. Si on prend la collectivité publique dans son ensemble (canton et communes) et que l'on regarde par politique publique, on constate qu'il y a plus de places de crèche à disposition à Genève qu'à Zoug, à Schwytz ou à Saint-Gall. Au niveau de la santé, il y a un hôpital universitaire à Genève, ce qu'il n'y a pas dans d'autres cantons. Après, il y a des comparaisons qui sont faites avec des cantons comme Zurich ou Bâle qui ont aussi un hôpital universitaire, mais il y a plein d'autres cantons qui n'en ont pas et qui profitent des cantons qui en ont. A Genève, il y a plus de subsides d'assurance-maladie parce que les gens ont plus de peine à payer des primes qui sont extrêmement élevées à Genève en comparaison intercantonale. Au niveau de la mobilité, il y a une offre de transport public qui est plus importante à Genève que dans bien d'autres cantons. En effet, Genève est un canton urbain et qu'il a, sauf erreur, environ 150 000 emplois avec des personnes qui viennent d'autres cantons ou de la France voisine et il faut bien pouvoir les transporter, au-delà des Genevoises et des Genevois, pour qu'ils puissent venir travailler dans le canton. C'est la même chose avec l'université ou la culture. On a énormément d'offres culturelles au niveau cantonal et au niveau communal qu'il n'y a pas dans d'autres cantons. On peut effectivement comparer avec les cantons de Zurich ou Bâle, mais dès qu'on arrive sur d'autres cantons, les gens sont installés dans des cantons plus petits ou en périphérie, mais ils profitent de toute cette offre culturelle. C'est la même chose pour l'offre sportive.

Il relève, en résumé, que la hausse des charges de Genève en comparaison intercantonale est due soit aux coûts un peu plus élevés, soit, surtout, aux prestations développées dans le canton. Ce sont des choix politiques. Le commissaire demande où le PLR veut concrètement couper et dans quelles

prestations. Il faut qu'il le dise concrètement. Cela permettra peut-être au canton d'être mieux classé dans les résultats du rapport du BAK en moyenne intercantonale, mais il n'est pas sûr que la population les suivra.

Un commissaire (PDC) indique n'avoir pas la même expérience que les autres commissaires par rapport aux commentaires sur les années précédentes. Effectivement, c'est un euphémisme de dire que l'année 2020 a été particulière. Finalement, on s'en sort bien alors qu'on ne savait pas encore où l'on allait, il n'y a pas si longtemps. Le COVID a ainsi pesé très lourd et cela amène un côté extraordinaire à cette année 2020.

Il aimerait ajouter un fait important qui est la crise institutionnelle qu'il y a eu après l'affaire Maudet. Pendant de longs mois, il y a eu une situation très compliquée. Le Conseil d'Etat est passé par des moments difficiles à l'interne. On a vu des conseillers d'Etat avec des départements mammouth, ce qui a amené un certain nombre de problèmes. Certains ont dû mouiller la chemise plus que d'autres. M^{me} Fontanet, qui assiste à la séance, a brillamment repris les clés d'un département et réglé les problèmes. Il croit que cela a évidemment un impact au niveau institutionnel et cela en aurait eu un sans le COVID. Maintenant, on est passé à autre chose, y compris avec un changement de majorité au sein du Conseil d'Etat, et on ne peut pas le négliger.

Il revient sur l'interprétation du résultat de l'année dernière qui est faite par EAG. On était parti avec 850 millions de francs de déficit au budget et les comptes 2020 présentent un déficit moitié moins important. Etant donné que les charges liées au COVID correspondent à peu près à ce montant, certains considèrent qu'on avait un budget équilibré et que tout va bien. Il aimerait qu'on s'éloigne de cette tendance car la manière de calculer la fiscalité et la manière de prendre les choses en main donnent cette illusion qui laisserait à penser qu'on n'est pas si loin de l'équilibre. En réalité, on est loin de l'équilibre. Bien évidemment, le budget 2022 ne va pas être facile.

Le groupe PDC n'ayant pas fait de commentaires sur les politiques publiques, il aimerait juste faire un commentaire par rapport aux questions de transport et de mobilité. Il y a le fond et la forme dans cette affaire. Le PDC a soutenu le fond, mais il a contesté la forme. Concernant les charges financières du canton, la charge des HUG suite au COVID, plombe les comptes de l'Etat de 200 millions de francs sans participation ni de la Confédération ni des assurances-maladie. C'est le canton qui prend cela en charge parce qu'il a décidé de cette structure et qu'il a donné les moyens aux HUG de faire face et, heureusement, cela s'est bien passé, mais, là aussi, il y a un vrai problème.

Il note qu'on ne coupera pas au fait de régler le problème structurel que l'on rencontre. En effet, l'Etat de Genève est en déficit chronique depuis

longtemps. Pour la droite, c'est une crise des dépenses et non une crise des recettes. Il y a donc un vrai équilibre à trouver.

Par rapport au rapport du BAK, il faut ajouter la question de la répartition des charges entre les communes et le canton. A Genève, elles relèvent beaucoup plus du canton que des communes. Il est vrai que, si des charges de transfert liées à des problématiques de santé, de vieillesse et autres sont systématiquement à charge du canton et qu'on ne change rien, on aura un problème assez majeur à la clé. Ainsi, il se pose peut-être déjà une remise en question de la répartition de la manne fiscale, non pas en l'augmentant, mais peut-être en regardant une répartition un peu différente entre le canton et les communes de manière à permettre à viser un équilibre.

Un commissaire (MCG) se rend compte, à l'écoute des commentaires, qu'il n'a pas pris position sur le rapport du BAK. Cela fait partie de la comparaison intercantonale et c'est un masochisme très genevois. On adore se comparer aux autres cantons pour dire comme on est mauvais. Il y a un député UDC qui compare en permanence Genève avec Bâle-Ville. Il y a un député socialiste qui compare en permanence Genève avec le canton de Vaud. Il y a l'analyse du BAK qui compare Genève avec tout le monde. On peut comprendre l'utilité de cet exercice, mais il doute que cela amène très loin. Il a le souvenir d'une discussion au sein de la commission des finances, il y a quelques années, où des commissaires PLR critiquaient le fait que les infirmières aux HUG soient payées en moyenne 1000 francs de plus par mois qu'au CHUV. Bien sûr, la gauche applaudissait et la droite s'énervait contre cela. Il avait alors indiqué que les avocats ont des honoraires qui, en moyenne, sont de 100 francs de plus à Genève que dans le canton de Vaud, ce que la droite trouvait normal. Ainsi, pour la gauche, il est normal que les infirmières soient mieux payées à Genève et, pour la droite, il est normal que les avocats soient mieux payés à Genève. En fait, chacun a de bonnes raisons pour trouver qu'il faut que les coûts soient plus élevés à Genève pour soi-même, mais pas pour les autres. Autrement dit, on comprend que, s'il y a des économies à faire, cela ne doit jamais s'appliquer à soi-même. Il faut que cela soit les autres.

On peut comprendre la raison pour laquelle rien ne change. En fait, chaque fois qu'on veut couper dans les intérêts d'une partie de la population, celle-ci se révolte. Quand on veut couper ailleurs, c'est cette autre partie qui se révolte. On se retrouve donc à faire du sur place. Malgré tout, on fait peut-être fausse route en essayant de se comparer. La bonne piste à choisir est peut-être d'essayer d'optimiser au lieu de dire qu'on est moins bon ou qu'on est meilleur. Il y a eu des rencontres pour le budget 2022, mais le résultat n'a malheureusement pas été au rendez-vous, ce qu'il déplore à titre personnel.

Apparemment, les discussions vont peut-être quand même se poursuivre, même si elles sont difficiles.

Il estime qu'il est sans doute utile de faire ces comparaisons. Peut-être que cela montre une certaine réalité. Après, il ne faudrait pas confondre la situation du canton de Genève. On a un Etat confédéral avec quand même une autonomie cantonale. On peut se demander si on veut un Etat unifié à la française avec des sortes de districts ou de régions qui n'ont plus vraiment de latitudes. Selon lui, il faut garder cette autonomie cantonale.

Le président sourit un peu. En effet, quand le rapport du BAK est favorable à un département, celui-ci trouve que le rapport est excellent. On peut penser à M^{me} Emery-Torracinta puisque l'on voit que les résultats pour les écoles sont comparables aux autres cantons. En revanche, quand le rapport du hBAK n'est pas favorable à un département, celui-ci trouve que le rapport est très mauvais.

Le commissaire (EAG) note que le groupe PLR a expliqué que les inégalités sociales ne sont pas un problème en soi. Forcément, le PLR a généralement tendance à les voir par le bon côté. A Genève, les inégalités sociales, cela veut dire que la part de la richesse détenue par les grosses et très grosses fortunes est la plus élevée de Suisse. C'est aussi l'un des cantons où la fortune croît le plus rapidement par année (plus de 7%). Les riches se portent ainsi très bien. La croyance selon laquelle cela devrait permettre de bénéficier au reste de la population est parfaitement infondée par une simple observation empirique de la situation. En effet, malgré cette concentration inédite de fortune et malgré le fait qu'elles se portent particulièrement bien à Genève, le canton est aussi l'endroit où il y a le plus de ménages qui n'ont pas de fortune du tout (environ 40% de la population genevoise contre 25% en moyenne suisse). Genève est aussi le canton dans lequel la précarité et la pauvreté se développent de la manière la plus importante. C'est ce que signifient les inégalités sociales. Pour une grande partie de la population et une partie croissante de celle-ci, c'est une très mauvaise nouvelle. On a une situation sociale qui est très particulière à Genève, en particulier en comparaison avec les autres cantons. On a ce phénomène qui se renforce et la crise va être un catalyseur impressionnant dans ce sens. Il faut constater que se côtoient, dans le même canton, sur une surface réduite, des fortunes gigantesques, qui sont toujours plus concentrées et qui amassent des fortunes toujours plus importantes et, de l'autre côté, une population qui a de moins en moins. Cette fracture était importante et c'est une donnée structurelle de ces 20 dernières années à Genève et la crise l'accélère massivement.

On va vers une vraie fracture sociale qui va laisser des traces. Il rend les commissaires attentifs au fait que l'on n'est par exemple pas sorti de crise pour l'Hospice général. Au sein de l'Hospice général, personne ne s'attend à ce que

les cas diminuent en 2021. Au contraire, ils vont continuer à augmenter en 2021, en 2022, en 2023 et en 2024 d'après les projections de l'Hospice général. A côté de cela, jusqu'ici, l'Hospice général a compensé le fait que la subvention de l'Etat a stagné et que les cas n'ont cessé d'augmenter (avec une petite inflexion en 2019 et début 2020) en puisant dans sa réserve conjoncturelle qui n'existe plus aujourd'hui. Elle est maintenant arrivée au bout puisqu'on a puisé dedans durant les années de bonne conjoncture. Par conséquent, même sans une hausse du nombre de bénéficiaires à l'aide sociale, il faudrait maintenant augmenter la subvention de l'Hospice général pour délivrer l'aide sociale au même nombre de personnes qu'on le faisait encore l'année dernière. En plus, le nombre de personnes à l'aide sociale va augmenter et il faut comprendre ce que cela veut dire quand on parle d'économie. Le groupe PLR parle de juristes qu'on va mettre à gauche ou à droite, mais c'est ridicule par rapport à un budget de 500 millions de francs. Le social représente 97% des prestations à la population. Il demande ce que représente le cas du juriste cité par le PLR par rapport au déficit de l'Etat. C'est peut-être 0,00001%. Il estime que ce n'est pas une manière sérieuse d'aborder des déficits de centaines de millions de francs.

Maintenant, il n'y a pas 15 000 solutions. Si on veut résorber le déficit en faisant des économies, cela veut dire couper dans les prestations. En effet, dans le social, ce n'est pas en réduisant les salaires qu'on va faire des économies. Il est vrai qu'il y a d'autres motifs. Il y a la politique carcérale notamment où l'on pourrait faire des économies, mais la droite s'y oppose systématiquement. Sinon, il faut prévoir des rentrées supplémentaires pour un périmètre constant. On va en effet devoir augmenter les dépenses sans prendre en compte les effets de la crise. Dès lors, avec les effets de la crise, cela va être d'autant plus important. Il faut être honnête. Ce n'est pas en passant un juriste du DT au DIP que l'on va résoudre la question du déficit. Il faut arrêter de prendre les gens pour des imbéciles. La fracture sociale qui s'annonce à Genève, il faut être aveugle pour ne pas la voir. Réduire des prestations à la population, dans le contexte social que l'on connaît aujourd'hui, c'est d'une irresponsabilité invraisemblable.

Le président fait remarquer que, quand on a une aide sociale qui est le double de celle des autres cantons, on attire quand même pas mal de gens qui n'ont pas de moyens. Au Portugal, il n'y a pas de réfugiés parce qu'il n'y a pas d'aide sociale pour les réfugiés.

Un commissaire (PLR) n'a pas très bien saisi la comparaison faite par le commissaire MCG entre le salaire d'une infirmière à Genève par rapport à une infirmière du canton de Vaud qu'il comparait avec un avocat qui serait aussi plus cher à Genève que dans le canton de Vaud. Il lui a peut-être échappé que

la première est dans le service public avec une grille des salaires fixée tandis que le deuxième est dans le secteur privé. Dans le secteur privé, si on n'est pas content de son avocat ou de fiduciaire parce qu'on les trouve trop chers, on peut aller voir un autre avocat ou une autre fiduciaire. Dans ce cas, on peut revoir et négocier le tarif. Il se trouve que, si on va aux HUG et que l'on n'est pas content de l'infirmière A, on ne peut pas avoir l'infirmière B et cette dernière est de toute façon payée au même salaire que la première.

Il ne croit pas avoir dit, concernant les postes supplémentaires du DIP, que ce n'est pas que des gens qui n'étaient pas au front. Il a quand même dit qu'il pouvait s'agir de gens qui sont à l'école autour des élèves. Il n'en demeure pas moins que, sur 8000 employés au DIP, il y a 6000 enseignants, soit 75% de l'effectif. Sur ces 75% d'enseignants qui constituent la fonction première de la formation, il faut constater que l'on diminue le nombre de personnes sur le terrain, même si on augmente de 57 le nombre total de postes de personnes sur le terrain, autour des élèves, etc. Il considère y a un problème. Venir expliquer systématiquement que le PLR couperait dans les prestations et dans les postes alors que, quand le parlement en donne, ils ne sont pas mis directement sur le terrain pour la formation, c'est-à-dire pour les élèves dans une classe, cela paraît quand même un peu gros. Sur les 57 postes votés, si 7 allaient à l'enseignement et 50 ailleurs, on pourrait encore entendre le discours du groupe PS, mais là c'est pire que tout.

Il ne pense pas qu'il ne faut pas de gens autour de ceux qui sont sur le terrain. Toutefois, lorsque l'on a ce genre de chiffres, quelque chose ne joue pas. Les socialistes peuvent continuer à défendre leur conseiller d'Etat, mais la réalité est là.

Concernant le rapport du BAK, oser dire qu'il consiste à comparer Genève avec tous les autres cantons, cela veut dire qu'on s'est arrêté de le lire après les premières pages. La première analyse est celle que le PLR a toujours faite en prenant le total des charges par politique publique pour le diviser par le nombre d'habitants et comparer le résultat aux 25 autres cantons. Il n'y a pas besoin de rappeler que Genève est en tête dans toutes ces comparaisons. Il se trouve que le rapport du BAK va plus loin. Il fait deux choses supplémentaires. Tout d'abord, il divise non pas par le nombre d'habitants, mais par le nombre de bénéficiaires de la prestation. Ensuite, il ne le compare pas avec les 25 autres cantons, mais avec des cantons comparables. Pour l'université, cela ne compare donc pas un canton universitaire avec un canton qui n'a pas d'université. Concernant les crèches, le PS a raison de dire que des cantons ont plus de crèches ou financent plus les crèches. Il se trouve que le rapport du BAK divise ce chiffre par le nombre d'enfants qui sont dans les institutions de

la petite enfance. Ainsi, on va pouvoir faire la comparaison avec des cantons qui font la même chose.

L'intérêt de ce rapport est d'aller un peu plus loin que l'analyse peut-être un peu simpliste que le PLR faisait en divisant le total par le nombre d'habitants. Il souligne qu'il ne prend pas le rapport du BAK pour argent comptant. Quand il est dit qu'il y a tant de millions de francs en moyenne de plus que la moyenne des cantons, il n'est pas en train de dire qu'il faut économiser ce montant. Par contre, il faut utiliser cela comme indicateur. Il s'attendrait de l'Etat qu'il dise qu'il faut creuser tel point qui a été soulevé par le rapport du BAK. En fait, la seule chose qu'ils font quand ils creusent, c'est de dire qu'ils ont une explication logique et que c'est tout à fait normal. Il relève que le rapport du BAK tient justement compte des éléments sociodémographiques et il est d'accord de dire qu'il y a plus de frontaliers à Genève, qu'il y a plus de problématiques sociales et qu'il y a plus de problèmes qu'à Glaris. On en est conscient. Le but de ce rapport est précisément de tenir compte de ces aspects. Il s'agit de partir d'un premier chiffre qui est le fait que Genève dépense 89% de plus par habitant que la moyenne des 25 autres cantons pour arriver, en tenant compte de ces aspects sociodémographiques, au fait que Genève dépense quand même 39% de plus que les autres.

On tient par exemple compte du fait que la problématique sociale est plus importante à Genève. Donc, il faut effectivement dépenser plus pour le social à Genève. Pour faire la comparaison avec d'autres, on divise alors cela par le nombre de bénéficiaires de la prestation sociale. Cela paraît juste mathématiquement.

Il constate que, pour la gauche, c'est blanc ou noir. Ainsi, s'il faut économiser, c'est forcément une baisse de prestations. Il fait remarquer que l'on a recapitalisé la caisse de pension pour un coût de 220 millions de francs. On aurait pu faire tout à fait autre chose avec un coût bien moindre sans aucune prestation en moins à la population. La réponse à la problématique soulevée par la gauche, c'est que, si on ne touche pas aux impôts ni aux prestations, il faut revoir la charge de personnel. Il signale d'ailleurs que, dans une entreprise, la première chose que l'on fait, c'est de revoir les frais de personnel. Il se trouve que la gauche ne veut jamais le faire. Elle est à plat ventre devant le Cartel intersyndical. On ne peut de toute façon rien toucher à ce niveau.

Concernant le cycle d'orientation, sans augmenter leur temps de travail total, si on augmentait le temps de présence des enseignants devant les élèves, avec une heure de présence en plus, on serait toujours loin des standards pour tous les autres cantons. C'est 9 millions de francs d'économie ou 60 postes sans qu'on ait touché à aucune prestation. Si on veut, on peut aussi ajouter 2 heures. On serait alors toujours loin des standards et cela ferait 120 postes.

Quand la droite propose cela, la réponse est négative. Après la gauche dit que la droite ne propose jamais rien.

Il est vrai que 97% des prestations sont des prestations sociales en faveur la population. Il demande si une prestation votée, il y a vingt ans, dans un cas particulier, parce qu'il y avait une problématique particulière à ce moment et qui touchait un grand nombre de personnes, est toujours d'actualité ou non. Il n'est ni à l'administration ni au Conseil d'Etat. Ce que la droite demande depuis longtemps, c'est, comme il l'a demandé à M. Apothéloz, de faire une liste de toutes ces prestations, avec le nombre de bénéficiaires, en regardant si elles sont justifiées ou non aujourd'hui et s'il n'aurait pas matière à se dire que telle prestation n'est plus vraiment valable aujourd'hui et que l'on peut redistribuer cet argent ailleurs sans rien couper, mais en réallouant les ressources à disposition. C'est une réflexion qui ne se fait jamais. C'est la réalité de ce qu'il se passe. Maintenant, ni la gauche ni le Conseil d'Etat ne veulent l'entendre. Cela étant, il est d'accord que la résultante de tout cela est qu'on va se prendre un mur social, économique et écologique et on aura la révolution que certains souhaitent, mais cela serait regrettable. On devrait plutôt tous prendre conscience de la situation actuelle.

Enfin, il souligne que la droite ne veut pas baisser les prestations à la population. Elle souhaite que les ressources à disposition soient réallouées de la manière la plus efficiente et la plus efficace possible en faveur de la population.

Le commissaire MCG précise qu'il ne faut pas oublier que les avocats sont des auxiliaires de justice. C'est une profession qui est protégée par l'Etat et qui est au bénéfice d'une autorisation. N'importe qui ne peut pas se proclamer avocat. C'est assimilable à quelque chose de parapublic. On est dans une illusion en croyant qu'on est tout à fait dans un marché libre et dans une économie purement concurrentielle. A côté de cela, il a fait la comparaison avec ce que touche une infirmière pour dire qu'il y a, malgré tout, un coût de la vie à Genève. Une infirmière résidant à Genève (il y a la moitié qui y résident et on espère qu'il y en aura de plus en plus) doit gagner plus pour avoir des conditions de vie qui soient acceptables.

Jusqu'à une certaine époque, le PLR, et même les libéraux à l'origine, représentait une grande partie voire la majorité des avocats de la place. Ce n'est peut-être plus le cas aujourd'hui, mais il est certain que le PLR est plus sensible à la défense de ces intérêts qu'à celle des infirmières.

Le commissaire (EAG) note que 9 millions de francs ne sont pas grand-chose quand on a des dépenses de plus de 9 milliards de francs et qu'on parle de résorber un déficit de 500 millions de francs. Ce n'est donc pas très

sérieux. Il a des propositions concrètes, en effet ils ont déposé, lundi, une initiative qui pourrait ramener 150 millions de francs par année à l'Etat de Genève. C'est une manière de s'attaquer à un déficit structurel. Il aimerait savoir comment, en s'en prenant au statut du personnel de la fonction publique, le PLR compte économiser 100 ou 200 millions de francs. Il demande quelles sont les propositions sur la table.

