

*Date de dépôt : 9 janvier 2011*

## **Rapport**

### **de la Commission des finances chargée d'étudier le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le programme de législature 2010-2013**

#### **Rapport de M. Guy Mettan**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des finances a examiné ce rapport lors de sa séance du 20 octobre 2010 sous la présidence de M. Eric Bertinat, en présence de MM. François Longchamp, président du Conseil d'Etat, David Hiler, Conseiller d'Etat chargé du DF, Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat, Jacques Beuchat, secrétaire général adjoint, Yves Fornallaz, directeur du budget de l'Etat. Le procès-verbal a été tenu par Mme Marianne Cherbuliez.

Le président du Conseil d'Etat présente pour la première fois le rapport sur le programme de législature. Le document se divise en trois parties, dont la première est le discours de Saint-Pierre, lequel a longtemps, dans l'inconscient, été considéré comme une sorte de programme de législature. Or, il s'agit d'un discours de politique générale, d'intentions et de vision de Genève à un moment donné de son histoire. C'est aussi le projet qu'une équipe nouvellement élue fait, à un moment où le nouveau Conseil n'a pas encore siégé. Entre l'élection et l'entrée en fonction, il s'écoule moins d'un mois. Ce discours n'a jamais été un programme de législature et ne peut pas l'être, car il est rédigé par des Conseillers d'Etat qui ne sont pas encore en charge de leurs départements et ne savent pas forcément quel département leur sera confié et s'il y aura des remaniements.

Le programme de législature est présenté sous forme d'orientations stratégiques divisées en 10 secteurs-clés sous la forme d'un programme de

législature très opérationnel. Chaque orientation stratégique est déclinée avec des objectifs, avec un département prioritairement responsable de l'atteinte de ces objectifs et avec des étapes, qui s'étendent sur les quatre années de la législature et qui détermineront les points à atteindre au fur et à mesure de l'écoulement du temps. C'est le fruit d'une longue réflexion assez unique en son genre. Les autres cantons n'ont pas exposé des orientations aussi précises et n'ont pas mentionné des responsabilités aussi clairement affirmées. Genève est le seul canton à faire un tel discours de Saint-Pierre. Le travail a pris six mois et nécessité deux jours de mise au vert.

Dans un canton qui voue une attention particulière à la situation des finances publiques, le programme de législature ne peut pas se borner à un chapelet de bonnes intentions. Et il est assorti d'un plan financier quadriennal qui démontre que ces intentions sont finançables et restent dans un cadre financier sous contrôle.

L'objectif est, une fois par an, de pouvoir revenir en Commission des finances pour faire un bilan de l'atteinte ou de la non-atteinte des objectifs, de façon à ce que chacun puisse voir l'état d'avancement du programme.

Un député libéral trouve ce document très intéressant car il donne une bonne vue d'ensemble. En revanche, la priorisation des thèmes ne ressort pas de manière évidente. Ainsi, pour les finances, en juin 2010, on annonçait un retour à l'équilibre en 2012 alors que, 2 mois plus tard, on dit que ce retour se fera en 2013. Si un point aussi important est remis en question deux mois après, cela enlève un peu de crédibilité à l'ouvrage. S'agissant de l'économie, la priorité semble être de s'ouvrir à une finance durable, ce qui est une très bonne chose. Mais cela ne représente qu'une infime partie de l'économie genevoise pour lequel le canton dépensera 50 000 F, ce qui est dérisoire sur un budget de 7.5 milliards. Par ailleurs, on met beaucoup l'accent sur les *cleantech*, qui ne représentent pas grand-chose dans l'économie du canton aujourd'hui. La création de nouvelles zones d'activité devrait être mise en valeur car là est bien le problème. Dire qu'à Genève, il n'est plus possible d'accueillir des sociétés de plus de 100 personnes car il n'y a plus de place, est un problème plus important que de faire de la finance durable et des *cleantech*. Le « *wishful thinking* » et la réalité du terrain sont deux choses bien distinctes.

M. Longchamp répond que le Conseil d'Etat a placé en premier les enjeux de formation, ce qui leur semblait logique dans une société axée davantage sur l'avenir que sur le passé. Certains enjeux doivent figurer dans un programme de législature, car cela permet, à l'interne et dans la gestion des différentes administrations, de mettre la pression sur certains éléments qui, sans être essentiels, paraissent néanmoins importants.

S'agissant des régies publiques que sont Palexpo et les Ports Francs, il a semblé essentiel de fixer le cadre de travail de ces quatre prochaines années, pour signifier ce qu'on attend de ces institutions. Le fait que les objectifs d'emplois se retrouvent après Palexpo et les Ports Francs n'a rien à voir avec les priorités. Accroître les efforts pour les chômeurs de très longue durée ou de restructurer l'OCE sont plus importants que la construction du nouveau bâtiment administratif des Ports Francs. On voit bien que les enjeux de formations sont plus importants que d'autres, mais, dans la dynamique d'une administration, il s'agit aussi de fixer des objectifs pour les autres secteurs et services de l'Etat.

