

Date de dépôt : 9 janvier 2011

Rapport

de la Commission des finances chargées d'étudier le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au Plan financier quadriennal 2011-2014 de la République et canton de Genève

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. 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 chef du Département des finances note que le programme de législature porte sur 2010-2013, mais qu'au moment de l'écriture, le budget 2010 avait déjà été voté. Le premier plan financier réalisé après une élection est important puisqu'il doit prévoir les moyens de réaliser toutes les belles idées qui figurent avec des échéances dans le programme de législature. Pour ce faire, il faut bien sûr estimer les ressources disponibles.

Selon le PFQ, les comptes seront équilibrés en 2012. Le détail de la feuille de route indique en outre que le budget 2013 doit être équilibré. Le Conseil d'Etat va certainement rediscuter de ce point, car les budgets se font sans correctifs ni reliquats. Il existe donc une marge d'incertitude réelle alors que, dans les comptes, il y a des correctifs et des reliquats fiscaux et des effets comptables divers. Il sera difficile d'avoir des comptes équilibrés en 2012. Cela représentera l'étape la plus compliquée de tout le processus.

Il est par ailleurs difficile d'être précis sur les revenus, qui dépendent à la fois des lois et de la conjoncture. En 2010, la loi a changé en matière

d'impôts. De plus, l'expérience a montré qu'un simple changement de jurisprudence pouvait faire perdre 90 millions à l'Etat. Et depuis 2006, on connaît des mouvements conjoncturels qui mettent systématiquement en échec les professionnels des pronostics. En période de crise, les entreprises ou les contribuables très riches ont des résultats très différents les uns des autres et le PFQ ne permet de savoir que très approximativement où l'on en est.

En partant d'une situation de crise, qui coïncide à une année près avec une baisse d'impôts, il faut se demander si, avec 2% de croissance des charges, on peut s'en sortir correctement. Si les 2% de croissance sont respectés, on sera proche de l'équilibre tout au long de cette législature. Enfin, il note que c'est bien la conjoncture, les taux d'intérêts et l'inflation qui, aujourd'hui, permettent de savoir si les finances sont assainies ou non. Il faut aller de l'avant, parce qu'il y a des attentes fortes notamment sur les politiques de formation et de sécurité. Il va falloir continuer à essayer de trouver des économies un peu partout. Mais il n'y a que peu de marge de manœuvre car, si l'on ne résolvait pas les problèmes de mobilité et de sécurité et si l'on n'appliquait pas la réforme du CO, l'impact à long terme serait pire qu'un déficit de 50 millions.

Le PFQ tient-il compte de l'impact des investissements au niveau des charges ? La réponse est oui. Les investissements apparaissent trois fois : dans les amortissements, sur l'intérêt de la dette et en demandes de postes supplémentaires. Pour la maternité, des postes supplémentaires ont été demandés dès cette année ; pour la prison, il y a des frais dès qu'elle est ouverte et même avant, car il leur faut anticiper et former les gardiens en avance, ce qui a été fait assez soigneusement. Pour le nouvel hôpital des lits, les choses ne vont toutefois pas être aussi simples, car il devrait normalement n'y avoir que des charges d'amortissement et d'intérêts. C'est une excellente base mais encore perfectible.

Un député libéral n'arrive pas à comprendre pour quelle raison, compte tenu de la doctrine de la précédente législature (en période de crise), le Conseil d'Etat n'a pas maintenu le taux de croissance des charges à 1%. A l'époque, on avait justifié le passage de 1% à 2% de croissance par le fait qu'on était revenu à meilleure fortune. Or, maintenant qu'on est confronté à des déficits, il peine à comprendre qu'on n'utilise pas le même argument de façon réversible : quand les choses vont mieux, on relâche, quand les choses vont moins bien, on resserre. Ainsi le retour à l'équilibre est prévu en 2014 seulement au lieu de 2013. Avec un taux de croissance de 1% au lieu de 2% d'ici à 2014, on aurait 370 millions de boni en 2014 au lieu des 6 millions prévus et au lieu d'avoir 120 millions de déficit en 2013, on aurait

159 millions de bénéfice. Enfin, il ne saisit pas pour quelle raison il y a une diminution des recettes d'investissement de près de moitié au fil de la législature ; celles-ci diminuent de 220 à 119 millions. Pourquoi ?

La logique de la dernière législature visait un objectif entre 1% et 3%. L'analyse s'est fondée sur l'année 2005 qui n'était plus du tout une année de crise. Puis le Conseil d'Etat a décidé des investissements plus importants, lesquels auront un impact sur le fonctionnement au-delà de 2014, à savoir la baisse d'impôts, la réforme du CO et la nécessité de répondre aux besoins pénitentiaires et policiers. Il n'est pas possible de construire trois prisons, 400 places d'EMS, de mener la réforme du CO et Harnos avec 2% de croissance, sauf à bloquer toute indexation, à abolir les mécanismes salariaux et à supprimer des postes.

Ceux qui ont fait un effort pour financer les autres sont en effet arrivés au bout de la logique du moins. Ils ont diminué leurs effectifs de 5% et mis en place une informatique qui fonctionne. Les finances publiques courent par exemple un risque stratégique majeur, à savoir la capacité à disposer de suffisamment d'experts en fiscalité pour traiter, dans des délais raisonnables, les demandes de « ruling » déposées en permanence. Si l'on y répond bien, l'Etat fera un meilleur résultat que s'il diminuait 10% des postes.