Enfin, il relève que le PLR explique que le rapport du BAK prend des cantons comparables pour les différents champs d'analyse. Pour le département du territoire, Genève a été comparé avec des cantons comme Argovie dont la densité est de 481 personnes par km², le Tessin dont la densité est de 129 personnes par km² ou même le canton de Vaud dont la densité est de 280 personnes par km². A Genève, la densité est de plus de 2 000 personnes par km². En termes d'agriculture, de préservation des espaces naturels, etc., il faut expliquer en quoi le Tessin et Genève sont des cantons comparables. Il faut être sérieux. Comparer ce qui est comparable, ce n'est pas comparer l'aménagement de ces zones naturelles à Genève et au Tessin.

Une commissaire (Ve) note que le PLR parle de prestations votées, il y a 20 ans, qui n'ont plus de sens aujourd'hui et elle aimerait savoir à quelles prestations il pense.

A la suite de quoi, le commissaire PLR dit qu'il est probable que des prestations, votées il y a 20 ans, ne soient plus d'actualité aujourd'hui. Il a demandé à M. Apothéloz de faire la liste des prestations pour que les députés puissent se rendre compte s'il a raison, partiellement raison, tort ou partiellement tort.

La commissaire comprend que la position du commissaire et ses monologues se basent sur des probabilités et constate que l'on arrive tout le temps à la même situation où certains disent que c'est probable et basent toute leur communication sur cela. Ils vont gueuler dans les médias que cela ne va pas, que la gauche détruit l'économie genevoise et, au final, on ne se retrouve avec rien.

A la suite on passe au vote du 2^e débat.

Le groupe PLR propose de modifier l'article unique en remplaçant « approuvée » par « refusée »

Le président relève que la procédure habituelle consiste à voter l'article unique en deuxième débat et, en cas de refus, de demander la modification de cet article en troisième débat. Cela étant, il va soumettre l'amendement PLR au vote.

Le président met aux voix l'amendement du groupe PLR à l'article unique :
« *La gestion du Conseil d'Etat pour l'année 2020 est refusée.* »

L'amendement **est refusé** par :

5 oui (1 EAG, 4 PLR) ; 9 non (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 MCG) et 1 abst. (1 UDC)

3^e débat et vote d'ensemble

Le président met aux voix l'ensemble du PL 12907, dans sa teneur originale, à savoir que la gestion du Conseil d'Etat pour l'année 2020 est approuvée :

L'ensemble du PL 12907 **est accepté** par

9 oui (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 MCG) ; 5 non (1 EAG, 4 PLR) et 1 abst. (1 UDC)

Conclusion

Au vu de ces explications, la majorité de la commission des finances vous encourage, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter le projet de loi issu de ses travaux.

Annexes consultables dans la seconde partie (volume séparé) :

- 1. Rapports des sous-commissions*
- 2. Réponses du Grand Conseil, du Conseil d'Etat, du Pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes aux questions transversales de la commission*

Projet de loi (12907-A)

approuvant le rapport de gestion du Conseil d'Etat pour l'année 2020

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 107, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 ;
vu l'article 66 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 ;
vu l'article 8 de la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration, du 16 septembre 1993 ;
vu les articles 25 et 60 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013,
décrète ce qui suit :

Article unique Approbation de la gestion du Conseil d'Etat

La gestion du Conseil d'Etat pour l'année 2020 est approuvée.

Date de dépôt : 30 juillet 2021

RAPPORT DE LA PREMIERE MINORITÉ

Rapport de M. Yvan Zweifel

Mesdames et
Messieurs les députés,

Introduction

L'année 2020 a connu une crise que nous n'avions, à Genève comme en Suisse, plus connue depuis longtemps, une crise d'abord sanitaire, puis économique et sociale. La gestion du Conseil d'Etat concernant cette année extraordinaire dans tous les sens du terme doit dès lors être analysée à l'aune de cette situation.

Il convient ainsi de faire la différence entre la gestion extraordinaire du Conseil d'Etat, celle liée à cette crise, et la gestion ordinaire, donc en y faisant abstraction.

Situation extraordinaire – la crise COVID

Si on traite de l'extraordinaire et de la crise sanitaire, économique et sociale que l'on a connue, il faut reconnaître que le Conseil d'Etat a travaillé au plus près de sa conscience, en cherchant les meilleures solutions possibles dans une balance entre le respect fondamental de nos libertés individuelles et le souci collectif d'éviter les décès, d'amoindrir toute surcharge hospitalière, de parer à trop de faillites ou de détresses sociales, tout ça avec des informations médicales et scientifiques qui évoluaient sans cesse, voire se contredisaient allégrement. Si certaines mesures ont de toute évidence été prises de manière disproportionnée et parfois sans fondement avéré, le Conseil d'Etat a cherché à faire au mieux et il est, aujourd'hui, encore bien compliqué de dire ce qui a été fait correctement et ce qui aurait dû être fait autrement. Les aides ont été bien réfléchies et rapidement mises en place, malgré parfois un trop-plein de bureaucratie.

Force est aussi de constater que, malgré ce certains peuvent penser, ce n'est pas un ou deux conseillers d'Etat qui ont tout fait. On a eu l'impression, une fois n'est pas coutume, qu'il y avait une équipe qui essayait de résoudre cette

crise, qui essayait d'expliquer du mieux possible, pas forcément toujours bien et au bon moment, mais qui a vraiment essayé d'informer la population.

On peut avoir des critiques sur la gestion de cette situation de crise, mais il faut reconnaître que le Conseil d'Etat a été confronté à quelque chose d'extraordinaire. Il s'agit donc ici de les remercier de même que l'administration de manière générale.

En revanche, ce n'est pas parce qu'il y a une crise extraordinaire et qu'il a fallu prendre des mesures d'ampleur, telles qu'on les a vécues, que le Conseil d'Etat a été exemplaire dans le reste, c'est-à-dire la gestion de la situation ordinaire.

Moyens et gestion des moyens

La gauche de notre parlement, aveuglée par ses œillères idéologiques et en mode « paillasson » devant le tout puissant cartel intersyndical de la fonction publique ose prétendre qu'il y a des manques de moyens criants partout. Ce n'est pas le cas !

L'Etat a des moyens surdimensionnés en comparaison de la plupart des autres cantons. En fait, c'est simplement la distribution de ces moyens qui doit être revue. Sur ce point, le Conseil d'Etat ne joue pas en équipe. Chacun travaille dans son département et n'est pas d'accord de faire des efforts pour dire, ensemble, qu'il y a une priorité sociale, économique, écologique ou autre à un endroit et qu'il faut donc mettre les moyens sur les politiques publiques concernées. Cela ne signifie pas nécessairement d'engager plus de personnel, mais de transférer des profils (par exemple de type juristes, comptables, secrétaires, assistant, etc.) d'un département à l'autre ou d'un service à l'autre parce que l'on considère qu'il y a une urgence dans telle ou telle politique publique. Il se trouve que ce n'est pas ce qui est fait. Les conseillers d'Etat ne veulent jamais faire cet effort. Pire, ils sont tous d'accord de dire qu'il y a sûrement des efforts à faire dans le département d'à côté, mais jamais dans le leur. Notre canton n'a pas un problème de moyens, mais un problème de gestion des moyens.

Un exemple criant se retrouve dans la politique publique « F Formation », où l'on peut constater que, entre le 31 décembre 2019 et le 31 décembre 2020, on est passé de 6213,8 enseignants à 6199,1 enseignants, soit 14 enseignants de moins en 2020 alors que le parlement a voté des postes supplémentaires au DIP dans le cadre du budget, en l'occurrence une augmentation de 57 postes puisque le total est passé de 8207,7 postes à 8264,5 postes. Autrement dit, des postes ont bel et bien été votés au DIP, mais pas un seul n'a été attribué aux enseignants.

Il est correct de signaler ici que certains de ces postes sont allés sur le terrain, par exemple en matière d'encadrement des situations difficiles. Il n'en demeure pas moins qu'aucun de ces nouveaux postes n'est un emploi d'enseignant et ceci n'est pas tolérable !

En termes de mobilité du personnel, personne ne demande à une infirmière d'aller faire un travail de secrétaire ou à un comptable d'aller faire la police. Mais nous faire croire qu'il est impossible de déplacer un juriste, un comptable, un assistant administratif ou un secrétaire d'un département à l'autre ou même d'un service à l'autre, c'est, au mieux la démonstration de l'incapacité du Conseil d'Etat à diriger l'administration cantonale par objectifs et par priorités et, au pire, un gigantesque pied de nez aux députés et aux contribuables !

A gauche encore, au lieu de s'intéresser réellement à la situation des plus précarisés, on préfère, toujours et encore, taper sur les plus riches au nom du sacro-saint principe de la lutte contre les inégalités.

La question n'est, en effet, pas de savoir si les plus riches voient leur situation s'améliorer par rapport aux plus pauvres, mais de s'assurer que les plus pauvres voient leur situation s'améliorer en elle-même, voilà la priorité, voilà l'objectif ! Il ne faut donc pas avoir un focus sur l'accroissement ou non des inégalités, mais s'occuper des 5%, 15% ou 30% les plus précarisés et de faire en sorte que leur situation s'améliore. Et elle s'améliorera parce qu'on aura des gens plus fortunés qui gagnent davantage et qui voient aussi leur situation s'améliorer. Ils paieront plus d'impôts et permettront ainsi à l'Etat d'avoir les moyens d'offrir des prestations de qualité et, en premier, à ces personnes précarisées.

Le fameux rapport du BAK

En matière de fiscalité, la gauche continue de penser que l'on peut ponctionner davantage, pressuriser encore un peu plus nos contribuables au lieu de lancer enfin un véritable audit des prestations publiques pour allouer au mieux nos ressources et procéder à des économies sans baisse des prestations. Le lancinant débat de savoir si Genève vit une crise des recettes ou une crise des dépenses a trouvé son épilogue dans une étude de BAK Economics AG (l'institut de recherche économique suisse indépendant) commanditée par le Conseil d'Etat lui-même.

Que nous révèle ce rapport, d'abord sur le plan de la fiscalité, donc des revenus de l'Etat :

- Genève a une fiscalité plus élevée que la très grande majorité des autres cantons. Je cite le rapport du BAK (page 5) : « la combinaison du potentiel de ressources et d'exploitation du potentiel fiscal donne les recettes fiscales

par tête. Dans le canton de Genève, celles-ci sont supérieures d'environ 90% à la moyenne des cantons. »

- Ceci est confirmé par l'Administration fédérale des finances qui publie chaque année l'exploitation du potentiel fiscal de chaque canton. Genève est en tête de ce classement, ceci chaque année et de loin avec 34,1% contre une moyenne de 24,7% pour toute la Suisse (cf. annexe).
- Enfin, il sied de rappeler ici qu'entre 1998 et 2019, les recettes fiscales ont augmenté de 107%, alors que, sur la même période, la population n'a augmenté que de 26%, soit environ 4 fois moins. Les charges de l'Etat ont vu une hausse de 56% sur la même période, soit du double de l'augmentation de la population.

Toujours en matière de fiscalité, Genève est le canton où les contribuables les plus riches sont aussi les plus solidaires de Suisse, puisque ceux-ci sont les plus ponctionnés (1% de taux maximum sur la fortune et 46% de taux maximum sur les revenus) avec les taux les plus élevés de tout le pays.

On peut continuer, comme le souhaite la gauche, à penser que 34,1% d'exploitation du potentiel n'est pas assez, mais, à un moment donné, il faut savoir garder les pieds sur terre et se demander pourquoi les autres cantons, alors qu'ils ponctionnent moins, font mieux que Genève.

Parallèlement, le rapport du BAK a analysé les charges de l'Etat et leur comparaison avec les autres cantons ou du moins des cantons comparables selon les politiques publiques étudiées. Le rapport conclut (page 19) : « L'indice des coûts standards du canton de Genève s'élève à 189. Le canton de Genève affiche par conséquent des dépenses nettes par habitant supérieures de 89% à la moyenne des 25 autres cantons. »

L'intérêt du rapport du BAK est de ne pas en rester à ces coûts standards qui ne comprennent pas d'ajustements structurels pour tenir compte des particularités de notre canton en termes sociodémographiques par exemple. Mais même en tenant compte de ces coûts structurels non influençables, l'indice des coûts par cas est de 139, ce qui signifie (page 23) que : « Le canton de Genève a donc des coûts pas cas dépassant de 39% la moyenne des cantons du groupe de comparaison spécifique. »

Dit autrement, le rapport du BAK ne s'est pas contenté de diviser les charges totales de l'Etat par le nombre d'habitants, mais a procédé à une véritable analyse cas par cas. Il s'agit ainsi de prendre chaque politique publique séparément et de diviser les charges, non pas par le nombre d'habitants, mais par le nombre de bénéficiaires de la prestation. En effet, il est juste de dire que, si un canton scolarise les enfants d'un autre canton, cela donne un autre résultat qu'en divisant simplement par le nombre d'habitants.

Puis, la comparaison ne se fait pas avec tous les autres cantons, mais avec des cantons comparables selon la politique publique évaluée. On ne compare ainsi pas des pommes avec des poires, ni même des golden avec des granny smith.

Avec le rapport du BAK, on se rend ainsi compte que, même en faisant ce type de comparaison et en comparant avec des cantons comparables, Genève est toujours à 39% de charges supplémentaires par rapport à la moyenne des autres cantons comparables.

Dans le cadre de l'étude des comptes 2020 et de la gestion du Conseil d'Etat pour cette même année, les commissaires ont souhaité que les départements se prononcent sur cette étude du BAK et fassent part de leurs commentaires et, évidemment, de leurs propositions d'amélioration. Le résultat fut désespérant : lorsque le département auditionné se trouvait dans une situation favorable par rapport aux autres cantons, le rapport était loué. En revanche, les départements se trouvant dans une situation défavorable nous ont expliqué qu'on ne peut pas comparer. Le DIP fut, à nouveau, un bon exemple puisqu'il avait deux lignes du rapport le concernant, l'une positive et l'autre négative. Ainsi, le DIP a expliqué aux commissaires que, sur la partie négative, il y a en réalité un montant qui devrait être sur l'autre ligne et que, s'il était au bon endroit, la situation serait différente. Stupéfiant, pour ne pas dire inacceptable !

En réalité, alors qu'un rapport sérieux, fait par des experts reconnus et commandité par le Conseil d'Etat lui-même, démontre scientifiquement que Genève a la fiscalité la plus lourde du pays et, en même temps, des dépenses, pour certaines politiques publiques, largement au-dessus des autres cantons, y compris en tenant compte des spécificités genevoises, on continue de nier la vérité. Il n'y a aucune prise de conscience de ce Conseil d'Etat ni d'ailleurs de l'administration.

Et les mêmes qui nous serinent depuis le début de cette pandémie qu'il faut écouter les experts et suivre aveuglément leurs recommandations refusent maintenant ne serait-ce même que de lire les conclusions sans appel du rapport du BAK. A gauche, c'est toujours la même rengaine : faites ce que je dis, pas ce que je fais !

Economies vs baisses de prestations

Il est une antienne bien connue à gauche qui dit que toute économie résulte forcément en une baisse de prestation pour la population.

Pourtant les exemples sont nombreux qui démontrent qu'il est possible d'économiser sans baisse de prestations. Nous avons, par exemple, recapitalisé la caisse de pension des employés de l'Etat (CPEG) pour un coût de 220 millions de francs annuels. Il était tout à fait possible de faire autre chose

avec un coût bien moindre sans aucune prestation en moins à la population, en particulier en passant en primauté des cotisations. La gauche n'a jamais voulu en entendre parler.

La réponse à la problématique soulevée par la gauche, c'est que, si on ne touche pas aux impôts ni aux prestations, il faut revoir les charges de personnel. Il se trouve que la gauche ne veut jamais le faire. Elle est à plat ventre devant le Cartel intersyndical de la fonction publique et perd tout sens logique à l'appel de son maître idéologique.

Autre exemple, au cycle d'orientation, sans augmenter leur temps de travail total, si on augmentait le temps de présence des enseignants devant les élèves, avec une heure de présence en plus, on serait toujours loin des standards pour tous les autres cantons, mais c'est 9 millions de francs d'économie qui serait possible, soit environ 60 postes pérennes, sans qu'on ait touché à aucune prestation. Mais lorsque ce genre de proposition concrète est mise sur la table, la réponse est toujours négative.

Concernant les prestations sociales, le Conseil d'Etat nous a rappelé que 97% des prestations sont des prestations sociales en faveur de la population. Il est pourtant possible d'imaginer qu'une prestation votée il y a vingt ans, dans un cadre particulier, parce qu'il y avait une problématique particulière à ce moment et qui touchait un grand nombre de personnes, ne soit plus d'actualité. Ce que la minorité de droite demande depuis longtemps, c'est de faire un inventaire de toutes ces prestations, avec le nombre de bénéficiaires, en regardant si elles sont justifiées ou non aujourd'hui et s'il n'y aurait pas matière à se dire que telle prestation n'est plus vraiment valable aujourd'hui et que l'on peut redistribuer cet argent ailleurs sans rien couper, mais en réallouant les ressources à disposition. C'est une réflexion qui ne se fait jamais.

La droite ne veut pas baisser les prestations à la population. Elle souhaite que les ressources à disposition soient réallouées de la manière la plus efficiente et la plus efficace possible en faveur de la population.

Et la dette alors ?

Concernant la dette, la gestion du Conseil d'Etat n'est peut-être pas pire en 2020 qu'en 2019, 2018 ou encore avant. Mais alors que le PLR, le PDC et l'UDC tiraient depuis longtemps la sonnette d'alarme et annonçaient que le mur s'approchait, la croissance des recettes fiscales qui était supérieure à la croissance des charges a conduit certains à ne pas s'en préoccuper et à dire que l'on peut continuer à financer le train de vie dispendieux de l'Etat. Evidemment, le mur s'est rapproché plus vite que prévu parce qu'une crise est arrivée.

En 2003, l'endettement cumulé de la Confédération, des cantons et des communes était de 49,1% du PIB. Des mesures de frein à l'endettement drastiques ont été mises en place au niveau fédéral et ce taux est passé à 30% en 2019. La Confédération et les autres cantons ont ainsi largement réussi à diminuer leurs dettes. Ainsi, dans le cadre de la crise du COVID, on a pu emprunter des milliards de francs notamment pour renflouer les caisses de chômage, ce qui a permis à la Suisse de sauver son économie, les emplois des entreprises, et donc les employés. Cela a pu être fait à moindre coût parce que l'endettement et le taux d'intérêt payé le permettaient.

Evidemment, à Genève, on n'a pas agi ainsi et l'endettement va croître largement à cause de la crise sanitaire, alors qu'il était déjà au plus haut. S'il devait y avoir un dernier signal d'alarme, c'est celui-là, mais là encore on constate qu'il n'y a pas de prise de conscience du Conseil d'Etat.

Conclusion

C'est à la suite d'études très claires, de chiffres éloquentes et d'un rapport du BAK édifiant, mais éclairant que la minorité ne peut que s'inquiéter de la gestion du Conseil d'Etat. Pas forcément la gestion de l'année 2020, en particulier pas en ce qui concerne la crise extraordinaire vécue, mais de cette année 2020 et des précédentes et, encore plus, de ce qui va arriver maintenant, tout simplement parce qu'il n'y a pas de prise de conscience du Conseil d'Etat, ni de la gauche, qui continuent à avancer dans la nuit idéologique qui embrume leurs réflexions.

Certains ont décrété qu'il y a urgence climatique et si tout le monde est d'accord, à gauche comme à droite et ailleurs, de faire le nécessaire pour préserver notre environnement, il y a aujourd'hui surtout une urgence budgétaire.

C'est parce que ni le Conseil d'Etat ni la majorité de gauche pro-fonction publique ne veut l'accepter qu'il est impossible à la minorité responsable et raisonnable de la commission des finances d'accepter une gestion qui nous conduit droit dans le mur des réalités économiques et financières.

La minorité de la commission des finances vous invite ainsi, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser ce projet de loi et à remettre sur le droit chemin de la saine gestion des deniers publics notre Conseil d'Etat.

Annexes

- *Rapport du BAK*
- *Indice de l'exploitation des recettes fiscales*



ANALYSE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU CANTON DE GENÈVE

Une étude commandée par
l'Etat de Genève

Rapport principal

2020



Mandant

L'Etat de Genève

Editeur

BAK Economics AG

Interlocuteur

Marco Vincenzi

Chef de projet

T +41 61 279 97 26, marco.vincenzi@bak-economics.com

Michael Grass, direction,

Directeur secteur Finances publiques

T +41 61 279 97 23, michael.grass@bak-economics.com

Marc Bros de Puechredon, direction,

Directeur Marketing, acquisition et communication

T +41 61 279 97 25, marc.puechredon@bak-economics.com

Traitement du projet

Michael Grass

Martin Peters

Sebastian Schultze

Marco Vincenzi

Copyright

Tout le contenu de la présente étude, en particulier les textes et les images, est protégé par le droit d'auteur. Les droits d'auteur appartiennent à BAK Economics AG.

L'étude peut être citée avec mention de la source («Source: BAK Economics»).