Un autre député libéral estime que le libellé du texte sur la formation tombe dans l'illusion nominaliste : il suffit de nommer les choses pour croire que cela va avoir un effet. Ainsi l'on souhaite avoir une certification de tous au niveau de l'enseignement post-obligatoire ou professionnel. Mais obtenir le diplôme ne signifie pas encore avoir les connaissances. Or rien n'est indiqué sur la qualité de l'enseignement. En matière de mobilité, il relève le volontarisme du Conseil d'Etat, qui indique d'emblée qu'il veut construire le CEVA alors que des esprits procéduriers empêchent la réalisation de la volonté populaire. Il y a donc une illusion à croire que la construction du CEVA commencera en 2011. Au sujet de la mobilité, il existe un déséquilibre entre les transports privés et publics. Le privé reste encore largement majoritaire. Or rien, si ce ne sont les études de la traversée autoroutière du lac, ne concerne directement les transports privés. Le programme de législature parle peu de la problématique des transports privés. De plus, rien n'est mentionné au sujet de la traversée du lac par ferry, alors que cette idée a été acceptée par le Parlement.

M. Longchamp rétorque que le discours de Saint-Pierre a employé des mots forts, s'agissant des intentions portées en matière de formation. Il cite des extraits du discours : « poser les repères pour avancer, c'est d'abord valoriser l'effort et le travail » ; « l'école publique et laïque est garante de l'égalité ; elle doit donner sa chance à chacun en cultivant le goût de l'effort, du travail bien fait et de l'exigence » ; « pour l'avenir, nous voulons une école où l'on travaille plus, c'est-à-dire autant que dans les cantons qui nous entourent ». S'il est un domaine qui démontre une volonté de reconstruire une société non sur des illusions mais sur l'idée que l'effort et le travail sont des valeurs privilégiées, c'est bien le discours de Saint-Pierre. Si l'on avait écrit le programme de législature en partant de l'idée que les esprits procéduriers auraient le dessus, il n'en serait pas resté grand-chose...

S'agissant du CEVA, il est bien sûr déçu et préoccupé que des gens continuent le combat malgré la votation populaire. Comme président du

Conseil d'Etat, il s'occupe de la procédure civile à l'endroit des réviseurs et des dirigeants de la BCGe. Ils ont essayé 50 recours en 10 ans, dont quelque 45 étaient dilatoires ; cela ne les a pas empêchés de garder la volonté d'aller jusqu'au bout, même si cela les ruine en efforts et leur coûte en frais. La politique est d'abord l'expression de la volonté.

Concernant la mobilité privée, les chantiers cités sont d'importance. La traversée de Vézenaz n'y figure pas car elle a déjà été votée et on part du principe qu'elle va être réalisée. La réalisation du CEVA est le plus important chantier qui va être réalisé à Genève, en termes d'infrastructure, depuis l'autoroute de contournement. Sur la traversée du lac, il serait possible de promettre la traversée de la rade durant la législature, puis d'expliquer qu'on n'y serait pas arrivé pour nombre de raisons. Mais ce ne serait plus un programme de la législature 2010-2014. La traversée du lac n'est d'ailleurs qu'une partie du projet global, car il faut ensuite procéder au raccordement sur la rive gauche, qui représente l'essentiel de ce chantier. Durant la législature et avec l'accord de la Confédération pour subventionner le projet, le Conseil d'Etat entend déposer une étude d'opportunité et une proposition de tracé. Il appartiendra ensuite au peuple de se prononcer. Il s'agit d'une intention claire et réaliste. Le Conseil d'Etat souhaite que la traversée se fasse rapidement, mais ne peut pour autant prétendre qu'elle se fera d'ici quatre ans, raison pour laquelle cette intention n'a pas été exprimée dans le programme de législature, lequel ne consiste pas à vendre du vent mais à être réaliste.

Une députée verte souhaite savoir qui a défini les objectifs par étapes, car elle constate une certaine hétérogénéité. A titre d'exemple, elle cite l'objectif qui indique précisément le pourcentage de déchets recyclés chaque année et, à l'inverse, l'objectif qui prévoit, en 2011, le dépôt d'un rapport sur la motion 1867, ce qui ne lui semble pas très ambitieux.

