

*Date de dépôt : 18 octobre 2021*

## **Rapport**

**de la commission des finances chargée d'étudier le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au plan financier quadriennal 2020-2023 de la République et canton de Genève**

### **Rapport de M. Alberto Velasco**

Mesdames et  
Messieurs les député-e-s,

La commission des finances a traité cet objet lors de ses séances du 25 septembre 2019 et du 27 janvier 2021, sous les présidences respectives de M. Olivier Cerutti et de M. Eric Leyvraz. Le procès-verbal a été pris par M. Gérard Riedi. La commission a été assistée dans ses travaux par son secrétaire scientifique, M. Raphaël Audria.

### **Introduction**

Le Conseil d'Etat a décidé de présenter simultanément le plan financier quadriennal (PFQ) 2020-2023 et le projet de budget 2020 afin de définir le cadre financier pour ces quatre prochaines années.

Le Conseil d'Etat a inscrit au PFQ les effets de la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA), du contreprojet à l'IN 170 (initiative populaire cantonale Pour des primes d'assurance-maladie plafonnées à 10% du revenu du ménage) et les effets de la recapitalisation de la CPEG selon le projet du parlement (loi 12228) acceptée par le peuple le 19 mai 2019.

Le Conseil d'Etat affirme, par ailleurs, sa volonté d'assurer le maintien des prestations à la population et un niveau élevé des investissements afin de développer les infrastructures nécessaires à la prospérité de notre canton. Il confirme les mesures structurelles que sont la réforme de l'aide sociale et la répartition des tâches et des charges entre les communes et le canton.

### ***Contenu du rapport – cadre légal***

Le présent rapport relatif au plan financier quadriennal 2020-2023 est élaboré chaque année par le Conseil d'Etat pour les trois ans suivant le budget. Il est présenté par politiques publiques.

Conformément à l'article 13 alinéa 2 de la loi sur la gestion administrative et financière (LGAF), le PFQ contient :

- a) une estimation des charges et des revenus de fonctionnement ;
- b) une estimation des dépenses et recettes d'investissement ;
- c) une estimation de l'évolution de la dette financière ;
- d) une évaluation des risques financiers.

L'estimation des charges et revenus de fonctionnement est présentée aux chapitres 1, 5, 6 et 7 du rapport, l'actualisation des effets du plan de mesures du Conseil d'Etat au chapitre 3, celle des dépenses et recettes d'investissement au chapitre 8, l'évolution de la dette au chapitre 9 et l'évaluation des risques financiers au chapitre 11. De plus, l'article 13 de la LGAF précise à son alinéa 3 que le PFQ contient « une estimation de l'évolution de la réserve conjoncturelle ». Celle-ci figure au chapitre 10.

### ***Cadre de planification***

La planification financière utilise comme point de départ le budget 2019 qui présente un boni de 28 millions. Elle intègre tous les projets de lois déposés par le Conseil d'Etat.

## **Travaux de la commission**

### **Débat sur le RD 1290 au Grand Conseil relatif au plan financier quadriennal 2020-2023 de la République et canton de Genève**

D'emblée un commissaire (S) indique qu'il a fait un rapport sur un PFQ qui date déjà de trois ou quatre ans et, comme il y avait une pétition des fonctionnaires, celle-ci a été jointe à son rapport qui figure ainsi dans l'ordre du jour du Grand Conseil avec les pétitions, et son traitement est repoussé à chaque fois à la prochaine séance du Grand Conseil. A ce rythme, les pyramides d'Egypte n'existeront plus quand ce rapport sera traité. Il veut bien que le Bureau du Grand Conseil fasse des remarques sur la manière dont il faut travailler, mais, quand il fait son ordre du jour, il ne se rend pas compte qu'il y a un PFQ déjà bien déphasé et une pétition qui devraient être traités. A un moment donné, par respect des gens qui ont déposé cette pétition il y a 3 ou 4 ans, et par respect pour le Conseil d'Etat qui a fait tout le travail nécessaire pour ce PFQ, il faut pouvoir les traiter. C'est à se demander

s'il ne faut pas organiser une session extraordinaire du Grand Conseil pour les traiter.

Le président propose de prendre acte de rapport qui nous est présenté, car sinon cela veut dire qu'il sera renvoyé au Conseil d'Etat.

Un commissaire (Ve) est favorable au renvoi du RD 1371 au Conseil d'Etat vu que les décisions prises par le Grand Conseil font que ce document n'est plus valable en l'état.

Un commissaire (MCG) trouve que ces PFQ sont complètement surréalistes, on se croirait avec le Gosplan de l'Union soviétique. On a fait un système où il y a un nouveau plan chaque année. Théoriquement, il devrait y avoir un plan quadriennal en début de législature. Ensuite, on devrait essayer de s'y tenir et de faire, si nécessaire, des rectificatifs de ce plan, mais il faut arrêter d'appeler cela des plans quadriennaux. Pour une question de principe, indépendamment de la qualité du plan quadriennal, il refusera d'en prendre acte.

Le président ajoute que ce qui est merveilleux avec les plans quadriennaux de l'Etat, c'est qu'on retrouve toujours l'équilibre au bout de 4 ans.

Un commissaire (EAG) aimerait souligner que le programme de législature du Conseil d'Etat est encore pendant à l'ordre du jour du Grand Conseil. Ce n'est pas très glorieux de la part du Conseil d'Etat. A part cela, le PFQ 2021-2024 n'est pas dénué d'intérêts. Evidemment, les prévisions peuvent changer, et il pourrait être intéressant d'entendre le Conseil d'Etat sur le sujet, mais ce document annonce aussi la volonté du Conseil d'Etat de faire un certain nombre de réformes qui ne sont pas anodines, notamment la modification de la répartition des charges LPP pour les caisses publiques. Il y a ainsi toute une série de réformes chiffrées qui sont annoncées dans le cadre de ce plan qui est une vraie substance politique et mérite un vote politique de la commission. Pour une fois, il trace un cap politique de la part du Conseil d'Etat, celui-ci consistant essentiellement à faire payer la fonction publique pour les déficits publics. C'est un choix contestable et qu'il conteste, mais il y a matière à discussion dans ce plan.