Copyright © 2020 by BAK Economics AG

Tous droits réservés

Table des matières

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Situation initiale..... | 4 |
| 2 | Méthodologie | 6 |
| 2.1 | Objectifs et conception..... | 6 |
| 2.2 | Formation des champs d'analyse..... | 7 |
| 2.3 | Analyse comparative intercantonale | 12 |
| 3 | Analyse comparative intercantonale..... | 17 |
| 3.1 | Répartition des tâches dans la comparaison intercantonale..... | 17 |
| 3.2 | Analyse comparative des coûts standards | 19 |
| 3.3 | Correction des coûts structurels..... | 21 |
| 3.4 | Analyse comparative des coûts par cas..... | 23 |
| 3.5 | Différences de coûts | 26 |
| 4 | Synthèse | 30 |
| 4.1 | Résultats clés de l'analyse comparative intercantonale | 30 |
| 4.2 | Mesures déjà prises et prévues..... | 35 |
| 4.3 | Principaux excédents de dépenses nettes par rapport au niveau de référence | 37 |
| 4.4 | Classification et limites de l'analyse comparative intercantonale | 41 |

1 Situation initiale

L'ensemble des cantons doivent faire face à des incertitudes accrues du côté des recettes à moyen terme d'une part, et à des conditions structurelles défavorables du côté des dépenses à moyen et long terme d'autre part (principalement dans les secteurs de la santé et du social). Dans ce contexte, de nombreux cantons ont entrepris ces dernières années de revoir leurs prestations et leurs structures de coût afin d'identifier d'éventuelles inefficacités au sein de l'administration ou des situations de surutilisation dans l'accomplissement du mandat de prestations de l'Etat.

Un examen de la structure des dépenses peut ainsi fournir des informations précieuses pour soutenir les décideurs politiques dans le cadre de leurs réflexions stratégiques.

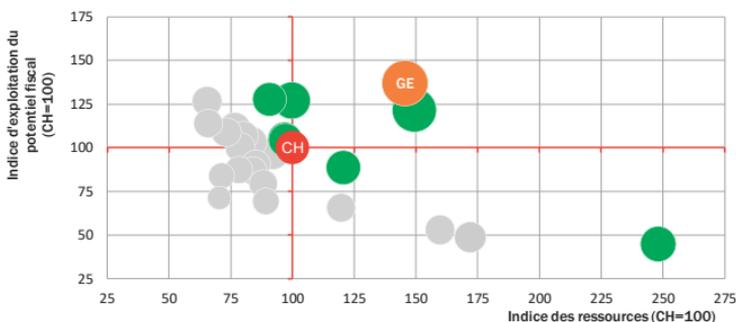
Capacité financière du canton de Genève

Les facteurs de charge structurels et conjoncturels pour l'évolution future des finances s'appliquent à la majeure partie des cantons suisses. Cela étant, les cantons diffèrent significativement du point de vue de leur capacité financière respective.

La comparaison montre que le canton de Genève se situe au-dessus de la moyenne des cantons en matière de capacité financière. L'un des points de départ d'une telle comparaison est le potentiel de ressources du canton. Le rapport avec le potentiel de ressources résulte du principe selon lequel les dépenses d'un canton doivent se baser à long terme sur les ressources disponibles. Le calcul actuel des paiements compensatoires pour l'année 2020 dans le cadre de la péréquation intercantonale des ressources donne pour le canton de Genève un indice des ressources de 145.5 (CH = 100). Les calculs pour l'indice des ressources 2020 reposent sur les années 2014-2016.

L'indice des ressources constitue l'assiette fiscale agrégée (AFA) par habitant en comparaison avec la moyenne des cantons. L'AFA représente la somme des revenus, fortunes et bénéfices pour le calcul de l'impôt fédéral direct. Les cantons exploitent d'ailleurs leur potentiel de ressources de manière très différente. Genève fait partie des cantons dont le taux d'exploitation du potentiel fiscal est supérieur à la moyenne. L'indice correspondant se situe pour les années 2015-2017 à hauteur de 137, c'est-à-dire que pour le canton de Genève, le potentiel de ressources est exploité à raison de 37 % au-dessus de la moyenne des cantons.

Fig. 1-1 Comparaison de l'indice des ressources et de l'indice d'exploitation du potentiel fiscal



Indice des ressources et indice d'exploitation du potentiel fiscal 2020 (années de base 2014-2016)

La taille du cercle montre les relations des recettes fiscales par tête (CH = moyenne), vert: supérieur à la moyenne.

Source: AFF, BAK Economics

La combinaison du potentiel de ressources et d'exploitation du potentiel fiscal donne les recettes fiscales par tête. Dans le canton de Genève, celles-ci sont supérieures d'environ 90% à la moyenne des cantons (indice 189.8).

Outre les recettes fiscales, d'autres rentrées non liées doivent être prises en compte comme composantes de la capacité financière. Celles-ci comprennent les parts de recettes des cantons à l'impôt fédéral direct, les paiements compensatoires dans le cadre de la péréquation financière intercantonale, les distributions du bénéfice de la BNS, les revenus de concessions ainsi que les revenus des cantons provenant de participations à des entreprises.

En tenant compte de l'ensemble de ces composantes, la valeur de l'indice pour la capacité financière du canton de Genève en comparaison avec la moyenne des cantons est de 167. La capacité financière se situe par conséquent 67 % au-dessus de la moyenne des cantons.

La présente étude se focalise sur l'analyse des dépenses. A long terme, les dépenses doivent pouvoir être financées au moyen de ressources correspondantes provenant des recettes. En conséquence, la capacité financière requise d'un point de vue structurel représente une condition-cadre importante mais ne constitue pas en soi l'objet de la présente analyse.

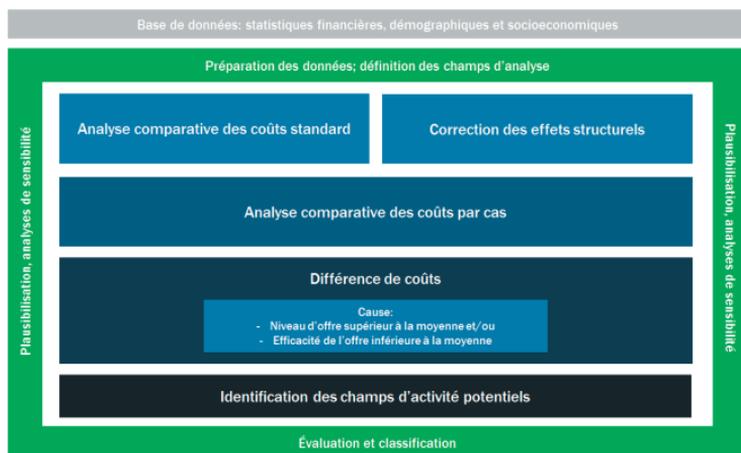
L'étude porte plutôt sur l'analyse des coûts propres au canton de Genève dans le cadre de la mise à disposition de l'offre de prestations étatiques dans les différents secteurs. A cet égard, il faut également tenir compte du fait qu'une partie de ces coûts n'est guère soumise à une influence d'ordre politique. De tels «coûts structurels» sont déterminés par exemple par des facteurs démographiques ou topographiques et sont séparés, dans l'analyse, des composantes de coûts influençables.

2 Méthodologie

2.1 Objectifs et conception

- L'analyse comparative vise à identifier le potentiel de réduction des coûts dans 32 champs d'analyse (issus de secteurs comme Administration générale, Formation, Sécurité sociale, Sécurité publique, Transports, ...). Dans cette démarche, les coûts politiquement influençables (coûts par cas) sont isolés des coûts d'ordre structurel (coûts structurels, dus par exemple à la démographie défavorable) puis comparés à des valeurs de référence.
- Enfin, pour chaque champ d'analyse, on calcule un montant (différence de coûts) destiné à indiquer si et de combien les coûts par cas du canton dépassent la moyenne des cantons de comparaison pertinents.
- Pour que l'analyse comparative permette de tirer des conclusions pertinentes, un procédé d'analyse est mené à plusieurs niveaux. Celui-ci comprend, par exemple, la préparation et la sélection des données, les analyses de sensibilité de même que des contrôles de vraisemblance (avec données secondaires, résultats des ouvrages scientifiques, etc.). Cela permet d'apprécier la pertinence des résultats lors de l'implémentation opérationnelle et évite de tirer des conclusions hâtives.

Fig. 2-1 Conception de l'analyse comparative intercantonale



Source: BAK Economics

2.2 Formation des champs d'analyse

Base de données

- La statistique financière harmonisée de l'Administration fédérale des finances (AFF) représente la base de données centrale pour l'analyse des flux financiers cantonaux. Les données publiques des 26 cantons sont traitées par l'AFF selon les directives du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) et harmonisées pour la comparaison intercantonale. Le délai entre la publication des rapports de gestion / comptes d'Etat cantonaux et l'achèvement de la statistique financière AFF est d'environ 18 mois.
- Diverses statistiques sociodémographiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS), de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et d'autres administrations publiques, comme la statistique des hôpitaux ou la statistique des institutions de formation.
- Bases de données économiques régionales de BAK Economics.

Classement par fonction

- La statistique financière AFF intègre une classification fonctionnelle, sur laquelle s'appuie l'analyse comparative intercantonale. Dans la classification fonctionnelle, les données financières des cantons sont subdivisées en plus de 150 fonctions, issues de tous les domaines politiques (Administration générale, Formation, Sécurité sociale, Sécurité publique, Transports, ...).
- En tout, 32 champs d'analyse sont constitués pour l'analyse comparative intercantonale à l'aide de la classification fonctionnelle et de ses fonctions.

Préparation des données

- L'analyse repose sur une comparaison intercantonale des dépenses nettes spécifiques à chaque fonction. Les dépenses nettes correspondent aux dépenses courantes dans un champ d'analyse, déduction faite des recettes courantes du même champ d'analyse. Il n'est pas tenu compte des recettes et dépenses exceptionnelles, ni des dépenses et recettes d'investissement (à l'exception du champ d'analyse Transports et infrastructures routières, voir ci-dessous).
- La réalisation d'une analyse comparative entre cantons nécessite de comparer pour chaque canton les finances cantonales et communales consolidées. En effet, la répartition des tâches entre les cantons et leurs communes respectives varie considérablement. La classification fonctionnelle de la statistique financière AFF est disponible sous forme consolidée.

Formation des champs d'analyse

- Pour obtenir un tableau des finances qui soit le plus nuancé possible ainsi que des résultats pertinents, on forme le plus grand nombre de champs d'analyse possibles à partir des fonctions.
- Mais un champ d'analyse se compose la plupart du temps de plusieurs fonctions. Il existe plusieurs raisons à cela.
- Un champ d'analyse doit pouvoir être délimité sur le plan des données financières et des bénéficiaires:
 - Par exemple, avec l'introduction de l'enseignement intégratif (école inclusive), les fonctions Ecoles spéciales et Scolarité obligatoire sont à première vue difficilement dissociables, que ce soit sur le plan des données financières ou des bénéficiaires. C'est pourquoi ces fonctions sont regroupées au sein d'un même champ d'analyse.
 - Autre exemple, les fonctions Police et Sécurité routière ne peuvent pas être différenciées sur le plan financier, compte tenu des chevauchements existants en termes de personnel. Par conséquent, les fonctions sont ici aussi réunies au sein d'un même champ d'analyse.
 - Un champ d'analyse comprend toutes les fonctions qui concernent le même cercle de bénéficiaires: par exemple les prestations de transfert à des institutions sociales et les prestations de transfert aux bénéficiaires d'une rente AI (prestations complémentaires AI) sont regroupées dans le champ d'analyse «Personnes handicapées», car elles s'adressent aux mêmes bénéficiaires (rentiers AI). De la même façon, toutes les prestations aux personnes âgées (soins, prestations complémentaires AVS, ...) sont regroupées dans le champ d'analyse «Personnes âgées».
- En règle générale, plus une fonction est petite, plus il est difficile de la délimiter d'autres fonctions.
- Il y a lieu de tenir compte du fait que la classification fonctionnelle fédérale ne correspond pas aux programmes du budget du canton de Genève. Les champs d'analyse ne correspondent donc pas non plus aux programmes du canton, élément qu'il convient de prendre en compte lors de l'interprétation des résultats.
- D'autres explications concernant la définition des champs d'analyse se trouvent en annexe.

Exclusion des fonctions et cas spéciaux

- Certaines fonctions ne sont pas pertinentes dans le contexte de l'évaluation des prestations (EP). Cela vaut notamment pour les services entièrement financés par des redevances, comme l'approvisionnement en eau et la gestion des déchets, pour lesquels une analyse du coût brut doit être effectuée. Ces fonctions sont donc exclues de l'analyse.
- Sont en outre exclues les fonctions pour lesquelles le financement est réalisé entièrement par le biais des communes ou qui sont sans importance pour le canton de Genève (par ex. paravalanches).
- Sont aussi exclues les fonctions pour lesquelles les dépenses du canton de Genève ne peuvent pas être comparées aux autres cantons en raison d'un poids financier beaucoup plus important (par ex. le logement social).

- Dans le champ d'analyse «Transports et infrastructures routières», seuls les investissements entre 2008 et 2017 sont pris en considération, car les dépenses nettes courantes présentent un lien étroit avec les investissements.
- La base de données dans le champ d'analyse «Asile et migration» présente de fortes variations au niveau des dépenses annuelles nettes. Afin de tenir compte de ce fait, les dépenses nettes moyennes entre 2014 et 2017 sont prises en considération pour tous les cantons.
- Le champ d'analyse « 24 Réseau de soins » est une agrégation des domaines Hôpitaux, Personnes âgées et Personnes handicapées, sans les prestations sociales. Ce champ d'analyse a pour but de donner un aperçu des coûts dans le secteur de la santé. Ce champ d'analyse n'est pas inclus dans les valeurs totales respectives des analyses.

Analyse des dépenses de fonctionnement du canton de Genève - Rapport principal

Tab. 2-1 Création des champs d'analyse

| Champ d'analyse | Correspondance avec les programmes du canton de Genève | Code MCH2 |
|---|---|--------------------------------------|
| 01 Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé | F01 et F03 | 21 + 22 |
| 02 Enseignement secondaire II et formation continue | F02 | 23 + 25 + 26 |
| 03 Social et santé de la jeunesse | F04 (hors loisirs de la jeunesse) | 544 + 433 |
| 04 Haute écoles | F05 | 271 + 272 + 273 |
| 05 Réinsertion des demandeurs d'emplois | L01 | 55 |
| 06 Réductions de prime d'assurance-maladie | C01 (uniquement assurance-maladie mais hors créances irrécouvrables des assurés modestes) | 511 + 512 |
| 07 Famille et jeunesse | C04 | 541 + 542 + 543 + 545 |
| 08 Action sociale | C01 (hors assurance-maladie mais avec les créances irrécouvrables des assurés modestes) | 571 + 572 + 579 |
| 09 Asile et migration | C05 | 573 |
| 10 Personnes âgées | C02 (uniquement les prestations complémentaires AVS) K01 (uniquement les EMS) | 412 + 421 + 531 + 532 + 534 + 535 |
| 11 Personnes handicapées | C03 | 52 |
| 12 Protection de l'environnement | E01 E02 E03 (uniquement gestion de l'eau) | 76 + 77 |
| 13 Nature et paysage | E03 (uniquement renaturation) E04 (uniquement paysage) | 75 |
| 14 Politique agricole | E04 (uniquement politique agricole) | 81 |
| 15 Aménagement du territoire, conformité des constructions et des chantiers | G02 G03 | 79 |
| 16 Protection du patrimoine | G04 | 312 |
| 17 Sécurité publique | H01 | 111 + 112 |
| 18 Privation de liberté et mesures d'encadrement | H02 | 13 |
| 19 Sécurité civile et armée | H04 | 16 |
| 20 Pouvoir judiciaire | J01 | 12 |
| 21 Transports et infrastructures routières | M02 (hors transports publics) | 61 + 634* |
| 22 Transports publics | M01 (hors planification) M02 (uniquement transports publics) | 62 + 634* |
| 23 Hôpitaux | K01 | 411 + 413 |
| 24 Réseau de soins | C03 K01 | 41 + 421 + 480 + 523 + 534 |
| 25 Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention | une partie de K03 | 431 + 432 + 434 |
| 26 Economie et surveillance du marché du travail | L02.02 A04.01 | 85 |
| 27 Culture | D01 | 311 + 32 + 33 |
| 28 Sport et loisirs | D02 y compris Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe) | 34 |
| 29 Grand Conseil et votations-élections | A01 A03 | 011 |
| 30 Conseil d'Etat | A02 (UA du Conseil d'Etat uniquement) | 012 |
| 31 Etats-majors départementaux, administration générale | B01 à B05 F06 une partie de A04 et A05 I02 divers | 021 + 022 + 029 + 291 + 490 |
| 32 Questions juridiques | Divers | 14 |

Remarque: le code MCH2 = numéro du champ d'analyse respectif selon le plan comptable du modèle comptable harmonisé MCH2 de la statistique financière. La classification fonctionnelle fédérale ne correspond pas aux structures budgétaires des cantons. * La moitié des dépenses nettes de la fonction 634.

Source: Département des finances Canton de Genève (DFGE), AFF, BAK Economics

Tab 2-2 Champs d'analyse et prestations aux personnes physiques

| N° | Champs d'analyse | Prestations aux personnes physiques |
|----|--|---|
| 1 | Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé | - Remboursement des écolages de musique - Subsidés pour les mesures de pédagogie spécialisée - Appui social mineurs - Subvention à la restauration collective |
| 2 | Enseignement secondaire II et formation continue | - Bourses d'études - enseignement secondaire II - Bons repas cafétéria ESII - Appui social ESII |
| 3 | Protection de la jeunesse | - Frais de placements éducation spécialisée - Assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) |
| 4 | Haute écoles | - Bourses d'études - enseignement HES et universitaire - HES-SO Genève Indemnités de stages |
| 5 | Réinsertion des demandeurs d'emplois | - Mesures cantonales en faveur du chômage - Mesures marché du travail en faveur des personnes non indemnisées |
| 6 | Réductions de prime de l'assurance-maladie | - Subsidés aux assurés à ressources modestes |
| 7 | Famille et jeunesse | - Allocations familiales pour personnes non actives - Prestations complémentaires familiales - Aides sociales FAM - Allocations familiales dans l'agriculture - Appui social - SPAd |
| 8 | Action sociale | - Hospice Général - Prestations - Action Sociale - Hospice Général - Prestations - Formation SRP - Couverture des créances des assureurs pour primes impayées - Remise de cotisations AVS - LAVI - Prestations destinées aux victimes - LAVI indemnités - Prestations complémentaires cantonales - AVS - Prestations complémentaires cantonales - AI |
| 9 | Actions en matière d'asile et de migration | - Hospice Général - Prestations - Asile |
| 10 | Personnes âgées | - Prestations complémentaires fédérales - AVS - Prestations d'aide sociale - AVS - Abonnements TPG - AVS |
| 11 | Personnes handicapées | - Prestations complémentaires fédérales - AI - Prestations d'aide sociale - AI - Abonnements TPG - AI |
| 27 | Culture | - Intermittents du spectacle - Fonds cantonal d'art contemporain (FCAC) |
| | Hors champs de l'étude | - Chèques formation - Fonds animation jeunesse - Subvention au logement social |

2.3 Analyse comparative intercantonale

L'analyse comparative comporte plusieurs éléments d'analyse interdépendants:

- (1) Analyse comparative des coûts standards
- (2) Ajustement structurel
- (3) Analyse comparative des coûts par cas
- (4) Différence de coûts
- (5) Champs d'action potentiels

Analyse comparative des coûts standards

- La première étape de l'analyse comparative intercantonale consiste à examiner dans le détail les dépenses nettes par habitant pour chacun des 32 champs d'analyse. Les dépenses nettes par habitant constituent les coûts dits standards.
- Les coûts standards du canton étudié sont comparés avec les coûts standards moyens des 25 cantons restants. De cette comparaison résulte un indice des coûts standards (voir encadré). L'indice des coûts standards montre l'écart en pourcentage entre les dépenses nettes par habitant du canton étudié et la moyenne des dépenses nettes par habitant des 25 cantons restants.

Indice des coûts standards

L'indice des coûts standards est calculé pour chaque champ d'analyse sur la base de l'analyse comparative intercantonale des dépenses nettes par habitant. Lorsque cet indice est de 100 exactement, les dépenses nettes par habitant se situent précisément dans la moyenne suisse. S'il s'élève à 95, elles sont alors inférieures de 5 %. S'il s'élève à 108, elles sont alors supérieures de 8 %.

Comme pour l'indice des coûts standards, d'autres indices sont calculés et interprétés de la même façon.

- Les coûts standards donnent une idée de la charge que fait peser chaque champ d'analyse sur les finances publiques (et sur la population) du canton étudié.
- Dans le contexte d'une évaluation des prestations (EP), leur pertinence est cependant limitée. En effet, il faut garder à l'esprit que les coûts standards traduisent uniquement la charge qui pèse sur les habitants, mais en aucun cas la marge de manœuvre financière dont dispose effectivement l'administration cantonale dans le cadre d'une évaluation des prestations.
- Prenons l'exemple de l'éducation. Des coûts standards élevés dans l'éducation peuvent par exemple s'expliquer par une proportion de jeunes supérieure à la moyenne dans la population résidente. Un nombre d'élèves supérieur à la moyenne génère certes des coûts publics supérieurs à la moyenne, mais ce nombre est un état de fait qui ne peut pas être modifiée. Le nombre d'élèves est donc un besoin de nature «structurelle» qui induit des coûts d'ordre structurel («coûts structurels»).
- C'est pourquoi une comparaison intercantonale des coûts standards n'est pas pertinente dans le cadre d'une évaluation des prestations. Il est par conséquent important de corriger l'analyse comparative des coûts structurels.

Ajustement structurel

- Les coûts de nature structurelle limitent la marge de manœuvre en matière de coûts lors d'une évaluation des prestations.
- L'objectif de cette correction des coûts structurels est d'identifier les éléments de coûts structurels (donc non influençables) pour les exclure de l'analyse comparative intercantonale, afin de comparer uniquement les «coûts par cas» (CC) influençables (pertinents pour l'évaluation des prestations).
- Pour tous les champs d'analyse, il existe des statistiques qui aident à identifier les coûts structurels – ce qu'on appelle les indicateurs de besoin (nombre de bénéficiaires, groupes démographiques, surfaces, ...). Les coûts structurels sont corrigés à l'aide de trois méthodes: (1) L'indicateur de besoin est utilisé comme diviseur et / ou (2) pour former des groupes de comparaison spécifiques au champ d'analyse. Dans certains cas, des (3) indices de référence sont calculés par des régressions multivariées OLS.