M. Longchamp relève que cette motion n'est pas anodine. Elle demande un système plus équitable de prise en charge des prix de pension dans les EMS, notamment pour la classe moyenne. Le Conseil d'Etat est en train de mener une réflexion fort complexe sur cette motion, car cela change complètement la vision actuelle, à savoir qu'aujourd'hui, soit la personne est au bénéfice des prestations complémentaires et tout lui est payé, soit elle n'y est pas et elle ne touche rien. Il existe des situations très injustes avec ce système. La motion a été votée par une écrasante majorité du Parlement, ce qui est un constat réjouissant, mais il faut ensuite trouver des solutions qui soient financièrement supportables et socialement équitables. Or il est impossible de mettre tout le monde aux prestations complémentaires. Les EMS pèsent déjà lourdement sur le PFQ, par l'ouverture de 1500 lits

supplémentaires en 2011. Considérer que tout tourne autour de la personne âgée et espérer que toute la marge de manœuvre budgétaire disponible soit affectée à ce seul phénomène social et démographique relèvent de l'utopie.

Cela précisé, il concède que le document peut montrer une certaine hétérogénéité. Il a d'abord fixé des intentions politiques fortes, avant de procéder à une réflexion département par département. Ensuite, on a reconstitué le travail pour aboutir à quelque chose de cohérent sur le plan rédactionnel. Enfin, on a défini ce qui était essentiel et devait figurer dans le programme de législature. Avec plus de temps, il y aurait eu moins d'imperfections.

Une députée socialiste regrette l'absence, parfois, d'une certaine transversalité. Elle ressent la même chose qu'à celle du discours de Saint-Pierre, à savoir qu'on juxtapose des paragraphes rédigés respectivement par chaque département, sans qu'il y ait toujours une cohérence. Une des priorités du Gouvernement aurait dû être l'économie, l'emploi et le travail. Or les quelques phrases au sujet des objectifs stratégiques montrent bien que les *cleantech* concernent le DARES et que la restructuration de l'OCE revient au DSE. Ce sont donc des pièces d'un puzzle, qui sont mises ensemble pour donner une jolie image. Elle aurait toutefois voulu voir comment, de manière transversale, on répond aux problèmes de l'emploi à Genève. Elle songe notamment à des personnes en formation, qui n'arrivent pas à s'intégrer sur le marché du travail, lequel demande toujours plus de performances et de compétences. Il aurait ainsi été intéressant, dans ce point, d'avoir un lien avec le DIP, pour savoir ce que ce dernier entend faire, en lien avec les autres départements, pour développer certaines formations. Elle se demande si l'exercice, consistant à rédiger un programme de législature, n'impose pas une certaine autocensure et ne conduit pas à prendre des engagements minimalistes.

M. Longchamp note que cela revient au débat d'autrefois sur le discours de Saint-Pierre, lequel se veut général et correspond à une déclaration politique sur une vision commune des Conseillers d'Etat sur une situation donnée. Il traite des sujets du moment et des intentions pour les quatre ans à venir. Le Conseil d'Etat s'est demandé s'il devait indiquer les départements rapporteurs dans ces intentions. A défaut, on aurait eu des éléments très généraux et très transversaux disant par exemple que la formation professionnelle devait être adaptée à la stratégie économique afin de permettre aux demandeurs d'emploi d'en retrouver un dans les secteurs qui sont les leurs. Mais il est difficile de considérer cela comme une vision d'avenir. Indiquer les départements rapporteurs est le seul moyen, à l'interne, de créer une dynamique qui permette de juger de la réalisation d'un objectif.

Ne pas attribuer de responsabilité et attendre que, collectivement et collégalement, de manière spontanée, les réalisations sortent de l'administration, ne fonctionne pas.

M. Hiler explique que, dans les prochaines éditions, il sera probablement nécessaire de choisir un niveau de détail plus homogène. Mais il ne peut admettre qu'ils n'ont pas pris de risque. Il cite divers exemples : un nouveau système d'évaluation des fonctions, certes prévu depuis un certain temps ; l'assainissement des caisses de pensions publiques ; le retrait de la garantie à la BCGe, etc. Pour ces divers objets, la part de risque de référendum est assez importante. Il est évident que, pour le magistrat qui garde le même département, les objectifs concernent des choses qu'il a déjà commencées ou qu'il a déjà en tête depuis un moment. Il ne croit pas que l'on puisse dire que le programme de législature limite la prise de risque. Il ne faut pas non plus en tirer la conclusion inverse : il rappelle que le Parlement peut ne pas suivre le Conseil d'Etat et que le peuple peut ne pas suivre le Parlement.

La seule critique qu'il peut accepter est qu'il y a un peu trop d'objectifs mais retirer certains aurait pu fâcher des gens. Il ne faut pas oublier le concept, totalement abstrait, consistant à ce que chacun regarde ce qui est important pour lui, raison pour laquelle il faut être large.

Le Président fait ensuite passer au vote.

*La commission prend acte du RD 837 à l'unanimité des 12 commissaires présents (2 S, 2 Ve, 1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG).*

### *Préavis sur la catégorie de débat : catégorie III (extraits)*

La commission vous suggère, Mesdames et Messieurs les députés, de prendre acte du RD 837.