En 2005, on savait où l'on pouvait économiser. Maintenant, les choses sont moins faciles et l'idée est d'absorber une partie des besoins nouveaux par les poches résiduelles d'économies, qui restent assez importantes mais difficiles à utiliser. Le solde des besoins nouveaux devront être financés par des recettes supplémentaires. Autre exemple, les 30 000 emplois créés entre 2005 et 2008 coûtent à l'Etat. Et de rappeler que 2%, c'est toujours 1% de moins que l'augmentation moyenne des revenus fiscaux depuis 20 ans, baisses d'impôt comprises.

Le député libéral constate qu'il est toujours plus facile de se caler sur des recettes qui augmentent. Or ce n'est pas en se calant sur les recettes que l'on arrive à diminuer la dette. L'échec principal de Genève est de ne pas avoir réussi à diminuer la dette dans des proportions similaires à celles de Vaud car Genève a voulu servir le personnel de l'Etat avec des augmentations importantes comme le 13^{ème} salaire, sans parler des caisses de pensions. De plus Genève a de la peine à déclasser la zone agricole pour accueillir les entreprises, augmenter la population et construire des logements susceptibles d'augmenter les recettes.

M. Hiler relève que le canton de Vaud a eu une croissance des charges de 7% et de 3% hors RPT en 2010 et que Vaud possède une disponibilité de terrains constructibles sans comparaison avec celle de Genève.

Un autre député libéral estime que la grande inquiétude porte sur l'endettement. L'impact de la dette porte bien au-delà de 2014 et est sujet à des facteurs imprévisibles, qui peuvent être absolument ravageurs sur le long terme. Il se réfère au canton de Zurich, soit un canton peuplé qui a d'importants besoins d'infrastructures et qui a des contribuables d'autres cantons qui travaillent sur son territoire, mais dont l'imposition est plus basse que celle de Genève pour les personnes physiques. Zurich a certes connu des exercices déficitaires, mais a un endettement bien moins fort que celui de Genève. Politiquement, il est plus facile d'avoir un exercice équilibré ou excédentaire et un endettement qui s'accroît que d'avoir un exercice déficitaire et un endettement qui reste assez stable. Or Zurich, avec des besoins comparables, se retrouve dans une situation plus favorable que Genève, malgré les exercices déficitaires, parce que son endettement est plus faible.

M. Hiler relève qu'on ne peut refaire l'histoire : Genève est sortie des années 1990 avec un endettement assez lourd, auquel il faut ajouter les 2 milliards de la Banque cantonale. Cela explique une partie des différences avec le canton de Vaud, qui a certes fait un gros investissement en capital, mais dont la situation des banques n'était pas comparable. De plus, Genève n'a pas beaucoup reçu de l'Europe, par rapport à d'autres cantons comme Vaud, qui a reçu au moins deux fois plus que Genève. Genève a traversé des années 1990 calamiteuses et n'a pas profité de la période 1998-2002, durant laquelle la croissance des charges fut très forte, pour baisser la dette. Toutefois, le gros problème provient de la BCGe car, sans les deux milliards, on serait plutôt stables sur la période. Dans les années 1980, les collectivités publiques croulaient sous l'argent, puis on a eu une crise assez importante et on a commencé à ne plus augmenter les salaires, à augmenter le nombre d'élèves par classe, etc. tout en accumulant des milliards de dette sans investir beaucoup. On a alors vraiment créé de la dette de fonctionnement.

Le premier député libéral revient à la charge et constate que les Vaudois prétendent être devant le gouffre mais baissent leur dette alors que Genève augmente ses dépenses et va augmenter sa dette. Il cite un article de Pierre Rosanvallon qui indique que la myopie démocratique est « la tyrannie du temps présent, qui pèse en démocratie et empêche de prendre des décisions courageuses ». Il poursuit : « Une sorte de préférence pour le présent a marqué continuellement l'horizon politique des démocraties. Tout le monde connaît la célèbre formule de Rabaud Saint-Etienne : « L'histoire n'est pas notre code » ». Il trouve effectivement tellement plus facile de ne pas se préoccuper de la dette, qui n'intéresse qu'une infime partie de la population et des commissaires, et tellement mieux d'offrir des salaires et des prestations

en augmentation à des dizaines de milliers de personnes, de promettre 500 millions d'allocations familiales supplémentaires pour le canton, etc. Il a donc de la peine à comprendre pour quelle raison le Conseil d'Etat ne poursuit plus sa politique qui consistait à réduire le niveau de la dette au montant des dépenses du budget cantonal. Il subsiste donc encore un différentiel de 2 milliards.

M. Hiler rétorque qu'il n'a pas oublié cette différence. Mais, pour arriver à la supprimer, il faudrait stopper les investissements, ce qui est plus grave que de ne pas diminuer d'autant la dette. Si l'on revenait à 400 millions d'investissements, on pourrait stabiliser la dette mais au prix d'un sous-investissement grave.

En conclusion, les libéraux s'abstiendront sur le RD 848 car ils estiment que la problématique de l'endettement est sous-estimée. Puis on passe au vote.

Les commissaires prennent acte du RD 848 par:

Pour : 8 (2 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 R, 1 MCG)

Contre : –

Abstentions : 5 (1 R, 3 L, 1 UDC)

Préavis sur la catégorie de débat : catégorie II (débat organisé)

La majorité de la commission vous suggère, Mesdames et Messieurs les députés, de prendre acte du RD 848.