- **(1) Indicateur de besoin comme diviseur:** au lieu de diviser les dépenses nettes par le nombre d'habitants (coûts standards), les dépenses nettes sont divisées par l'indicateur de besoin.

Par exemple, dans le cas des champs d'analyse de l'éducation, le nombre d'élèves constitue un indicateur de besoin. Si un canton affiche un nombre supérieur à la moyenne d'enfants en âge de scolarisation parmi sa population, les coûts, une fois corrigés à l'aide de l'indicateur de besoin, baissent par rapport aux coûts standards (précisément à hauteur du désavantage structurel). Ce faisant, le besoin de nature structurelle est nivelé dans l'analyse comparative. Dans certains champs d'analyse, la population résidente est elle-même l'indicateur de besoin le plus pertinent (par exemple la culture).

- **(2) Indicateur de besoin pour former des groupes de comparaison spécifiques à un champ d'analyse:** souvent, il n'est pas judicieux de comparer les dépenses nettes du canton étudié aux dépenses nettes des 25 cantons restants. Dans de nombreux cas, il convient de constituer un groupe de comparaison spécifique au champ d'analyse, à l'aide de cantons présentant une structure similaire à celle du canton étudié.

Le champ d'analyse Haute écoles universitaires est un exemple dans lequel un groupe de comparaison est constitué à partir des cantons à structure similaire: onze cantons sont des cantons de tutelle pour une haute école universitaire (ZH, GE, BE, BS, BL, VD, NE, FR, SG, LU, TI). A ce titre, ils font face à des coûts publics plus élevés que les 15 autres cantons. BAK considère la qualité de «canton de tutelle» comme un besoin structurel. Pour obtenir un résultat plus équitable, les cantons de tutelle (et ceux qui ne le sont pas) ne sont dès lors comparés qu'entre eux.

Dans certains champs d'analyse, les différences structurelles ne peuvent être perçues à travers une seule caractéristique, mais par l'interaction de plusieurs indicateurs. Dans ces champs d'analyse (par ex. aide sociale), les cantons de comparaison sont définis au moyen d'une procédure d'analyse statistique à plusieurs niveaux.

- **Analyse partielle:** dans les analyses partielles, une seule caractéristique est examinée sans prêter attention aux interdépendances entre les autres caractéristiques. Pour la détermination du groupe de comparaison, on recherche les cantons se situant en règle générale dans les limites d'un demi-écart

standard de la valeur du canton examiné et présentant ainsi une ressemblance structurelle au niveau de la caractéristique concernée.

- **Analyses multivariées:** dans les analyses multivariées, plusieurs caractéristiques sont examinées en même temps. Cela permet d'identifier des structures de rapports, respectivement de dépendances. Plusieurs indicateurs spécifiques aux champs d'analyse servent de base de données.
 - **Analyse de *cluster*:** dans l'analyse de *cluster* hiérarchique, les cantons sont répartis en groupes à l'aide de la distance euclidienne moyenne, de sorte que l'homogénéité au sein du groupe et l'hétérogénéité entre les groupes soient aussi grandes que possible. La méthode d'examen est une procédure *top-down* dans laquelle un grand groupe (CH) est réparti en sous-groupes (*clusters*). Celle-ci prend en considération à chaque étape de calcul tous les indicateurs de la base de données.
 - **Positionnement multidimensionnel:** le positionnement multidimensionnel est une analyse de structures de ressemblance disposant les objets dans l'espace en vertu de leur dissemblance / ressemblance. Cette disposition a lieu quant à elle en vertu des distances euclidiennes moyennes de toutes les caractéristiques des cantons. Plus deux cantons sont proches dans l'espace, plus ils sont semblables au niveau de leurs caractéristiques structurelles. Dans ce contexte, chaque rotation et multiplication des distances donne le même résultat.
- **(3) Régressions multivariées OLS:** dans certains cas, le besoin d'origine structurelle ne peut être qu'insuffisamment représenté comme indicateur de besoin au moyen d'un seul indice. Dans ces cas, une régression multivariée OLS est réalisée à des fins de correction des coûts structurels, qui englobe des facteurs d'influence importants. En cas de régression multivariée OLS, le rapport entre une variable à expliquer (par ex. les coûts par cas) et plusieurs variables explicatives est examiné et représenté sous forme d'équation. Il est ainsi possible d'affirmer à quel point la croissance, respectivement la décroissance des variables explicatives agit sur la variable à expliquer. Ainsi, les coûts par cas dans le champ d'analyse « Personne âgées » dépendent entre autres du bénéficiaires PC-AVS. La régression réalisée montre que la tendance est la suivante: plus la quantité de bénéficiaires PC-AVS est grande, plus les dépenses nettes dans le champ d'analyse « Personne âgées » sont élevées.

Analyse comparative des coûts par cas

Indice des coûts par cas

- Pour chaque champ d'analyse, les coûts par cas du canton étudié peuvent être comparés aux coûts par cas des cantons appartenant au groupe de comparaison utilisé.
- De cette comparaison résulte un indice des coûts par cas (ICC). Il indique l'écart en pourcentage entre les coûts par cas du canton et les coûts par cas moyens des cantons du groupe de comparaison utilisé (voir encadré «Indice des coûts standards» pour l'interprétation).
- Des coûts par cas supérieurs à la moyenne peuvent être la conséquence d'éventuelles inefficacités ou d'un niveau de prestations supérieur à la moyenne. Il convient de considérer les inefficacités ainsi que le niveau élevé de prestation, comme des facteurs de coûts pouvant être influencés par l'action politique. Ils sont ainsi particulièrement pertinents dans le cadre de l'évaluation des prestations.

Estimation indice des coûts structurels

- La répartition des coûts standards en coûts par cas et coûts structurels permet d'estimer l'indice des coûts structurels à travers la synthèse des coûts par cas et des coûts structurels.
- L'indice des coûts structurels (ICS) montre l'écart en pourcentage entre les coûts structurels du canton et les coûts structurels moyens en Suisse (voir encadré «Indice des coûts standards» pour l'interprétation).
- Un indice des coûts structurels de 110 signifie qu'il y aura dans le canton, à terme (y compris avec une efficacité des prestations fournies dans la moyenne), 10 % de coûts (et de recettes fiscales) encourus en plus pour garantir aux habitants un niveau de prestations situé dans la moyenne.

Différence de coûts

- Pour finir, les coûts par cas excédentaires sont convertis pour chaque champ d'analyse en valeur monétaire, correspondant à la différence de coûts (DC). Si l'indice des coûts par cas est exactement de 100 ou inférieur, la DC est nulle. Si l'indice d'un champ d'analyse est supérieur à 100, la DC est supérieure à zéro.
- La DC d'un champ d'analyse exprime ainsi de combien les dépenses nettes, toutes choses étant égales par ailleurs, sont supérieures au niveau moyen des coûts par cas du groupe de comparaison. Cela peut se faire par une augmentation de l'efficacité ou par une baisse du niveau de prestations.
- Le montant d'une DC ne doit pas dépendre de la seule moyenne du groupe de comparaison. C'est pourquoi le tableau des résultats calcule la DC aussi bien par rapport à la moyenne (DC = 100) que par rapport à des objectifs alternatifs.

Classification et limites de l'analyse comparative intercantonale

- L'analyse comparative intercantonale doit être un outil et un guide pour soutenir les décideurs politiques dans le cadre de leurs réflexions stratégiques. Il ne faut **pas** confondre les différences de coûts qui résultent de l'analyse avec les économies potentielles.
- Il existe d'autres facteurs (non connus de BAK Economics), comme les conditions-cadres institutionnelles et politiques, qui viennent conditionner les mesures

d'économies politiquement réalisables pouvant être déduites dans chaque champ d'analyse.

- Des coûts élevés peuvent avoir de multiples causes - y compris des objectifs stratégiques délibérés. À noter également que des coûts élevés peuvent se justifier de manière temporaire ou définitive.

3 Analyse comparative intercantonale

3.1 Répartition des tâches dans la comparaison intercantonale

Les analyses comparatives des champs définis au chapitre 2.2 sont effectuées à l'aide des comptes consolidés des cantons, communes comprises. Pour obtenir un aperçu des volumes des champs d'analyse au niveau cantonal et communal respectivement consolidés, le tableau ci-après présente pour chaque champ d'analyse les dépenses nettes du canton de Genève, sans et avec ses communes. Cela permet de calculer le niveau de participation du canton dans le financement du champ d'analyse concerné (part cantonale).

Le champ d'analyse «Conseil d'Etat» est toujours envisagé exclusivement au niveau cantonal, car il n'existe pas de chevauchements avec les administrations communales, que ce soit en matière de financement ou d'exécution des tâches. Pour ce champ d'analyse, la part cantonale dans les dépenses nettes est de 100 %.

Il convient de tenir compte du fait que la classification fonctionnelle ne correspond pas au découpage budgétaire des cantons. Les champs d'analyse peuvent donc également comprendre des unités administratives ne correspondant pas aux structures cantonales.

Principaux résultats

- L'analyse comparative intercantonale analyse les dépenses nettes consolidées (sans investissements¹) du canton de Genève et de ses communes d'un montant de 7'831.7 millions de CHF. Sur l'ensemble des 32 champs d'analyse comparés, le canton de Genève supporte 78 % des coûts, et les communes 22 %.
- Dans 29 champs d'analyse sur 32, le canton de Genève affiche une participation supérieure à la moyenne suisse. Dans l'ensemble, la part du canton de Genève (78%) supérieure de 9 % à la moyenne suisse. Le canton de Genève affiche une participation élevée en comparaison avec la moyenne suisse, notamment dans les champs d'analyse «Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé», «Action sociale», «Personnes âgées», «Transport public» et «Question juridiques».
- Le canton de Genève affiche une participation faible par rapport à celle des communes en comparaison avec la moyenne suisse dans les champs d'analyse «Famille et jeunesse» et «Culture».
- Plus de la moitié des dépenses nettes font partie des six champs d'analyse suivants : «Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé», «Action sociale», «Personnes âgées», «Transports et infrastructures routières », «Hôpitaux» et «États-majors départementaux, administration générale».
- Près d'un cinquième des dépenses nettes est alloué à la fonction globale de la santé « Réseau de soins ».

¹ Exception: Transports et infrastructures routières.

Analyse des dépenses de fonctionnement du canton de Genève - Rapport principal

Tab. 3-1 Répartition des tâches cantons-communes dans la comparaison inter-cantonale

| Champ d'analyse | Dépenses nettes | | Part cantonale | | |
|--|-----------------|----------------|----------------|------------|------------|
| | Canton | Ct. & Comm. | GE | Ø-CH | Ø-GC |
| | [Mio. CHF] | | [%] | [%] | [%] |
| TOTAL | 6'115.2 | 7'831.7 | 78% | 69% | 61% |
| 01 Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé | 797.8 | 911.8 | 87% | 42% | 42% |
| 02 Enseignement secondaire II et formation continue | 386.5 | 387.5 | 100% | 95% | 96% |
| 03 Social et santé de la jeunesse | 148.4 | 159.2 | 93% | 71% | 76% |
| 04 Haute écoles | 431.6 | 431.6 | 100% | 100% | 100% |
| 05 Réinsertion des demandeurs d'emplois | 51.6 | 52.5 | 98% | 75% | 68% |
| 06 Réductions de prime d'assurance-maladie | 161.0 | 161.0 | 100% | 92% | 77% |
| 07 Famille et jeunesse | 63.9 | 275.7 | 23% | 35% | 40% |
| 08 Action sociale | 627.6 | 682.4 | 92% | 47% | 48% |
| 09 Asile et migration* | 35.0 | 35.0 | 100% | 80% | 80% |
| 10 Personnes âgées | 481.3 | 490.2 | 98% | 54% | 54% |
| 11 Personnes handicapées | 265.2 | 265.5 | 100% | 80% | 74% |
| 12 Protection de l'environnement | 23.4 | 38.2 | 61% | 47% | 53% |
| 13 Nature et paysage | 16.6 | 16.7 | 99% | 80% | 67% |
| 14 Politique agricole | 10.1 | 10.1 | 100% | 86% | 85% |
| 15 Aménagement du territoire, conformité des construction et des chantiers | 21.1 | 30.4 | 69% | 46% | 55% |
| 16 Protection du patrimoine | 12.8 | 14.2 | 90% | 91% | 93% |
| 17 Sécurité publique | 212.3 | 287.5 | 74% | 72% | 72% |
| 18 Privation de liberté et mesures d'encadrement | 169.8 | 169.8 | 100% | 100% | 100% |
| 19 Sécurité civile et armée | 6.5 | 12.5 | 52% | 37% | 58% |
| 20 Pouvoir judiciaire | 129.3 | 129.3 | 100% | 99% | *** |
| 21 Transports et infrastructures routières** | 428.4 | 956.1 | 45% | 43% | 43% |
| 22 Transports publics | 234.9 | 239.2 | 98% | 61% | 61% |
| 23 Hôpitaux | 602.3 | 602.3 | 100% | 99% | *** |
| 24 Réseau de soins | 1'276.6 | 1'277.0 | 100% | 87% | 87% |
| 25 Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention | 42.8 | 42.8 | 100% | 77% | 67% |
| 26 Economie et surveillance du marché du travail | 22.1 | 22.5 | 98% | 85% | 89% |
| 27 Culture | 55.5 | 342.5 | 16% | 45% | 50% |
| 28 Sport et loisirs | 31.2 | 208.5 | 15% | 12% | 15% |
| 29 Grand Conseil et votations-élections | 16.0 | 22.7 | 71% | 43% | 55% |
| 30 Conseil d'Etat | 5.6 | 5.6 | 100% | 100% | 100% |
| 31 Etats-majors départementaux, administration générale | 417.2 | 607.3 | 69% | 55% | 55% |
| 32 Questions juridiques | 18.4 | 31.9 | 58% | 24% | 53% |

Remarque: Part cantonale = part du canton aux dépenses nettes du canton y compris des communes (exceptions: Conseil d'Etat).

Le total a été calculé sans le champ d'analyse 24 Réseau de soins mais en incluant la fonction 480 (R&D santé) (voir aussi l'annexe pour des informations supplémentaires)

* Ø dépenses nettes 2014-2017;

** Dépenses nettes y compris investissements 2008-2017

***: Les recettes nettes des communes ne permettent pas de calculer une valeur pertinente.

GC: Part moyenne du groupe de comparaison

Source: AFF, BAK Economics

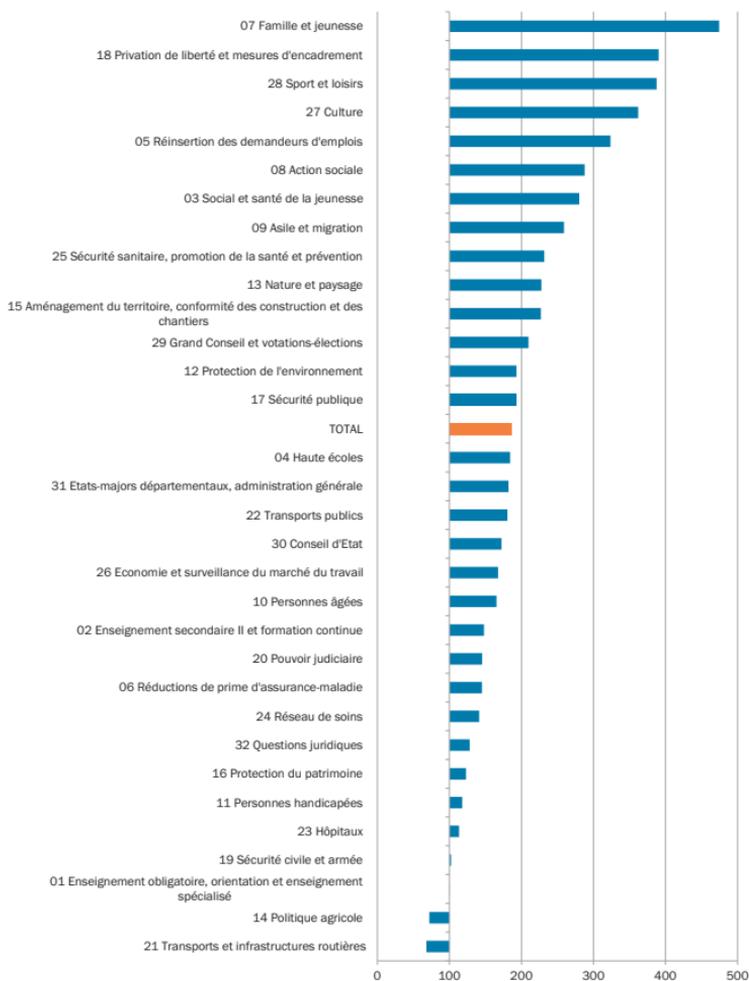
3.2 Analyse comparative des coûts standards

L'examen des coûts standards constitue la première étape de l'analyse comparative intercantonale. Les coûts standards correspondent aux dépenses nettes des cantons avec leurs communes par habitant. La division des coûts standards du canton de Genève par les coûts standards moyens des 25 autres cantons donne l'indice des coûts standards. La figure 3-1 classe les champs d'analyse d'après le niveau de l'indice.

Principaux résultats

- L'indice des coûts standards du canton de Genève s'élève au total à 189. Le canton de Genève affiche par conséquent des dépenses nettes par habitant supérieures de 89% à la moyenne des 25 autres cantons.
- Les indices de coûts standards les plus élevés sont ceux des champs d'analyse «Famille et jeunesse» et «Privation de liberté et mesures d'encadrement». Dans le champ d'analyse «Famille et jeunesse», les dépenses nettes par tête du canton de Genève sont supérieures de 374% aux dépenses nettes par tête des 25 autres cantons, ce qui représente un indice des coûts standards de 474. Dans ces deux champs d'analyse, le caractère urbain du canton de Genève joue un rôle important. Dans les régions urbaines, le besoin de prestations sociales a tendance à être plus élevé que dans les régions rurales, et pourrait donc justifier en partie les dépenses par tête plus élevées.
- Les indices les plus bas ont été calculés pour les champs d'analyse «Transports et infrastructures routières» et «Politique agricole», et se trouvent dans la partie inférieure du *ranking*. La superficie comparativement petite du canton de Genève, combinée à une densité de population élevée, peut dans les deux cas contribuer au bon résultat. Les coûts standards dans les champs d'analyse «Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé» et «Sécurité civile et armée » sont à la moyenne.
- Au total, les dépenses nettes par habitant sont supérieures à la moyenne dans 29 champs d'analyse sur 32. Néanmoins, les coûts standards ne traduisent pas la marge de manœuvre réelle dont dispose un canton sur le plan financier lors d'une évaluation des prestations. En effet, des coûts de nature structurelle peuvent contribuer à des coûts standards élevés et empêcher un abaissement des coûts standards.

Fig. 3-1 Indices des coûts standards



Source: AFF, BAK Economics

3.3 Correction des coûts structurels

L'objectif de la correction des coûts structurels est d'identifier les éléments de coûts structurels non influençables pour les exclure de l'analyse comparative intercantonale, afin de comparer uniquement les «coûts par cas» influençables (pertinents pour l'évaluation des prestations).

Lors de l'examen des champs d'analyse, on utilise des statistiques supplémentaires qui aident à identifier les coûts structurels – ce qu'on appelle les indicateurs de besoin (nombre de bénéficiaires, groupes démographiques, surfaces, ...). Les coûts structurels sont corrigés au moyen de trois méthodes:

- (1) Les indicateurs de besoin sont utilisés comme diviseurs et / ou
- (2) pour former des groupes de comparaison spécifiques au champ d'analyse.
- (3) Dans certains cas, des indices de référence sont calculés par des régressions multivariées OLS.

Dans certains champs d'analyse, les habitants sont en même temps les bénéficiaires des prestations. Le nombre d'habitants étant déjà le diviseur pertinent dans ces champs d'analyse, il n'est pas nécessaire de recourir à d'autres indicateurs de besoin pour une correction des coûts structurels. Cela concerne par exemple le champ d'analyse «Réduction de prime d'assurance-maladie». Dans ces champs d'analyse, les coûts par cas sont déterminés en créant le groupe de comparaison spécifique au champ d'analyse.

Le tableau 3-2 regroupe les indicateurs de besoin ayant servi à effectuer la correction des coûts structurels. Des explications supplémentaires concernant les indicateurs de besoin et la création du groupe de comparaison dans les différents champs d'analyse se trouvent en annexe.

Analyse des dépenses de fonctionnement du canton de Genève – Rapport principal

Tab. 3-2 Aperçu indicateurs de besoin

| Champ d'analyse | ...comme diviseur | Indicateur de besoin ...pour former le GC | Groupe de comparaison (GC) |
|---|--|--|--|
| 01 Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé | Élève | Régression multivariée détermine la valeur de référence | Autre 25 cantons |
| 02 Enseignement secondaire II et formation continue | Élève formation professionnelle/ Élève formation continue | Indicateur ville-centre, région linguistique | ZH, BE, FR, BS, TI, VD, NE, JU |
| 03 Social et santé de la jeunesse | Population <20 ans | Taux de la population de moins de 20 ans, indicateur de pauvreté, structure d'âge, indicateur ville-centre | ZH, BS, VD, NE |
| 04 Haute écoles | Étudiants Uni/ étudiants HES-HEP | Canton responsable d'une Université | ZH, BE, LU, FR, BS, BL, SG, TI, VD, NE |
| 05 Réinsertion des demandeurs d'emplois | Chômeurs | Compensation des charges socio-démographique, indicateur ville-centre, taux de bénéficiaires de l'aide sociale | BE, BS, TI, VD, NE |
| 06 Réductions de prime d'assurance-maladie | Population | Primes d'assurance-maladie | BS, BL, TI, VD, NE, JU |
| 07 Famille et jeunesse | Population <20 ans | Taux de la population de moins de 20 ans, indicateur de pauvreté, structure d'âge, indicateur ville-centre | ZH, BS, VD, NE |
| 08 Action sociale | Bénéficiaires de l'aide sociale | Compensation des charges socio-démographique, indicateur ville-centre, taux de bénéficiaires de l'aide sociale | ZH, BE, BS, TI, VD, NE |
| 09 Asile et migration | Population moyenne 2014-2017 | Sans | Autre 25 cantons |
| 10 Personnes âgées | Population >64 ans | Régression multivariée détermine la valeur de référence | Autre 25 cantons |
| 11 Personnes handicapées | Population | Taux des bénéficiaires AI avec degré d'invalidité entre 70-100 % | LU, UR, BS, SH, VD, VS, NE, JU |
| 12 Protection de l'environnement | Surface d'habitat et d'infrastructure | Population par superficie productive | ZH, ZG, BS, BL, AG |
| 13 Nature et paysage | Population | Taux de la surface du terrain naturelle | ZH, BS, BL, AG |
| 14 Politique agricole | Valeur ajoutée dans l'agriculture | Taux de la production végétal, déclivité du terrain, nombre d'exploitations agricoles, surface agricole utile | ZG, SO, BL, SH, JU |
| 15 Aménagement du territoire, conformité des constructions et des chantiers | Population | Taux de croissance de l'occupation et de la population 2011-2015, densité démographique, structure de l'habitat, indicateur ville-centre | ZG, AG, TI, VD |
| 16 Protection du patrimoine | Biens culturels d'importance nationale | Compensation des charges géo-topographiques (CCG1 - CCG4), nombre de bâtiments à usage d'habitation | SO, BS, BL, SH |
| 17 Sécurité publique | Population | Régression multivariée détermine la valeur de référence | Autre 25 cantons |
| 18 Privation de liberté et mesures d'encadrement | Nombre de condamnations y compris les personnes (étrangères) en détention préventive | Densité démographique, nombre d'étrangers, nombre de délits selon le CP, indicateur ville-centre | ZH, BE, BS, VD |
| 19 Sécurité civile et armée | Membres actifs de la protection civile | Longueur des cours d'eau dans la zone à bâtir, compensation des charges géo-topographiques (CCG2 - CCG4), nombre de bâtiments à usage d'habitation | GL, ZG, SO, BL, AR, TG, NE |
| 20 Pouvoir judiciaire | Population | Densité démographique, nombre d'étrangers, nombre de délits selon le CP, indicateur ville-centre | ZH, BE, BS, VD |
| 21 Transports et infrastructures routières | Kilomètres de route | Régression multivariée détermine la valeur de référence | Autre 25 cantons |
| 22 Transports publics | Population plus frontaliers | Régression multivariée détermine la valeur de référence | Autre 25 cantons |
| 23 Hôpitaux | Hospitalisations | Proportion de la population âgée de plus de 79 ans, Case-Mix-Index | BE, LU, BS, VD, VS |
| 24 Réseau de soins | Indice pondéré basé sur les résultats des champs d'analyse | Personnes âgées, Personnes handicapées et Hôpitaux | |
| 25 Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention | Population | Taux de la population de moins de 20 ans, indicateur de pauvreté, structure d'âge, indicateur ville-centre | ZH, BS, VD, NE |
| 26 Economie et surveillance du marché du travail | Population | Nombre d'emploi par habitant, structure de l'habitat, indicateur ville-centre | ZG, BS, TI, VD, NE |
| 27 Culture | Population | Accessibilité, capacité financière, structure de l'habitat, indicateur ville-centre | ZH, ZG, BS, TI, VD, NE |
| 28 Sport et loisirs | Population | Population de moins de 20 ans, indicateur de pauvreté, structure d'âge, structure de l'habitat, indicateur ville-centre | ZH, BS, VD, NE |
| 29 Grand Conseil et votations-élections | Population | Nombre de siège dans le Parlement; Nombre de communes avec Parlement communale | FR, BS, BL, GR, TI, NE |
| 30 Conseil d'Etat | Population | Régression détermine la valeur de référence | Autre 25 cantons |
| 31 Etats-majors départementaux, administration générale | Population | Sans | Autre 25 cantons |
| 32 Questions juridiques | Population | Densité démographique, nombre d'étrangers, nombre de délits selon le CP, indicateur ville-centre | ZH, BE, BS |

Source: BAK Economics

3.4 Analyse comparative des coûts par cas

Indice des coûts par cas

La rectification des coûts standards fournit l'indice des coûts par cas (ICC). Celui-ci indique l'écart en pourcentage entre les coûts par cas du canton et les coûts par cas moyens des cantons du groupe de comparaison utilisé. Des coûts par cas supérieurs à la moyenne peuvent être la conséquence d'éventuelles inefficacités ou d'un niveau de prestations supérieur à la moyenne. Il faut considérer les inefficacités tout comme le niveau de prestations élevé comme des facteurs d'ajustement des coûts par cas, pouvant être influencés par l'action politique. Ils sont ainsi particulièrement pertinents dans le contexte des évaluations de prestations.

Indice des coûts structurels

La synthèse des indices des coûts standards et des coûts par cas permet de calculer l'indice des coûts structurels. L'indice des coûts structurels (ICS) indique approximativement l'écart en pourcentage entre les coûts de nature structurelle au sein d'un champ d'analyse du canton de Genève et les coûts structurels moyens des 25 autres cantons. Le tableau 3-3 énumère tous les indices des coûts par cas (ICC) et les indices des coûts structurels (ICS).

Principaux résultats

- Les habitants du canton de Genève supportent 89 % de coûts standards en plus que la moyenne suisse.
- Les coûts standards supérieurs à la moyenne sont imputables à la fois à des coûts par cas et à des coûts structurels supérieurs à la moyenne. En comparaison avec le reste de la Suisse, le canton de Genève dispose également de conditions structurelles défavorables.
- L'indice total des coûts structurels s'élève à 136, ce qui signifie que pour garantir aux habitants un niveau de prestations moyen, le canton supporte à terme (même avec une efficacité dans la moyenne des prestations fournies) des coûts supérieurs de 36% à ceux des autres cantons.
- L'indice total des coûts par cas est de 139 pour l'ensemble des champs d'analyse. Le canton de Genève a donc des coûts par cas dépassant de 39 % la moyenne des cantons du groupe de comparaison spécifique.
- Pour 23 champs d'analyse, on observe des coûts structurels supérieurs à la moyenne. Cela concerne en particulier les champs d'analyse présentant un lien avec les prestations sociales, la sécurité sociale et la santé, lesquels souffrent de forts désavantages structurels. Ainsi, l'indice des coûts structurels de 173 dans le champ d'analyse « Famille et jeunesse » indique qu'à long terme, toutes choses étant égales par ailleurs, les facteurs structurels occasionneront à eux seuls dans le canton de Genève des coûts supérieurs de 73% à la moyenne suisse.

- Sur 32 champs d'analyse, 28 montrent des coûts par cas supérieurs à la moyenne. En raison de la pondération financière, il y a lieu de mentionner ici surtout les champs d'analyse «Enseignement secondaire II et formation continue», «Haute écoles», «Action sociale», et les domaines du réseau de soins.
- Ainsi, la participation de l'administration cantonale genevoise au financement cantonal global est supérieure de 17 % à celle de la moyenne des cantons de comparaison spécifiques au champ d'analyse. Dans 28 des 32 champs d'analyse, la part du canton de Genève est supérieure à la moyenne des cantons de comparaison spécifiques au champ d'analyse.

Tab. 3-3 Indices des coûts par cas

| Champ d'analyse | Dép. nettes Ct & Com. [Mio. CHF] | Part Ct. GE [%] | Part Ct. GC [%] | ICC [Idx] | ICS [Idx] |
|--|--|-----------------------|-----------------------|--------------|--------------|
| TOTAL | 7'832 | 78% | 61% | 139 | 136 |
| 01 Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé | 911.8 | 87% | 42% | 100 | 100 |
| 02 Enseignement secondaire II et formation continue | 387.5 | 100% | 96% | 116 | 127 |
| 03 Social et santé de la jeunesse | 159.2 | 93% | 76% | 158 | 177 |
| 04 Haute écoles | 431.6 | 100% | 100% | 125 | 147 |
| 05 Réinsertion des demandeurs d'emplois | 52.5 | 98% | 68% | 162 | 200 |
| 06 Réductions de prime d'assurance-maladie | 161.0 | 100% | 77% | 77 | 188 |
| 07 Famille et jeunesse | 275.7 | 23% | 40% | 274 | 173 |
| 08 Action sociale | 682.4 | 92% | 48% | 142 | 203 |
| 09 Asile et migration* | 35.0 | 100% | 80% | 259 | 100 |
| 10 Personnes âgées | 490.2 | 98% | 54% | 109 | 152 |
| 11 Personnes handicapées | 265.5 | 100% | 74% | 117 | 101 |
| 12 Protection de l'environnement | 38.2 | 61% | 53% | 212 | 91 |
| 13 Nature et paysage | 16.7 | 99% | 67% | 208 | 110 |
| 14 Politique agricole | 10.1 | 100% | 85% | 116 | 62 |
| 15 Aménagement du territoire, conformité des construction et des chantiers | 30.4 | 69% | 55% | 212 | 107 |
| 16 Protection du patrimoine | 14.2 | 90% | 93% | 120 | 102 |
| 17 Sécurité publique | 287.5 | 74% | 72% | 123 | 156 |
| 18 Privation de liberté et mesures d'encadrement | 169.8 | 100% | 100% | 185 | 211 |
| 19 Sécurité civile et armée | 12.5 | 52% | 58% | 112 | 92 |
| 20 Pouvoir judiciaire | 129.3 | 100% | *** | 123 | 118 |
| 21 Transports et infrastructures routières** | 956.1 | 45% | 43% | 96 | 71 |
| 22 Transports publics | 239.2 | 98% | 61% | 104 | 174 |
| 23 Hôpitaux | 602.3 | 100% | *** | 114 | 100 |
| 24 Réseau de soins | 1'277.0 | 100% | 87% | 126 | 113 |
| 25 Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention | 42.8 | 100% | 67% | 166 | 140 |
| 26 Economie et surveillance du marché du travail | 22.5 | 98% | 89% | 117 | 143 |
| 27 Culture | 342.5 | 16% | 50% | 254 | 143 |
| 28 Sport et loisirs | 208.5 | 15% | 15% | 292 | 133 |
| 29 Grand Conseil et votations-élections | 22.7 | 71% | 55% | 204 | 103 |
| 30 Conseil d'Etat | 5.6 | 100% | 100% | 222 | 78 |
| 31 Etats-majors départementaux, administration générale | 607.3 | 69% | 55% | 152 | 100 |
| 32 Questions juridiques | 31.9 | 58% | 53% | 65 | 197 |

Remarque: ICC = indice des coûts par cas; ICS = indice des coûts structurels (l'ICS est une estimation); Le total a été calculé sans le champ d'analyse 24 Réseau de soins mais en incluant la fonction 480 (R&D santé) (voir aussi l'annexe pour des informations supplémentaires) ;*: 0 dépenses nettes 2014-2017; **: dépenses nettes y compris investissements 2008-2017.

***: Les recettes nettes des communes ne permettent pas de calculer une valeur pertinente.

Source: AFF, BAK Economics

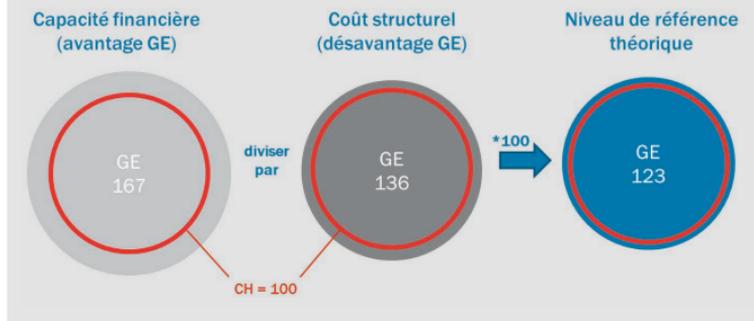
3.5 Différences de coûts

Dans une dernière étape, les coûts par cas sont convertis pour chaque champ d'analyse en valeur monétaire, correspondant à la différence de coûts (DC). La différence de coûts d'un champ d'analyse exprime ainsi de combien les dépenses nettes, toutes choses étant égales par ailleurs, sont supérieures au niveau moyen des coûts par cas du groupe de comparaison. Ces différences s'expliquent par le niveau des prestations et/ou des inefficacités.

Le montant d'une DC ne doit pas dépendre de la seule moyenne du groupe de comparaison. Il est également possible de fixer des objectifs basés sur les capacités financières et les conditions structurelles (par ex. conditions sociodémographiques) du canton de Genève (voir à ce sujet encadré ci-après). C'est pourquoi le tableau des résultats calcule la DC aussi bien par rapport à la moyenne (ICC = 100) que par rapport à des objectifs alternatifs.

Niveau de référence pour le calcul de la différence de coûts

Pour déterminer le niveau de référence pour la transformation des résultats des coûts par cas en valeur monétaire (différences de coûts) nous fondons sur les capacités financières du canton. Les considérations du chapitre 1 ont montré que la capacité financière du canton de Genève - compte tenu du potentiel de ressources, de l'exploitation du potentiel fiscal, des parts de recettes des cantons à l'impôt fédéral direct, des paiements compensatoires dans le cadre de la péréquation financière intercantonale, des distributions du bénéfice de la Banque nationale suisse, des revenus de concessions ainsi que des revenus des cantons provenant de participations à des entreprises - se situe 67 % au-dessus de la moyenne des cantons. L'indice de capacité financière du canton de Genève s'élève par conséquent à 167 points (CH = 100). S'agissant du niveau de référence des coûts par cas à déterminer, il convient en outre de tenir compte du fait que le canton de Genève est désavantagé côté dépenses en ce qui concerne les structures de besoins. L'indice des coûts structurels correspondant s'élève en effet à 136. En raison de ses structures de besoins défavorables, le canton de Genève a, toutes choses étant égales par ailleurs, des dépenses supérieures de 36% à la moyenne des cantons.



En combinant les capacités financières (167) et les coûts structurels (137), on obtient (par division) un niveau de référence théorique de 123. Compte tenu de ces éléments, un niveau de référence de 130 points d'indice est considérée comme adéquat pour l'analyse comparative.

Comme le montre l'encadré ci-dessus, on obtient pour le canton de Genève, dans l'optique de la capacité financière, un niveau de référence de 130. Le tableau 3-4 montre à titre illustratif les différences de coûts en millions de CHF avec des niveaux de référence de 100, 115 et 130, basées sur les indices des coûts par cas correspondants. Pour chaque champ d'analyse, elles indiquent de combien les coûts par cas du canton de Genève dépassent les niveaux de référence respectifs.

Dans le champ d'analyse «Protection de l'environnement», par exemple, les coûts par cas du canton de Genève (y c. communes) sont 20.2 millions de CHF plus élevés que la moyenne du groupe de comparaison (objectif = 100). Au fur et à mesure que le niveau de référence augmente, les différences de coûts baissent. Si l'on pondère cette différence de coûts avec la part du canton de Genève au financement des dépenses nettes (61 % pour ce champ), on obtient la différence de coûts pouvant être attribuée forfaitairement au canton (12.4 millions de CHF si le niveau de référence est de 100). Avec un objectif de 130, on obtient pour le champ d'analyse «Protection de l'environnement» une différence de coûts de 14.8 millions de CHF, dont 9.1 millions de CHF attribuables au canton de Genève. Dans les cas où la part du canton est supérieure à 90 % par rapport aux communes, la différence de coûts est attribuée au canton (par ex. Social et santé de la jeunesse).

Principaux résultats

- Tous champs d'analyse confondus², on calcule pour le canton de Genève et ses communes une différence de coûts de 734.7 millions de CHF par rapport à la moyenne (niveau de référence = 130). Sur 32 champs d'analyse, 15 montrent un excédent de coûts.
- Si l'on ne considère que la différence de coûts pouvant être clairement ou majoritairement attribuée au canton, on obtient, avec un niveau de référence de 130, une différence de coûts de 295.4 millions de CHF.
- Par la suite, ce rapport met l'accent sur les champs d'analyse présentant à la fois une différence de coûts élevée et une participation importante du canton aux dépenses nettes.
- Ces champs d'analyse sont les suivants : «Action sociale», «Social et santé de la jeunesse», «Privation de liberté et mesures d'encadrement», «Asile et migration», «Réinsertion des demandeurs d'emploi» et «Nature et paysage». Dans ces champs d'analyse, la part cantonale s'élève à plus de 90 % et la différence de coûts peut être clairement attribuée au canton.
- Outre ces champs d'analyse clairement attribuables au canton, en raison de leur volume, les champs d'analyse «Protection de l'environnement» et «Etats-majors départementaux, administration générale» sont également importants, même si la part du canton se situe en dessous de 90 %.

² Sans le champ d'analyse 24 Réseau de soins

Analyse des dépenses de fonctionnement du canton de Genève – Rapport principal

Tab. 3-4 Différences de coûts selon le niveau de référence

| Champ d'analyse | DN | Part | ICC | Diff. de coûts selon objectif... | | | Diff. de coûts selon objectif... | | |
|--|--------------------------|---------------|-----|----------------------------------|---------|-------|----------------------------------|-------|-------|
| | Ct. & Com. [Mio. CHF] | Ct. GE [%] | | [Idx] | 100 | 115 | 130 | 100 | 115 |
| TOTAL | 7'831.7 | 78% | 139 | 1'515.8 | 1'004.5 | 734.7 | 965.3 | 512.0 | 295.4 |
| 01 Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé | 911.8 | 87% | 100 | - | - | - | - | - | - |
| 02 Enseignement secondaire II et formation continue | 387.5 | 100% | 116 | 54.8 | 4.9 | - | 54.8 | 4.9 | - |
| 03 Social et santé de la jeunesse | 159.2 | 93% | 158 | 58.5 | 43.4 | 28.3 | 58.5 | 43.4 | 28.3 |
| 04 Haute écoles | 431.6 | 100% | 125 | 86.4 | 34.7 | - | 86.4 | 34.7 | - |
| 05 Réinsertion des demandeurs d'emplois | 52.5 | 98% | 162 | 20.1 | 15.3 | 10.4 | 20.1 | 15.3 | 10.4 |
| 06 Réductions de prime d'assurance- | 161.0 | 100% | 77 | - | - | - | - | - | - |
| 07 Famille et jeunesse | 275.7 | 23% | 274 | 174.9 | 159.8 | 144.7 | - | - | - |
| 08 Action sociale | 682.4 | 92% | 142 | 202.2 | 130.2 | 58.1 | 202.2 | 130.2 | 58.1 |
| 09 Asile et migration* | 35.0 | 100% | 259 | 21.5 | 19.5 | 17.5 | 21.5 | 19.5 | 17.5 |
| 10 Personnes âgées | 490.2 | 98% | 109 | 38.9 | - | - | 38.9 | - | - |
| 11 Personnes handicapées | 265.5 | 100% | 117 | 38.9 | 4.9 | - | 38.9 | 4.9 | - |
| 12 Protection de l'environnement | 38.2 | 61% | 212 | 20.2 | 17.5 | 14.8 | 12.4 | 10.7 | 9.1 |
| 13 Nature et paysage | 16.7 | 99% | 208 | 8.7 | 7.5 | 6.3 | 8.7 | 7.5 | 6.3 |
| 14 Politique agricole | 10.1 | 100% | 116 | 1.4 | 0.0 | - | 1.4 | 0.0 | - |
| 15 Aménagement du territoire, conformité des construction et des chantiers | 30.4 | 69% | 212 | 16.1 | 13.9 | 11.8 | 11.1 | 9.6 | 8.1 |
| 16 Protection du patrimoine | 14.2 | 90% | 120 | 2.4 | 0.6 | - | 2.4 | 0.6 | - |
| 17 Sécurité publique | 287.5 | 74% | 123 | 53.8 | 18.7 | - | 39.7 | 13.8 | - |
| 18 Privation de liberté et mesures d'encadrement | 169.8 | 100% | 185 | 77.9 | 64.1 | 50.3 | 77.9 | 64.1 | 50.3 |
| 19 Sécurité civile et armée | 12.5 | 52% | 112 | 1.31 | - | - | 0.7 | - | - |
| 20 Pouvoir judiciaire | 129.3 | 100% | 123 | 24.3 | 8.5 | - | 24.3 | 8.5 | - |
| 21 Transports et infrastructures routières** | 956.1 | 45% | 96 | - | - | - | - | - | - |
| 22 Transports publics | 239.2 | 98% | 104 | 8.1 | - | - | 8.1 | - | - |
| 23 Hôpitaux | 602.3 | 100% | 114 | 73.5 | - | - | 73.5 | - | - |
| 24 Réseau de soins | 1'277.0 | 100% | 126 | 260.3 | 107.8 | - | 260.3 | 107.8 | - |
| 25 Sécurité sanitaire, promotion de la santé | 42.8 | 100% | 166 | 17.0 | 13.1 | 9.3 | 17.0 | 13.1 | 9.3 |
| 26 Economie et surveillance du marché du | 22.5 | 98% | 117 | 3.3 | 0.4 | - | 3.3 | 0.4 | - |
| 27 Culture | 342.5 | 16% | 254 | 207.7 | 187.4 | 167.2 | - | - | - |
| 28 Sport et loisirs | 208.5 | 15% | 292 | 137.1 | 126.4 | 115.7 | - | - | - |
| 29 Grand Conseil et votations-élections | 22.7 | 71% | 204 | 11.6 | 9.9 | 8.3 | 8.2 | 7.0 | 5.8 |
| 30 Conseil d'Etat | 5.6 | 100% | 222 | 3.1 | 2.7 | 2.3 | 3.1 | 2.7 | 2.3 |
| 31 Etats-majors départementaux, administration générale**** | 607.3 | 69% | 152 | 58.5 | 41.6 | 24.6 | 58.5 | 41.6 | 24.6 |
| 32 Questions juridiques | 31.9 | 58% | 65 | - | - | - | - | - | - |

Remarque: DN= dépenses nettes; ICC = indice des coûts par cas, Idx = indice, *: Ø dépenses nettes 2014-2017 ;

** : dépenses nettes y compris investissements 2008-2017

*** : L'indice de coûts par cas fait référence à l'analyse comparative du personnel (cf. annexe). La différence de coûts se rapporte à la masse salariale du canton pour les employés de l'administration générale (171.5 Mio. CHF). La différence de coût est entièrement attribuée au canton (cf. chapitre 4.3).

Le total a été calculé sans le champ d'analyse 24 Réseau de soins mais en incluant la fonction 480 (R&D santé) (voir aussi l'annexe pour des informations supplémentaires).

Source: AFF, BAK Economics

4 Synthèse

4.1 Résultats clés de l'analyse comparative intercantonale

Répartition des tâches cantons-communes dans la comparaison intercantonale:

Engagement financier du canton supérieur à la moyenne de ses communes

- Dans l'ensemble, tous champs d'analyse examinés confondus, le canton de Genève supporte 78 % des coûts, et les communes 22 %.
- Ainsi, la participation de l'administration cantonale genevoise au financement cantonal global est supérieure à celle de la moyenne des cantons de comparaison spécifiques au champ d'analyse (61 %).
- La participation du canton de Genève est particulièrement forte dans les champs d'analyse «Enseignement obligatoire et orientation», «Social et santé de la jeunesse», «Réinsertion des demandeurs d'emplois», «Action sociale», «Personnes âgées», «Personnes handicapées», «Nature et paysage», «Transport public» et «Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention».
- La participation est inférieure à la moyenne dans les champs «Famille et jeunesse» et «Culture».

Analyse comparative des coûts standards:

Des coûts par habitant supérieurs de 89% à la moyenne suisse

- Au total, 29 champs d'analyse sur 32 montrent des coûts standards supérieurs à la moyenne. Tous les 32 champs³ d'analyse examinés confondus, il en résulte un indice moyen de 189 par rapport aux 25 autres cantons. Le canton de Genève présente en conséquence un niveau de dépenses nettes par habitant supérieur de 89 % à la moyenne suisse.
- Les coûts standards supérieurs de 89 % à la moyenne sont imputables à la fois à des coûts par cas et à des coûts structurels supérieurs à la moyenne.

Estimation des coûts structurels:

Les conditions sociodémographiques constituent un défi pour le canton.

- L'indice des coûts structurels s'élève à 136. Cela indique pour le canton de Genève, à terme (même avec une efficacité dans la moyenne des prestations fournies), des coûts encourus supérieurs de 36 % pour garantir aux habitants un niveau de prestations situé dans la moyenne.
- Les coûts structurels élevés dans les secteurs de la santé, de la formation et du social constituent une charge sur les finances cantonales. Pour les champs d'analyse «Enseignement secondaire II et formation continue», «Social et santé de la jeunesse», «Réinsertion des demandeurs d'emplois», «Réduction de prime d'assurance-maladie», «Famille et jeunesse», «Action sociale», «Personnes âgées», des coûts structurels supérieurs à la moyenne ont été identifiés dans tous les cas sans exception.

³ Sans 24 Réseau de soins

- En revanche, seuls les champs d'analyse «Politique agricole» et «Transports et infrastructures routières» font apparaître des avantages structurels.

Analyse comparative des coûts par cas:

Indice global des coûts par cas à un niveau supérieur à la moyenne

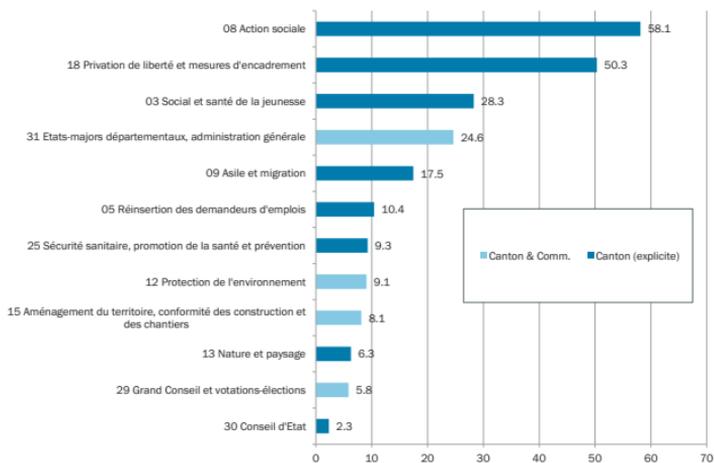
- Les coûts par cas sont le résultat des coûts standards corrigés des coûts structurels. Sur les 32 champs d'analyse, 28 montrent des coûts par cas supérieurs à la moyenne.
- L'indice général des coûts par cas est de 139 pour l'ensemble des champs d'analyse. Les dépenses nettes corrigées des coûts structurels dans le canton de Genève sont donc supérieures de 39 % à celles des groupes de comparaison.
- En raison de leur poids budgétaire, il y a lieu de souligner ici les excédents des champs d'analyse suivants : «Enseignement secondaire II et formation continue», «Haute écoles», «Action sociale», et les domaines du réseau de soins.

Différences de coûts par champ d'analyse:

Expression des indices des coûts par cas en valeurs monétaires

- L'indice des coûts par cas de chaque champ d'analyse peut être converti en valeur monétaire: la différence de coûts. Celle-ci exprime le montant monétaire dont il faudrait abaisser les coûts dans le champ d'analyse considéré pour les amener au niveau moyen des coûts par cas des groupes de comparaison pertinents.
- Pour le canton de Genève, la combinaison de conditions structurelles désavantageuses et d'une capacité financière supérieure à la moyenne permet de calculer un niveau de référence théorique. Sur la base des analyses tirées du chapitre 3.5, un niveau de référence de 130 est jugé adéquat.
- Dans le cadre de l'évaluation des prestations, les champs d'analyse qui conjuguent une différence de coûts élevée et une part importante du canton focalisent l'attention. Ainsi, les champs d'analyse «Social et santé de la jeunesse», «Réinsertion des demandeurs d'emploi», «Action sociale», «Asile et migration», «Nature et paysage» et «Privation de liberté et mesures d'encadrement revêtent une importance particulière. Le canton finance majoritairement ces champs d'analyse qui occasionnent, sur la base d'un niveau de référence de 130, un excédent de coûts de 170.8 millions de CHF.
- En raison de l'importance de la différence de coûts, les champs d'analyse «Protection de l'environnement» et «Etats-majors départementaux, administration générale» sont également dignes d'intérêt, même si la participation du canton par rapport aux communes est inférieure à 90 %.
- Une première classification des différences de coûts à partir de la figure 4-1 est effectuée au chapitre 4.3 Champs d'action potentiels.

Fig. 4-1 Différences de coûts Canton selon les champs d'analyse (niveau de référence 130)



Remarque: en millions de CHF.

Canton & Comm. : Différence de coûts canton et communes pondérée avec la part du canton si celle-ci est supérieure à 50 %.

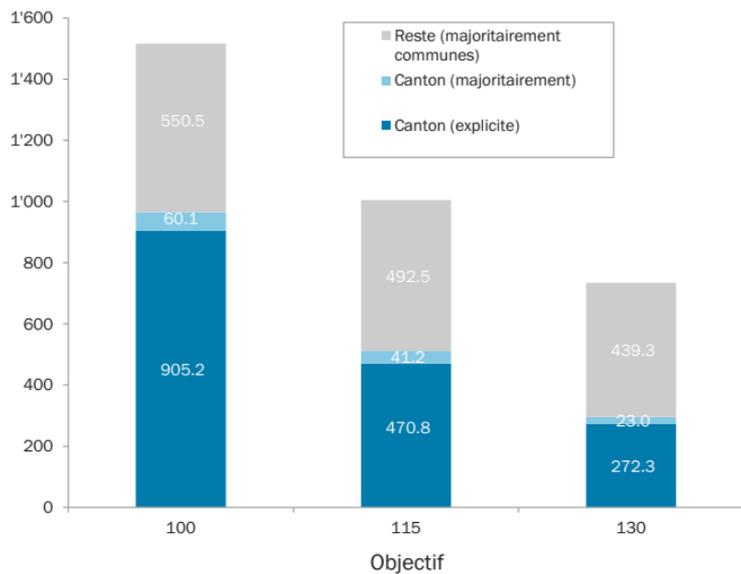
* L'indice de coûts par cas dans le champ d'analyse 31 Etats-majors départementaux, administration générale fait référence à l'analyse comparative du personnel (cf. chapitre 4.3). La différence de coûts se rapporte à la masse salariale du canton pour les employés de l'administration générale (17.5 Mio. CHF). La différence de coût est entièrement attribuée au canton.

Source: BAK Economics

Différence de coûts globale selon le niveau de référence 130

- En additionnant les différences de coûts par cas spécifiques aux champs d'analyse, on obtient la différence de coûts globale.
- En additionnant tous les champs d'analyse, on obtient pour le canton de Genève et ses communes, pour le niveau de référence 130, une différence de coûts globale de 734.7 millions de CHF. La différence de coûts globale indique donc le potentiel total maximum pour d'éventuelles réformes de dépenses qui résulte de l'analyse comparative.
- Pour les champs d'analyse présentant une part cantonale très élevée par rapport aux communes (au-delà de 90 %), il en découle une différence de coûts de 182.4 millions de CHF, qui doit être clairement imputée au canton.
- Si l'on considère les champs d'analyse financés majoritairement par le canton (part du canton entre 50 et 90 %), pondérant ainsi la différence de coûts avec la part de financement du canton, il en résulte une différence de coûts de 47.6 millions de CHF. Cette attribution doit cependant s'entendre approximativement, puisqu'il s'agit d'une affectation forfaitaire. Aucune affirmation définitive ne peut être faite sur la répartition effective de la différence de coûts correspondante entre canton et communes.

Fig. 4-2 Différences de coûts globales y compris communes selon le niveau de référence



Remarque: en millions de CHF; différence de coûts clairement cantonale: le canton supporte une part d'au moins 90 % aux dépenses nettes consolidées; part du canton: différence de coûts canton et communes pondérée avec la part du canton si celle-ci est supérieure à 50 %.

Source: BAK Economics

4.2 Mesures déjà prises et prévues

Le tableau 4-1 présente l'évolution attendue des dépenses entre le résultat comptable 2017 et les prévisions inscrites dans le budget 2020 adopté par le Grand Conseil.

De manière générale, les charges nettes des divers champs progressent nettement. Seuls quatre champs présentent des baisses de charges nettes entre les comptes 2017 et le budget 2020. Il s'agit du :

- champ 09 Action en matière d'asile et de migration (-2.4 millions de charges nettes, soit -1.4% en moyenne par an). Cette diminution est principalement liée à une baisse du volume de prestations d'asile à l'Hospice général.
- champ 14 Politique agricole qui voit leurs charges nettes diminuées de 2.5 millions.
- champ 17 Sécurité publique (-7.7 millions de charges nettes, soit -1.2% en moyenne par an). Cette baisse est principalement liée à la suppression de la subvention de la fondation des parkings (-9.7 millions) suite au transfert de compétence à la Ville de Genève.
- champ 27 Culture avec une baisse de charges nettes de 3.9 millions provenant principalement de la suppression de la subvention versée au Grand Théâtre (-3 millions).

Au début de la législature 2018-2023, le Conseil d'Etat a élaboré un plan de mesure déployant des effets sur la période 2019 à 2023. Selon le PFQ 2020-2023, ce plan de mesures prévoit une diminution des charges de 423 millions d'ici à 2023. Les principales mesures sur les charges sont transversales et touchent donc l'ensemble des champs d'analyse. Il s'agit notamment de la répartition plus équitable des charges entre le canton et les communes (-90 millions de charges à l'horizon 2023) et la suspension de l'annuité 2022 (-41 millions de charges à l'horizon 2023). Le Conseil d'Etat entend également proposer une série de mesures structurelles en lien avec les prestations sociales accordées par l'Hospice général, avec un potentiel d'économie de 39 millions sur la période 2020 à 2023. Cette mesure viendrait freiner la croissance des charges du champ 08 Action sociale qui a progressé de plus de 50 millions entre 2017 et 2020.

Toutefois, suite au vote du budget 2020 par le Grand Conseil, certaines données du PFQ 2020-2023 ne sont plus valables. Un nouveau PFQ portant sur 2021-2024 devrait être présenté dans le courant du mois de septembre.

Analyse des dépenses de fonctionnement du canton de Genève - Rapport principal

Tab. 4-1 Évolutions prévues 2017 - 2020

| Champ d'analyse | Compte | Budget | Variations sur | |
|--|----------------|----------------|-----------------------------|-------------------|
| | 2017 | 2020 | Variations [en mio. CHF] | la période [%] |
| 01 Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé | 799 | 850.0 | 51.2 | 6.4% |
| 02 Enseignement secondaire II et formation continue | 387.0 | 412.3 | 25.2 | 6.5% |
| 03 Social et santé de la jeunesse | 144.7 | 148.3 | 3.6 | 2.5% |
| 04 Haute écoles | 516.3 | 548.5 | 32.2 | 6.2% |
| 05 Réinsertion des demandeurs d'emplois | 51.6 | 60.3 | 8.7 | 16.9% |
| 06 Réductions de prime d'assurance-maladie | 161.0 | 349.5 | 188.4 | 117.0% |
| 07 Famille et jeunesse | 63.5 | 72.8 | 9.3 | 14.7% |
| 08 Action social | 599.6 | 652.3 | 52.7 | 8.8% |
| 09 Asile et migration | 58.9 | 56.5 | -2.4 | -4.1% |
| 10 Personnes âgées | 481.2 | 552.1 | 70.9 | 14.7% |
| 11 Personnes handicapées | 265.3 | 297.8 | 32.5 | 12.2% |
| 12 Protection de l'environnement | 23.3 | 25.4 | 2.0 | 8.8% |
| 13 Nature et paysage | 16.6 | 16.7 | 0.1 | 0.5% |
| 14 Politique agricole | 10.1 | 7.6 | -2.5 | -24.5% |
| 15 Aménagement du territoire, conformité des construction et des chantiers | 21.1 | 27.4 | 6.4 | 30.3% |
| 16 Protection du patrimoine | 9.5 | 9.9 | 0.4 | 4.4% |
| 17 Sécurité publique | 212.3 | 204.7 | -7.7 | -3.6% |
| 18 Privation de liberté et mesures d'encadrement | 169.8 | 189.3 | 19.5 | 11.5% |
| 19 Sécurité civile et armée | 6.5 | 10.8 | 4.4 | 67.3% |
| 20 Pouvoir judiciaire | 129.3 | 140.0 | 10.7 | 8.3% |
| 21 Transports et infrastructures routières | 43.0 | 52.3 | 9.3 | 21.6% |
| 22 Transports publics | 234.8 | 240.3 | 5.6 | 2.4% |
| 23 Hôpitaux | 602.3 | 688.4 | 86.1 | 14.3% |
| 24 Réseau de soins | 1'277.0 | 1'436.3 | 159.3 | 12.5% |
| 25 Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention | 42.8 | 52.6 | 9.8 | 22.8% |
| 26 Economie et surveillance du marché du travail | 21.6 | 26.5 | 5.0 | 23.1% |
| 27 Culture | 41.1 | 37.2 | -3.9 | -9.4% |
| 28 Sport et loisirs | 29.4 | 30.1 | 0.7 | 2.2% |
| 29 Grand Conseil et votations-élections | 16.0 | 20.6 | 4.6 | 28.7% |
| 30 Conseil d'Etat | 5.6 | 5.8 | 0.2 | 4.3% |
| 31 Etats-majors départementaux, administration générale | 416.8 | 450.9 | 34.2 | 8.2% |
| Total | 5'768.7 | 6'439.0 | 670.2 | 11.6% |

Remarque: toutes les données en millions de CHF. Le total a été calculé sans le champ d'analyse 24 Réseau de soins mais en incluant la fonction 480 (R&D santé).

Source: Documentation département des finances GE, BAK Economics

4.3 Principaux excédents de dépenses nettes par rapport au niveau de référence

Le poids financier d'un champ d'analyse dans le budget cantonal, le niveau de la différence de coûts (niveau de référence 130) et une part cantonale élevée dans ses dépenses nettes, déterminent si un champ d'analyse est placé sur la liste des priorités d'éventuelles évaluations des prestations. Dans cette perspective, les champs d'analyse «Hôpitaux», «Action sociale», «Social et santé de la jeunesse» et «Etats-majors départementaux, administration générale» revêtent une importance particulière. Dans le champ élargi, il y a lieu en outre de mentionner les champs d'analyse «Sécurité publique» et «Protection de l'environnement». Par mesure d'exhaustivité, tous les champs d'analyse qui ont une différence de coûts avec un niveau de référence de 130 sont mentionnés ci-dessous. Les champs d'analyse sont présentés dans l'ordre décroissant sur la base du niveau de la différence de coûts.

Action sociale

En comparaison avec des cantons de structure similaire déterminés au moyen des indicateurs issus de la péréquation sociodémographique et de la part de bénéficiaires de l'aide sociale, le canton de Genève présente des conditions défavorables (ICS 203). Les dépenses nettes par tête nettement supérieures à la moyenne (ICSt 288) peuvent ainsi être justifiées en partie par des désavantages structurels. L'indice des coûts par cas, de 142, indique que des dépenses nettes supérieures à la moyenne persistent même après l'ajustement structurel.

Dans ce champ d'analyse, le canton assume 92 % des coûts, et la différence de coûts de 58.1 millions de CHF qui en résulte est attribuée forfaitairement au canton de Genève dans ce rapport.

Privation de liberté et mesures d'encadrement

Dans le champ d'analyse « Privation de liberté et mesures d'encadrement », le canton de Genève affiche, en comparaison avec les 25 cantons restants, les plus hautes dépenses nettes par tête. Ces coûts standards nettement supérieurs à la moyenne (ICSt 390) peuvent être justifiés en partie par des désavantages structurels (ICS 211). Le nombre de condamnations a été utilisé comme indicateur de besoin pour corriger les coûts structurels. Outre la standardisation des dépenses nettes par le nombre de condamnations, un groupe de comparaison similaire à cet égard a été créé au moyen des indicateurs Densité démographique, Nombre d'étrangers, Nombre de délits selon le CP et l'indicateur ville-centre. L'indice des coûts par cas, de 185, indique que des dépenses nettes supérieures à la moyenne persistent même après l'ajustement structurel. Avec un indice des coûts par cas de 185, on calcule une différence de coûts de 50.3 millions de CHF.

Social et santé de la jeunesse

Afin d'amortir les différences de conditions structurelles dans le champ d'analyse «Social et santé de la jeunesse», outre la standardisation des dépenses nettes par le nombre d'habitants de moins de 20 ans, un groupe de comparaison similaire à cet égard a été créé au moyen des indicateurs Structure d'âge, Pauvreté, Indicateur de centre urbain et Part d'habitants de moins de 20 ans à la population totale. Une grande partie des coûts standards supérieurs à la moyenne (ICSt 280) a ainsi pu être attribuée à des désavantages structurels (ICS 177). Cela étant, l'indice des coûts par

cas de 158 indique des dépenses nettes supérieures à la moyenne et engendre, avec une part cantonale de 93 %, une différence de coûts de 28.3 millions de CHF.

Etats-majors départementaux, administration générale

Bien que la base de données du champ d'analyse ait été vérifiée et corrigée par l'Administration fédérale des finances, le canton de Genève et BAK Economics, il règne au sein de l'AFF, en raison de la pratique de comptabilisation, une certaine incertitude concernant les données. Certains montants que l'AFF ne peut attribuer clairement à une fonction sont comptabilisés dans des reliquats fonctionnels regroupés dans le champ d'analyse «Etats-majors départementaux, administration générale». Les imprécisions correspondantes dans la base de données intercantonale ne peuvent être exclues définitivement par BAK Economics.

Par ailleurs, le canton de Genève comptabilise l'intégralité des dépenses informatiques et celles liées aux locaux utilisés par l'administration dans des programmes figurant dans ce champ. Or, une grande partie des cantons imputent ce type de dépenses sur leurs différents services et donc sur d'autres champs. Ainsi, le coût net du champ d'analyse Etats-majors départementaux et administration générale est probablement surévaluée à Genève en comparaison intercantonale.

La différence de coûts élevée pour le canton, qui résulte des statistiques financières (cf. annexe, chapitre 3.31), doit être interprétée avec beaucoup de prudence en raison de ces restrictions. Une analyse supplémentaire a également été effectuée, dans laquelle le déploiement du personnel (équivalent plein temps) de chaque canton dans l'administration générale a été comparé au nombre d'habitants et au niveau des salaires. Les commentaires suivants se réfèrent à cette analyse supplémentaire.

Lorsque l'on analyse les équivalents plein temps, le canton de Genève présente là aussi une des plus fortes utilisations de ressources. Avec près de 7 employés [EPT] pour 1'000 habitants, le canton de Genève a besoin de 42 % de ressources en plus pour remplir ses missions que la moyenne des cantons suisses. L'indice des EPT par habitant est donc de 142. Les niveaux de salaires sont également pris en compte. Les données salariales montrent que les salaires médians dans l'administration générale du canton de Genève sont supérieurs de 7% à la moyenne des autres cantons (Indice 107). Si l'on tient compte du niveau de salaire légèrement supérieur à la moyenne, la valeur globale de l'indice est de 152.

La masse salariale du canton de Genève pour les employés de l'administration générale (171.5 Mio. CHF) a été utilisée pour convertir cet indice en valeur monétaire. Sur la base du total des salaires, pour un niveau de référence de 130, on obtient une différence de coûts de 24.6 millions de CHF. Comme la masse salariale ne concerne que l'administration générale cantonale, la différence de coûts est attribuée dans son ensemble au canton.

Asile et migration

Etant donné que la situation des données dans ce champ d'analyse est incertaine et varie beaucoup selon les années, l'analyse comparative a été réalisée avec les dépenses nettes moyennes des années 2014 à 2017. Dans le champ d'analyse « Asile et migration », la population résidente permanente sert d'indicateur de besoins et la

Suisse de groupe de comparaison. Les coûts standards et les coûts par cas sont donc identiques.

Les coûts par cas cantonaux varient entre des dépenses de plus de 100 francs à des recettes de 110 francs par habitant. La répartition hétérogène des dépenses nettes des cantons est difficile à interpréter. En effet, la Confédération verse à chaque canton les mêmes montants par demandeur d'asile, ce qui devrait entraîner une répartition plus homogène, dans la mesure où les cantons respectent les prescriptions légales. Les différences marquantes ne s'expliquent que partiellement par des offres supplémentaires différentes, telles que des cours de langues ou d'intégration pour demandeurs d'asile.

Une tentative d'explication possible serait par exemple l'utilisation de l'infrastructure déjà disponible, comme par exemple les hôtels désaffectés qui ne sont plus utilisés pour le tourisme, mais qui sont encore en bon état. Les cantons périphériques devraient profiter en particulier de l'offre comparativement avantageuse d'infrastructure. En comparaison intercantonale, les cantons urbains font en revanche moins bonne figure, car sur les ressources déjà restreintes et bien exploitées, des places supplémentaires doivent être créées. La charge financière résultant pour ces cantons du coût plus important de l'espace pourrait encore s'accroître en raison d'une évolution peu dynamique des demandes d'asile, car cette infrastructure coûteuse ne pourra ensuite pas être suffisamment exploitée.

Avec un indice des coûts par cas de 259, une différence de coûts de 17.5 millions de CHF a été calculée. En raison de la situation initiale complexe dans le champ d'analyse «Asile et migration», l'indice des coûts par cas ainsi que la différence de coûts sont à interpréter avec prudence.

Réinsertion des demandeurs d'emplois

Le canton de Genève affiche de loin les dépenses nettes les plus élevées par chômeur. Même avec la correction effectuée pour les conditions structurelles au moyen des indicateurs de la péréquation sociodémographique et de la part de bénéficiaires de l'aide sociale, l'indice des coûts par cas se situe, avec 162, à un niveau supérieur à la moyenne. Avec une part cantonale de 98 %, la différence de coûts s'élève à 10.4 millions de CHF.

Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention

Une partie des coûts standards supérieurs à la moyenne (ICSt 232) a pu être attribuée à des désavantages structurels (ICS 140). Même avec la correction effectuée pour les conditions structurelles au moyen des indicateurs de taux de la population de moins de 20 ans, indicateur de pauvreté, structure d'âge et indicateur ville-centre, l'indice des coûts par cas se situe, avec 166, à un niveau supérieur à la moyenne. Avec une part cantonale de 100 %, la différence de coûts s'élève à 9.3 millions de CHF.

Protection de l'environnement

Dans le champ d'analyse «Protection de l'environnement», les exigences structurelles sont inférieures à la moyenne des cantons de comparaison (ICS 91). Toutefois, cela ne se reflète pas dans les dépenses nettes. Avec un indice des coûts par cas de 212,

les dépenses nettes se situent 112 % au-dessus de la moyenne du groupe de comparaison. Avec une part cantonale aux dépenses nettes de 61%, la différence de coût s'élève à 9.1 millions de CHF.

Aménagement du territoire conformité des constructions et des chantiers

Afin de tenir compte des besoins hétérogènes d'un canton à l'autre en matière d'aménagement du territoire, le groupe de comparaison est constitué à l'aide de plusieurs critères structurels. Pour déterminer les besoins structurels en matière d'aménagement du territoire, nous utilisons la croissance de l'emploi d'une part, et la croissance de la population d'autre part. En outre, la densité démographique, la structure de l'habitat et l'indicateur ville-centre ont été pris en compte. Une partie des coûts standards supérieurs à la moyenne (ICSt 227) a ainsi pu être attribuée à des désavantages structurels (ICS 107). Cela étant, l'indice des coûts par cas de 212 indique des dépenses nettes supérieures à la moyenne et engendre, avec une part cantonale de 69 %, une différence de coûts de 8.1 millions de CHF.

Nature et paysage

Dans le champ d'analyse «Nature et paysage», les cantons présentant le même rapport que le canton de Genève entre les surfaces naturelles et la superficie totale ont été intégrés dans le groupe de comparaison. Les coûts standards nettement supérieurs à la moyenne (ICSt 228) ne peuvent toutefois être justifiés que partiellement par les désavantages structurels, et un indice des coûts par cas de 208 a été calculé. Avec un niveau de référence de 130, on obtient une différence de coûts de 6.3 millions de CHF.

Grand Conseil et votations-élections

Dans le champ d'analyse « Grand Conseil et votations-élections », le canton de Genève affiche, en comparaison avec les 25 cantons restants, les plus hautes dépenses nettes par tête. Afin de corriger les désavantages structurels, un groupe de comparaison a été constitué avec des cantons ayant des similitudes en termes de nombre de sièges au Parlement d'une part et une structure similaire dans la conception des parlements municipaux d'autre part. L'indice des coûts par cas de 204 indique des dépenses nettes 104 % supérieures à la moyenne du groupe de comparaison. Avec un niveau de référence de 130, la différence de coûts s'élève à 5.8 millions de CHF.

Conseil d'Etat

Dans le champ d'analyse «Conseil d'Etat», le canton de Genève est comparé avec les 25 autres cantons. Les avantages structurels liés à la taille sont encore plus perceptibles dans le champ d'analyse «Conseil d'Etat» que dans celui du législatif. Ils peuvent s'expliquer par le fait que les gouvernements des cantons à faible population n'occasionnent guère moins de coûts, ou alors de façon négligeable, que ceux des cantons à forte population. Une analyse de régression OLS permet d'éliminer du calcul l'avantage de coûts pour les cantons fortement peuplés et calcule un indice de référence corrigé du facteur taille.

Les coûts standards du canton de Genève sont supérieurs à la moyenne (ICSt 172) malgré les avantages structurels (ICS 78). Les coûts par cas sont supérieurs de 122 % (ICC 222) à la moyenne. Pour un niveau de référence de 130, on obtient une différence de coûts de 2.3 millions de CHF.

4.4 Classification et limites de l'analyse comparative intercantonale

- L'analyse comparative intercantonale doit être un outil et un guide pour soutenir les décideurs politiques dans le cadre de leurs réflexions stratégiques. Il ne faut **pas** confondre les différences de coûts qui résultent de l'analyse et les économies potentielles.
- Il existe d'autres facteurs (non connus de BAK Economics), comme par exemple les conditions-cadres institutionnelles et politiques, qui viennent conditionner les mesures d'économie politiquement réalisables pouvant être déduites dans chaque champ d'analyse. Les conclusions en matière de potentiel d'économies doivent impérativement tenir compte également de ces conditions-cadres.
- Des coûts élevés peuvent avoir de multiples causes, y compris des objectifs stratégiques délibérés. Il y a lieu de tenir compte du fait que des coûts élevés peuvent ainsi être justifiés temporairement ou durablement.

BAK Economics AG est un institut indépendant de recherche économique. Depuis 1980 il conjugue l'analyse empirique scientifiquement fondée et sa mise en œuvre pratique.

www.bak-economics.com



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF
Administration fédérale des finances AFF

Documentation de base

Date: 7 janvier 2021

Indice 2021 de l'exploitation du potentiel fiscal

L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal montre dans quelle mesure la capacité économique fiscalement exploitable d'un canton est, en moyenne, soumise à des redevances fiscales. Cet indice représente le rapport entre les recettes fiscales effectives des cantons et de leurs communes telles qu'elles ressortent de la statistique financière établie par l'Administration fédérale des finances (AFF) et leur potentiel de ressources tel que le définit la péréquation financière nationale. Le potentiel de ressources reflète le potentiel économique des contribuables et, par conséquent, la capacité économique des cantons. Il convient d'interpréter cet indice de manière analogue à la quote-part fiscale déterminée pour l'ensemble de la Suisse.

Résultats détaillés

L'illustration 1 indique le taux d'**exploitation du potentiel fiscal** de chaque canton pour l'année de référence 2021, qui se fonde sur la moyenne des années 2015 à 2017. En moyenne suisse, le potentiel de ressources est grevé de redevances fiscales cantonales ou communales à hauteur de 24,7 %.

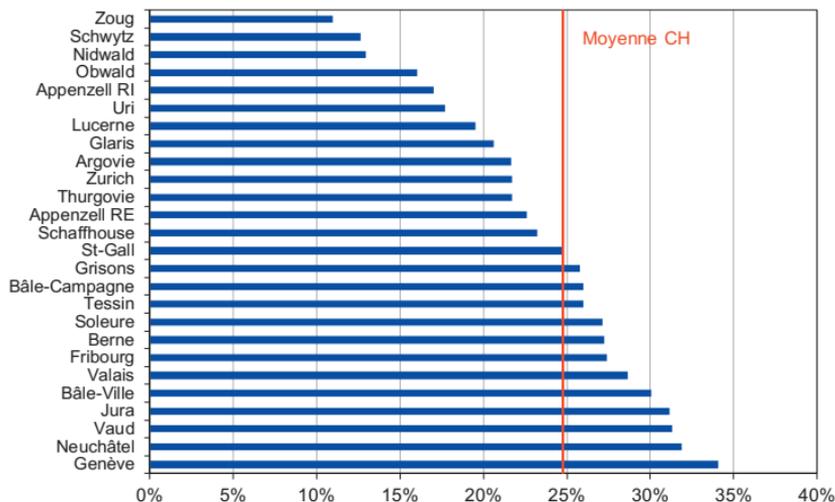
Dans l'ensemble, le classement des cantons n'a guère changé par rapport à l'année de référence 2020. L'exploitation du potentiel fiscal reste largement inférieure à la moyenne suisse dans les cantons de Suisse centrale Nidwald, Schwyz et Zoug. Ainsi, ce dernier n'exploite que 11 % de son potentiel fiscal, ce qui représente un taux inférieur de moitié à la moyenne de tous les cantons. De grands cantons tels que Lucerne, l'Argovie ou Zurich présentent, eux aussi, un taux d'exploitation du potentiel fiscal inférieur à la moyenne suisse.

Les cantons de l'Ouest de la Suisse, à savoir Genève (au bas de l'échelle, avec 34,1 %), Neuchâtel, Vaud, le Jura et Bâle-Ville affichent les taux les plus élevés d'exploitation du potentiel fiscal. Occupant la cinquième place depuis la fin jusqu'à l'année de référence 2019, ce qui le plaçait en tête de tous les cantons alémaniques en termes de taux d'exploitation du potentiel fiscal, le canton de Berne a gagné deux rangs. L'an dernier déjà, ce canton était remonté d'une place pour se rapprocher du milieu de l'échelle. Le canton de Fribourg a, lui

Documentation de base

aussi, connu des changements de rang importants. En 2009, il occupait encore l'avant-dernière place du classement. Depuis lors, il n'a cessé de gagner des rangs pour se retrouver au milieu de l'échelle en 2019. Au cours des deux dernières années de référence, il a toutefois perdu cinq places au total (2 places en 2020 et 3 places en 2021), ce qui le positionne désormais directement après Berne. Les cantons figurant au milieu de l'échelle n'ont guère changé de position, gagnant ou perdant un rang tout au plus.

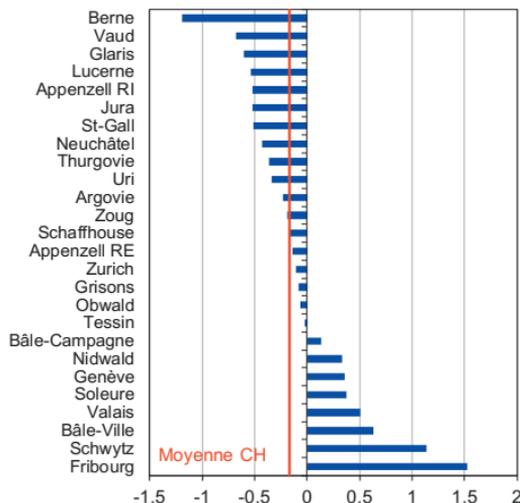
Illustration 1: Exploitation, en 2021, du potentiel fiscal par canton en %



Les variations de l'indice à l'origine des changements au sein du classement ressortent de l'illustration 2. **Par rapport à l'année de référence 2020**, le taux moyen d'exploitation du potentiel fiscal pour l'ensemble du pays a légèrement baissé (- 0,2 point de pourcentage). Le calcul de cette moyenne se fonde sur la somme des redevances fiscales des cantons et des communes, divisée par le potentiel de ressources de tout le pays. Autrement dit, la moyenne suisse correspond à la somme des indices cantonaux, pondérée par la part de chaque canton à l'ensemble du potentiel de ressources. C'est la raison pour laquelle l'indice du canton de Zurich, par exemple, et sa diminution de - 0,1 point de pourcentage, revêtent une importance bien plus grande pour la moyenne suisse que la variation de l'indice du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (- 0,5 point de pourcentage). Ainsi, le potentiel de ressources de Zurich représente, en 2021, environ un cinquième du total des potentiels de ressources de tous les cantons, tandis que celui d'Appenzell Rhodes-Intérieures n'est que de 0,2 %.

Dix-sept cantons ont vu leur taux d'exploitation du potentiel fiscal diminuer, le plus souvent que légèrement, par rapport à l'année de référence 2020. Seul le canton de Berne a vu son taux nettement reculer (- 1,2 point de pourcentage). Dans neuf cantons, ce taux est resté stable ou s'est accru, le plus fortement à Fribourg (+ 1,5 point de pourcentage) et à Schwyz (+ 1,1 point de pourcentage).

Documentation de base

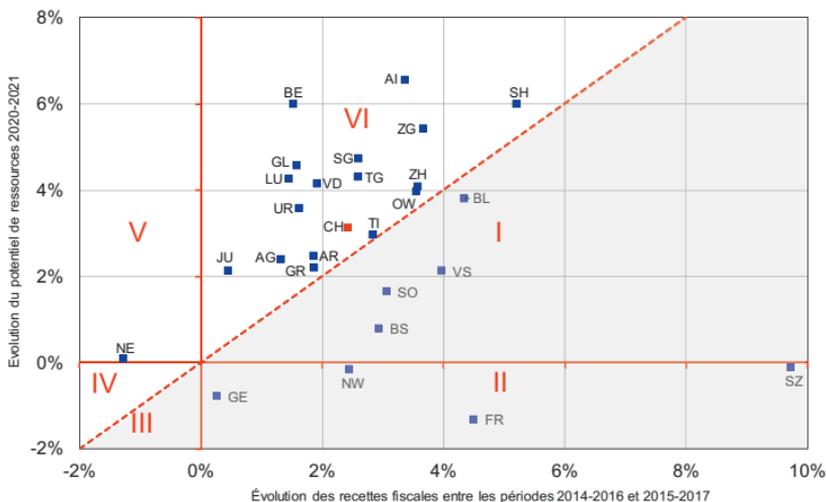
Illustration 2: Variation de l'exploitation du potentiel fiscal en points de pourcentage entre 2020 et 2021

Les **causes d'une variation de l'indice** ne sont pas visibles au premier abord. Elles peuvent être liées tant aux variations des recettes fiscales effectives qu'à celles du potentiel de ressources, car l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal reflète précisément le rapport entre ces deux indicateurs. Si la croissance des recettes fiscales d'un canton est plus élevée que celle du potentiel de ressources de ce même canton, il y a augmentation de l'indice. Il en va de même lorsque les deux indicateurs diminuent, le recul des recettes fiscales devant toutefois être plus faible que celui du potentiel de ressources. À l'inverse, l'exploitation fiscale d'un canton fléchit si le potentiel de ressources de ce canton augmente davantage que ses recettes fiscales effectives (ou si le recul de ses recettes fiscales est plus important que la diminution de son potentiel de ressources). Les recettes fiscales des cantons peuvent enregistrer une croissance plus faible que celle de leur potentiel de ressources, notamment lorsque l'évolution de ce potentiel est liée, avant tout, à des bases fiscales dont le potentiel d'exploitation est moins élevé (dans la plupart des cantons, il s'agit, par ex., de l'impôt sur le bénéficiaire, qui présente un potentiel inférieur à celui de l'impôt sur le revenu).

Dans l'illustration 3, la variation de l'exploitation du potentiel fiscal telle qu'elle ressort de l'illustration 2 est divisée en deux composantes: d'une part, la variation des recettes fiscales, de l'autre, celle du potentiel de ressources. La ligne rouge en pointillés établit une séparation entre les cantons pour lesquels la croissance du potentiel de ressources est plus forte que celle des recettes fiscales effectives avec, pour conséquence, une baisse de la charge fiscale (surface blanche à gauche de la ligne en pointillés) et les cantons dont l'indice est en hausse (surface grise à droite de la ligne en pointillés) et pour lesquels les recettes fiscales augmentent davantage que le potentiel de ressources. Sur la ligne en pointillés, les variations des recettes fiscales et celles du potentiel de ressources sont similaires; la charge fiscale reste donc stable par rapport à l'année de référence précédente. Pour l'année de référence actuelle, cette situation se vérifie uniquement dans le canton du Tessin.

Documentation de base

Illustration 3 Composantes de la variation entre 2020 et 2021 de l'exploitation du potentiel fiscal



Les surfaces blanche et grise sont divisées chacune en trois secteurs par les axes horizontal et vertical (lignes rouges continues). Les cantons situés dans le **secteur I** présentent un taux d'exploitation du potentiel fiscal plus élevé, car leurs recettes fiscales ont augmenté davantage que leur potentiel de ressources. Ce secteur comprend, à son extrémité inférieure, le canton de Bâle-Campagne, qui fait partie des cantons dont l'indice n'a que faiblement augmenté et, de l'autre, celui de Bâle-Ville, qui affiche la troisième plus forte augmentation de l'indice (+ 0,6 point de pourcentage). Malgré une faible hausse de son potentiel de ressources (+ 0,8 %), ce dernier canton a vu ses recettes fiscales progresser nettement (+ 2,9 %). Cette progression s'explique par des facteurs spéciaux et par les montants élevés issus des régularisations effectuées en 2015 et 2016 pour les périodes fiscales précédentes.

Les cantons figurant dans le **secteur II** présentent un indice plus élevé en raison d'un recul de leur potentiel de ressources, qui s'est accompagné d'une hausse de leurs recettes fiscales. Fribourg et Schwyz sont les cantons dont le taux d'exploitation du potentiel fiscal s'est le plus accru. Schwyz, dont l'indice a progressé de 1,1 point de pourcentage, est le canton dont les recettes fiscales ont le plus augmenté (près de 10 %), son potentiel de ressources ayant, en parallèle, légèrement baissé (- 0,1 %). L'évolution de ces deux indices est essentiellement due à des effets spéciaux. Les recettes fiscales de ce canton ont connu une progression exceptionnelle, en particulier en 2015 et 2016. En 2015, elles ont même atteint une croissance record depuis 1990 de 22,9 %. Cette évolution extraordinaire s'explique par la révision partielle de la loi fiscale du canton¹, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, et par une augmenta-

¹ Cette révision prévoyait, notamment, l'introduction d'un barème cantonal pour les revenus élevés et une hausse de l'impôt sur la fortune.

Documentation de base

tion du coefficient d'impôt en 2015 et 2016. À cela s'ajoute, en 2016, un effet unique concernant les recettes fiscales des personnes morales². Le léger recul du potentiel de ressources est, lui aussi, lié à un effet spécial concernant les personnes physiques en 2015.

L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal du canton de Fribourg est celui qui présente la hausse la plus élevée (+ 1,5 point de pourcentage) de tous les cantons. La progression relativement importante de ses recettes fiscales, la troisième plus forte augmentation (+ 4,5 %) pour l'année de référence, est contrebalancée par le recul le plus marqué du potentiel de ressources (- 1,3 %). Cette évolution est d'autant plus remarquable que le canton a vu ses indices diminuer pendant une longue période, soit neuf ans, jusqu'à l'année de référence 2019, ce qui lui a permis de remonter vers le milieu du classement en partant de l'avant-dernière place (voir les explications ci-devant). Le recul de son taux d'exploitation du potentiel fiscal était chaque fois lié au même mécanisme: une croissance des recettes fiscales tout au plus dans la moyenne et, parallèlement, une nette progression du potentiel de ressources. La hausse modérée de ses recettes fiscales était notamment due aux diverses mesures prises ces dernières années en vue de diminuer la charge fiscale. L'essor rapide de la population du canton peut être considéré comme ayant été le facteur principal de la croissance du potentiel des ressources. Par conséquent, le canton de Fribourg a connu la deuxième plus forte, voire la plus forte hausse du nombre de contribuables pendant les années de calcul 2009 à 2014. Cette tendance s'est poursuivie au cours des années de calcul 2015 à 2017, sur lesquelles se fonde la présente publication, Fribourg figurant chaque fois parmi les trois cantons dont le nombre de contribuables avait le plus augmenté. Le recul marqué du potentiel de ressources au cours de la période de référence est toutefois lié non pas à une baisse des revenus, mais à un recul du bénéfice des personnes morales durant les trois années concernées. Dans le même temps, les recettes issues de l'impôt sur le bénéfice ont fortement progressé, en particulier en 2015 et 2017. La cause de l'écart entre l'évolution des bénéfices pris en compte dans le calcul du potentiel de ressources, d'une part, et les recettes issues de l'impôt sur le bénéfice effectivement obtenues, d'autre part, réside probablement dans la méthode de comptabilisation de l'impôt appliquée par le canton. Cette méthode consiste à répartir les recettes comptabilisées pour une année fiscale sur son année comptable et sur les deux exercices suivants³. C'est pourquoi les variations de la base d'imposition sont susceptibles de se répercuter avec un décalage sur les recettes fiscales effectives. Par conséquent, l'évolution des recettes de l'impôt sur le bénéfice pourrait ralentir, voire s'inverser au cours des prochaines années de calcul du taux d'exploitation du potentiel fiscal.

Dans les **secteurs III et IV**, dans lesquels ne figure aucun canton, tant les recettes fiscales que le potentiel de ressources sont en recul. Dans le secteur III, la baisse du potentiel de ressources est plus marquée, ce qui engendre une hausse de l'indice. Dans le secteur IV, la diminution des recettes fiscales est plus importante, ce qui entraîne, à l'inverse, une baisse de l'indice.

Le seul canton situé dans le **secteur V** est celui de Neuchâtel. Son indice régresse de 0,4 point de pourcentage pour l'année de référence 2021. Bien que son potentiel de ressources affiche une légère progression, il est le seul canton à voir ses recettes fiscales diminuer. Cette diminution s'observe pour les trois années de calcul. En 2015 et 2016, elle a d'abord concerné les recettes des personnes morales. D'une part, l'industrie horlogère a fortement souffert, en 2015 et 2016, sous l'effet de l'abolition par la Banque nationale suisse, en janvier 2015, du cours plancher entre le franc et l'euro. Ses exportations ont ainsi chuté de 3 %⁴ en 2015 et de près

² Canton de Schwyz, rapport annuel 2016, p. 29

³ Message relatif au compte d'État du canton de Fribourg pour l'année 2017, p. 38

⁴ Administration fédérale des douanes, Commerce extérieur suisse 2015, p. 4

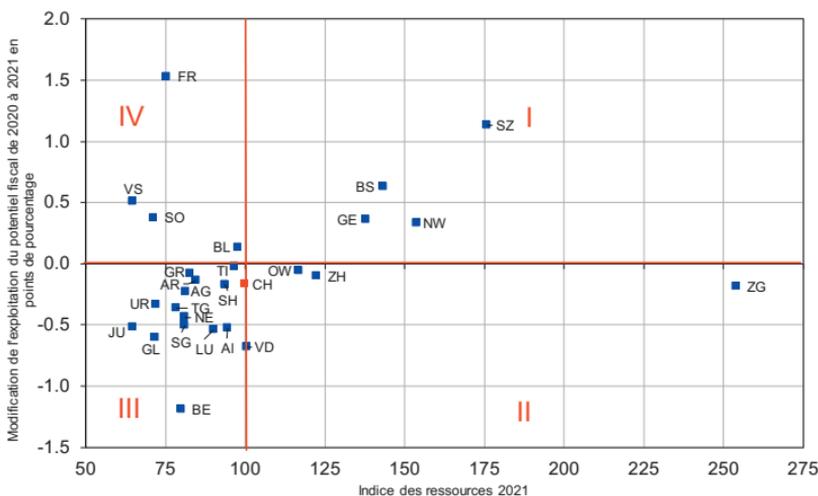
Documentation de base

de 10 %⁵ en 2016. D'autre part, le canton de Neuchâtel a procédé, en 2011, à une réforme de l'imposition des entreprises, qui s'est traduite par une diminution de moitié des taux d'imposition du bénéfice des entreprises en l'espace de cinq ans (2012-2016). En 2017, les recettes fiscales provenant des personnes morales sont reparties à la hausse, tandis que, dans le même temps, les recettes issues de l'imposition directe des personnes physiques affichaient leur plus fort recul depuis 1990 (- 3 %). Pour les autorités cantonales, cette évolution serait due, notamment, au ralentissement conjoncturel et au départ de contribuables⁶.

Les cantons situés dans le **secteur VI** présentent également un indice en recul par rapport à l'année de référence précédente. Tant leurs recettes fiscales que leur potentiel de ressources sont en hausse. Ce dernier connaît toutefois une progression plus importante, ce qui engendre une réduction de la charge fiscale. Berne, qui figure dans ce secteur, est le canton dont l'indice affiche le recul le plus marqué (- 1,2 point de pourcentage). Alors que ses recettes fiscales enregistrent une progression inférieure à la moyenne, son potentiel de ressources connaît la troisième plus forte hausse (+ 6 %). En 2015 et 2016, tant les revenus des personnes physiques que le bénéfice des personnes morales ont contribué à cette hausse. À cela s'ajoute, en 2017, un effet spécial qui s'est traduit par un bond de 30 % des bénéficiaires déterminants des personnes morales.

L'illustration 4 indique la variation, par rapport à l'indice des ressources 2021, du taux d'exploitation du potentiel fiscal tel qu'il apparaît sur l'illustration 2. Elle permet de mettre en évidence le rapport entre le **potentiel de ressources et la variation de la charge fiscale**.

Illustration 4: Indice des ressources 2021 et variation de la charge fiscale entre 2020 et 2021



⁵ Administration fédérale des douanes, Commerce extérieur suisse 2016, p. 5

⁶ Canton de Neuchâtel, Rapport de la commission des finances chargée de l'examen de la gestion financière de l'État pour l'exercice 2017, p. 2

Documentation de base

Les lignes rouges divisent le graphique en quatre quadrants. Les cantons à fort potentiel de ressources où l'exploitation du potentiel fiscal a augmenté par rapport à l'année de référence 2020 figurent dans le quadrant I (en haut à droite). Les cantons à fort potentiel de ressources qui ont réduit leur taux d'exploitation du potentiel fiscal ces dernières années se trouvent dans le quadrant II (en bas à droite). Les cantons situés dans le quadrant III (en bas à gauche) ont également réduit l'exploitation du potentiel fiscal. Ces cantons disposent d'un potentiel de ressources inférieur à la moyenne suisse. Bien qu'affichant également un faible potentiel de ressources, les cantons apparaissant dans le quadrant IV (en haut à gauche) ont augmenté le taux d'exploitation de leur potentiel fiscal par rapport à l'année de référence 2020.

Comme le montre le graphique, la majorité des cantons à faible potentiel de ressources ont connu une baisse de leur taux d'exploitation du potentiel fiscal au cours de la période considérée (quadrant III). Berne a enregistré la baisse la plus marquée (plus de 1 point de pourcentage). Cinq autres cantons à faible potentiel de ressources affichent un taux d'exploitation de leur substrat fiscal identique (Tessin) ou supérieur à celui de l'année de référence précédente (quadrant IV). La hausse est toutefois faible pour trois d'entre eux. Fribourg est l'unique canton à faible potentiel de ressources dont l'indice s'est nettement accru. Pour la plupart des cantons à fort potentiel de ressources, l'indice a également peu varié, à l'exception de Schwyz, dont l'indice a progressé fortement, à savoir de 1,1 point de pourcentage.

Documentation de base

Annexe

Conception et valeur informative

L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal a été conçu dans le cadre de la péréquation financière nationale et publié pour la première fois en décembre 2009. Cet indice représente le rapport entre les recettes fiscales effectives des cantons et communes et le potentiel de ressources, qui reflète le potentiel fiscalement exploitable, en d'autres termes, le substrat fiscal du canton. Ce rapport exprime la charge fiscale globale d'un canton donné. À l'instar du potentiel de ressources de la péréquation financière nationale, l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal se rapporte au passé. Concrètement, le calcul de l'exploitation du potentiel fiscal pour l'année de référence 2021 prend en compte la moyenne des recettes fiscales enregistrées par ce canton et ses communes durant les années 2015 à 2017 et le potentiel de ressources pour l'année de référence 2021, calculé dans le cadre de la péréquation financière nationale.

Les recettes fiscales effectives des cantons et des communes sont calculées à l'occasion des travaux d'établissement de la statistique financière de l'AFF. Elles comprennent toutes les recettes fiscales selon le nouveau modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes MCH2 (groupe par nature 40 recettes fiscales), déduction faite des pertes sur débiteurs en matière d'impôts (groupe par nature 3188)⁷. Outre les impôts directs des personnes physiques et morales, d'autres impôts sont également concernés tels que les impôts sur la fortune, les impôts sur les successions et les impôts sur les véhicules à moteur. Le potentiel de ressources 2021 correspond à la moyenne de l'assiette fiscale agrégée (AFA) pour les années de calcul 2015 à 2017. L'AFA est un paramètre calculé à partir des revenus imposables, des fortunes et des gains dans un canton. Ce paramètre reflète ainsi le substrat fiscal ou la capacité économique fiscalement exploitable d'un canton.

L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal reflète la charge fiscale totale d'un canton. Il fournit des informations sur l'exploitation fiscale globale du potentiel de ressources et, par conséquent, sur la part de la capacité économique des contribuables fiscalement exploitable (revenus, bénéfiques et augmentations de la fortune) qui est effectivement soumise à des impôts cantonaux et communaux et n'est ainsi plus disponible pour un usage privé. Il convient donc d'interpréter l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal de manière analogue à la quote-part fiscale, qui est déterminée pour l'ensemble du pays. La quote-part fiscale correspond au rapport entre les recettes fiscales effectives (y c. les cotisations aux assurances sociales) et le produit intérieur brut (PIB) nominal. Comme le potentiel de ressources mesure, du fait de sa conception, la capacité économique fiscalement exploitable d'un canton, il est matériellement apparenté au PIB.

Les modifications apportées aux systèmes fiscaux cantonaux ne sont qu'une partie des facteurs influençant l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal. Par exemple, l'indice peut varier en fonction de la répartition du revenu et du patrimoine, même lorsque les barèmes fiscaux sont identiques. La comptabilité d'exercice appliquée au numérateur et au dénominateur de l'indice de l'exploitation du potentiel de ressources est un obstacle supplémentaire. Selon le type de comptabilité, les recettes fiscales et le potentiel de ressources ne couvrent pas la

⁷ Jusqu'en 2013, les recettes fiscales étaient comptabilisées au sein de la statistique financière selon leur montant net. Conformément aux instructions nationales et internationales pour l'établissement des comptes, qui recommandent de présenter les revenus et les charges selon le principe du produit brut, la statistique financière applique ce principe aux revenus fiscaux également (groupe par nature 40) à compter de ses publications du 29 août 2014. Les pertes concernées sont inscrites dans le nouveau groupe par nature 3188 «Pertes sur débiteurs en matière d'impôts et de cotisations aux assurances sociales» du plan comptable de la statistique financière. Selon l'usage international, l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal et la quote-part fiscale se calculent sur la base des recettes fiscales effectivement encaissées. Par conséquent, la méthode de calcul a été adaptée et les pertes sur débiteurs en matière d'impôts doivent être déduites des recettes fiscales (cf. le fichier «Données de base»).

Documentation de base

même période. Le potentiel de ressources porte toujours sur les revenus et les bénéfices imposables acquis durant la période fiscale considérée (dans la présente publication, il s'agit des années 2015 à 2017). Les recettes fiscales concernent les montants effectivement encaissés durant les années 2015 à 2017, mais peuvent à certaines conditions refléter partiellement la réalité économique des années précédentes. L'indice de l'exploitation du potentiel de ressources constitue un instrument de mesure globale de la charge fiscale et ne fournit donc pas d'indications claires sur les barèmes fiscaux et sur les taux d'imposition. Il ne permet pas non plus de déterminer de manière ciblée la charge fiscale de différents sujets économiques.

Méthode de calcul

Lors de la première étape, l'exploitation du potentiel fiscal est calculée pour chaque canton et pour l'ensemble des cantons:

$$\text{Exploitation du potentiel fiscal} = \frac{\text{Recettes fiscales effectives}}{\text{Potentiel de ressources}}$$

Lors de la deuxième étape, un indice est calculé pour les valeurs cantonales de l'exploitation du potentiel fiscal, par rapport à la valeur de l'exploitation du potentiel fiscal concernant l'ensemble des cantons:

$$\text{Indice de l'exploitation du potentiel fiscal d'un canton} = \frac{\text{Exploitation du potentiel fiscal du canton}}{\text{Exploitation du potentiel fiscal de l'ensemble des cantons}} \times 100$$

La valeur de l'indice pour l'ensemble des cantons s'élève à 100. L'indice est supérieur à 100 pour les cantons où l'exploitation est supérieure à la moyenne et inférieur à 100 pour ceux où elle est inférieure à la moyenne. Étant donné la manière dont il est calculé, l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal n'est pas comparable avec l'indice global de la charge fiscale publié dans le passé par l'Administration fédérale des contributions.

Date de dépôt : 17 août 2021

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M. Jean Burgermeister

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'année 2020 a été marquée par la pandémie du SARS-CoV-2 qui a très durement touché le canton de Genève. Il n'est pas question ici de faire le bilan de la gestion de l'Etat de ce phénomène, même si ce travail devra impérativement être fait dans un avenir proche. Mais se pencher sur la gestion du Conseil d'Etat en 2020 revient inévitablement à passer en revue aussi bien les mesures prises pour lutter contre le virus que les aides à la population rendues nécessaires par la situation extraordinaire.

Force est de constater que le canton de Genève a affronté la pandémie dans une situation d'impréparation quasi totale. Il serait absurde de remettre l'entière responsabilité de cette situation sur les épaules du Conseil d'Etat actuel, elle provient de choix politiques dont beaucoup ont été faits en amont ainsi que de la Confédération. Ainsi, il était sidérant de voir que le Genève – comme le reste de la Suisse – a dû faire face à une pénurie du matériel de première nécessité pour faire face à ce genre de crise, à commencer par les masques, le gel hydroalcoolique et les tests.

Plusieurs voix s'étaient pourtant élevées ces dernières années pour avertir du risque grandissant d'une pandémie causée par un agent pathogène des voies respiratoires. Ainsi, en septembre 2019, une équipe de chercheurs du *John Hopkins Center for Health Security* publiait un rapport, à la demande de l'OMS. Celui-ci concluait qu'un tel agent pathogène pourrait toucher très rapidement de nombreux pays simultanément et qu'ils seraient alors confrontés à une pénurie de moyens matériels pour y faire face : respirateurs, masques, etc.

Aux HUG, les années de politiques de compressions budgétaires ont causé une réduction du nombre de lits par habitant et donc un affaiblissement net de la capacité à faire face à une pandémie pour les HUG. L'hôpital est en effet conçu pour fonctionner à flux tendu en période « normale » et repose sur l'utilisation massive d'intérimaires pour faire face aux urgences

conjoncturelles. Dès lors, la santé publique du canton a essentiellement dépendu de la capacité du personnel soignant à faire face à la hausse vertigineuse des hospitalisations dues au SARS-CoV-2. Les infirmières-ers ont été appelé-e-s à augmenter la semaine de travail, certain-e-s ont été transférée-e-s en soins intermédiaires après une formation de trois jours au lieu de trois semaines. Il faut rendre hommage à ces personnes qui ont permis au canton de tenir le choc, bien que les HUG soient passés très près de la saturation en automne.

De son côté, le Conseil d'Etat a fait preuve d'une irresponsabilité affligeante lorsque, en pleine deuxième vague, il a annoncé sa volonté de réduire les salaires de la fonction publique, y compris ceux du personnel soignant ! Au sein du gouvernement, certains ont poussé le bouchon jusqu'à traiter de « privilégiés » celles et ceux qui se battaient jour et nuit contre la pandémie dans des conditions très dures. Fort heureusement, cette provocation du gouvernement a été balayée par le Grand Conseil puis abandonnée par le Conseil d'Etat. Il n'empêche que le signal catastrophique envoyé par les autorités a sapé le moral des salarié-e-s de l'hôpital déjà mis-e-s à rude épreuve par la pandémie.

Plus largement, cet acharnement contre la fonction publique illustre les choix dogmatiques du Conseil d'Etat, qui a maintenu le cap d'une politique de compression des charges à rebours de l'urgence sanitaire et sociale. Ainsi, rien ou presque n'a été fait en matière d'aides aux plus précaires qui avaient perdu leurs revenus et se retrouvaient entièrement démunis-e-s. En traînant des pieds, le Conseil d'Etat a proposé au parlement un timide projet de loi couvrant la première vague. Mais le texte est arrivé bien après le complément aux indemnités fédérales pour les cadres d'entreprises ! Surtout, le Conseil d'Etat s'est montré incroyablement immobile depuis lors, laissant le soin au parlement de régler les urgences sociales les plus criantes à partir de l'automne 2020 ! Le magistrat chargé de la politique sociale est pourtant un membre du PS qui avait fait de la lutte contre la précarité et la pauvreté un élément central de sa campagne...

Parallèlement, le gouvernement a martelé sa ferme intention de ne pas demander d'effort solidaire aux plus riches et aux grandes entreprises qui n'ont pas été touchées par la crise. Les propositions faites par Ensemble à Gauche pour un prélèvement extraordinaire de solidarité des grosses fortunes ont été balayées. Le Conseil d'Etat a même proposé de baisser l'imposition de la fortune ! Il a également poursuivi la mise en œuvre de la RFFA en 2021 alors que le coût de l'imputation partielle (25%) de l'impôt sur le bénéficiaire à l'impôt sur le capital, devrait coûter – selon les prévisions du département des finances – 147,1 millions à l'Etat ! C'est plus du double de ce qui avait été

annoncé initialement (71,3 millions)... et presque trois fois plus que le montant économie par le non-versement de l'annuité (55 millions)! En gelant provisoirement la mise en œuvre de la RFFA, le Conseil d'Etat aurait pu financer les aides aux entreprises qui souffrent de la crise. Au lieu de cela, soutenu par une majorité du parlement – y compris le PS et les Verts – il a fait le choix de s'attaquer aux revenus des salarié-e-s, en pleine crise sociale et économique !

Depuis le début de la crise, le Conseil d'Etat a superbement ignoré les salarié-e-s. Ainsi, les contrôles sur les lieux de travail pour s'assurer que les mesures adéquates étaient prises contre la propagation du virus ont été rares. A ma connaissance, aucun lieu de travail n'a été fermé temporairement, même lorsqu'il était manifeste que le SARS-CoV-2 y circulait activement. Surtout, le gouvernement a systématiquement refusé d'inclure une protection des salaires et de l'emploi dans les lois encadrant les aides financières aux entreprises. L'Etat a dépensé des millions sans exiger la moindre contrepartie en faveur des salarié-e-s.

Rappelons que Genève est le canton suisse le plus inégalitaire en termes de répartition de la richesse. Le canton se classe troisième – derrière Schwytz et Obwald – pour ce qui est de l'accroissement annuel de la fortune, avec une augmentation moyenne de 7,65% par an. Pourtant, l'impôt sur la fortune croît beaucoup plus faiblement (4,93% par an en moyenne) que la fortune elle-même. Il est donc clair que les grosses fortunes échappent largement à l'impôt grâce aux privilèges fiscaux dont elles bénéficient. Selon les chiffres de l'AFC, datant de 2015, près de la moitié (46,75%) de la richesse du canton est détenue par des fortunes de 10 millions ou plus, et plus de 80% le sont par des fortunes d'au moins 1 million ! Le creusement vertigineux des inégalités a été massivement accéléré par la crise. D'autant plus, que, suite à une série de réformes fiscales, la répartition des richesses a reculé de 1,5 milliard par an, par rapport à la situation en 1990. Il est donc urgent de mettre en place une fiscalité plus redistributive, qui passe nécessairement par une hausse de l'imposition des grosses fortunes, des héritages, de la spéculation immobilière, mais aussi des très hauts revenus, à commencer par les dividendes.

Accroître les revenus de l'Etat est non seulement nécessaire pour résorber le déficit (485 millions en 2020) mais aussi et surtout pour développer et étendre les services publics et les prestations à la population. Car les effets de la crise sociale ne disparaîtront pas avec le vaccin. Ainsi, non seulement le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale a bondi depuis le début de la crise, mais l'Hospice général prévoit encore une hausse durant les prochaines années. Sans embauche supplémentaire, le nombre de dossiers par assistant-e social-e

se situera à près de cent ! Une situation qui détériorera nécessairement le travail de suivi et donc de réinsertion.

Le déficit ne doit pas être pris comme prétexte pour rogner sur les prestations ou les salaires. D'une part, parce que celui-ci n'est pas catastrophique, compte tenu de la conjoncture très particulière de 2020. Mais surtout, parce que l'Etat peut se donner les moyens d'une politique bien plus ambitieuse. Par ailleurs, il est frappant de constater à quel point le l'ultralibéralisme prôné par la droite est coûteux pour la collectivité publique : les assurances-maladie coûtent plus de 600 millions à l'Etat en 2020. En effet, les subsides d'assurances-maladie coûtent 523 millions, auxquels il faut ajouter la couverture des créances des assureurs pour les primes non payées pour un montant de 65 millions. De surcroît, les assurances n'ont pas dépensé le moindre centime pour résorber le déficit des HUG lié au SARS-CoV-2 qui s'élevait à 169,5 millions. Pourtant, elles ont prélevé d'importantes primes et ont réalisé des économies substantielles grâce au report de nombreux soins hospitaliers. En définitive, si la droite cessait de défendre inconditionnellement les intérêts de ces organisations sous la coupole fédérale et qu'un système d'assurance-maladie publique avec des primes proportionnelles aux revenus était mis en place, l'Etat n'aurait pas présenté de déficit en 2020 !

Pour finir, force est de constater que la politique du Conseil d'Etat a été particulièrement peu ambitieuse sur le front environnemental. La crise actuelle ne doit pourtant pas reléguer ce sujet au second plan, bien au contraire. La déforestation, l'augmentation exponentielle du transport aérien ou le réchauffement climatique sont autant de facteurs favorisant l'apparition et la dissémination de nouvelles pandémies.

Au vu de ce qui précède, le groupe Ensemble à Gauche vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de rejeter ce projet de loi.