Une commissaire (MCG) aimerait savoir, en termes de procédure parlementaire, pourquoi le PFQ n'est pas voté avec le budget de l'année concernée, et le président signale que ces deux objets ne sont pas forcément déposés en même temps et il trouve toutefois que la commission pourrait les traiter en même temps la prochaine fois.

Le commissaire (S) fait remarquer que les plans quinquennaux soviétiques, évoqués par le commissaire (MCG), étaient appliqués et faisaient

l'objet d'une critique au bout de 5 ans. C'est de cette manière qu'il faudrait faire. Il faudrait faire un PFQ concernant la législature et, le temps passant, on introduit des modifications. Ensuite, à la fin de la législature, on ferait un rapport à la commission des finances pour dire si le Conseil d'Etat a été parfait ou moins parfait. Il demande ce qu'en pense le département des finances.

Le département indique que le problème est que, sur 4 ans, le contexte change énormément. On a déjà de la peine à faire des estimations fiscales d'un exercice à l'autre et, sur 4 ans, on prend plutôt des croissances historiques. Quant à la croissance économique, elle évolue tellement en 4 ans qu'il est difficile de rester sur les mêmes estimations. Il faut également voir le nombre énorme de lois qui ont été votées en 4 ans et qu'on ne pouvait pas prévoir. Tout cela correspond à des variables qu'il faut modifier et, quand il parle de croissance économique, il parle aussi des conséquences dans l'évolution des charges sociales. Tous ces éléments évoluent tellement qu'il est difficile de garder un plan pendant 4 ans sans modification. Tout cela c'est sans parler de la crise sanitaire qui a complètement bouleversé les cartes.

Si on revient à un plan quadriennal tel qu'on l'avait eu, il y a deux ou trois ans, cela n'aurait pas de sens de prendre ce plan, de le maintenir et de dire toutes les modifications qu'il y aurait par rapport à lui.

Le plan de mesures décidé par le Conseil d'Etat sur trois ou quatre ans évolue aussi. Le Conseil d'Etat fait des propositions et le Grand Conseil les accepte ou non. En fonction des contraintes fixées au Conseil d'Etat d'un retour à l'équilibre, il doit revenir avec d'autres mesures et les variables sont multiples. Il est vrai que, sur 4 ans, un PFQ a tellement de paramètres qui évoluent qu'on ne peut pas le garder sur 4 ans. On ne peut pas dire, dans 4 ans, qu'on regarde ce qui a été fait il y a 4 ans. Par contre, cela fait maintenant la troisième année de suite que le PFQ est déposé en même temps que le projet de budget, ce qui permet à la commission des finances et au Grand Conseil d'avoir une vision non seulement des attentes budgétaires, mais aussi du plan du Conseil d'Etat sur les 4 prochaines années. En résumé, cela pourrait être traité en même temps. Inversement, il y a des sujets différents entre un projet de budget et un PFQ et il ne faudrait pas forcément mélanger les deux. Cela étant, on pourrait le faire ou non.

A la suite de quoi, le président estime qu'on peut se poser la question de l'utilité de ce PFQ s'il faut le remanier année après année.

Le commissaire (S) relève que le PFQ déposé par le Conseil d'Etat en début de législature est une référence sur ce qu'il veut faire lors des

4 prochaines années. Ensuite, on le conserve avec des modifications qui pourraient y être apportées chaque année. En tout cas, le plan de référence devrait rester parce qu'au bout de la 5<sup>e</sup> année, on peut avoir oublié ce que le Conseil d'Etat voulait faire 5 ans plus tôt. Dès lors, la proposition du commissaire (MCG) a un sens.

Un commissaire (PDC) relève que cela fait quelques années que le Conseil d'Etat présente le PFQ en même temps que le projet de budget. Ne pas le voter en même temps que le budget est logique. En effet, entre le moment où il est présenté en septembre et le moment où le budget est voté, il y a déjà des éléments qui ont changé. C'est vraiment une méthodologie de travail et, si on veut la respecter, entre janvier et février, il faut demander à M<sup>me</sup> Fontanet de venir présenter le différentiel qu'il y a entre le budget voté et le PFQ et dire quelle est la volonté du Conseil d'Etat. A ce moment, on peut prendre acte ou non de ce rapport. Cela étant, pour cette année, il proposera peut-être même de lier ces deux rapports divers et d'auditionner M<sup>me</sup> Fontanet.

Un autre commissaire (PDC) lit le procès-verbal du 23 septembre rappelant que c'est à la demande du parlement que ce plan quadriennal a été mis en place. Personnellement, il trouve que c'est une très bonne chose. M. Béguet ne croyait pas si bien dire en disant que c'est « une réduction d'incertitudes ». Le parlement a tellement changé le projet de budget du Conseil d'Etat que les probabilités se sont amplifiées sur deux ou trois ans sur la base de considérations qui ont été tellement changées qu'il faudrait effectivement reprendre cela.

Ensuite, il note également que M. Béguet avait parlé de M. Balda qui viendrait présenter en mars l'ensemble des risques de l'Etat parce qu'il était, alors, trop tôt de le faire pour des questions financières. Il pense que cela parle peut-être aussi en faveur d'une audition. Il donne raison au commissaire sur le fait que cela n'a pas beaucoup de sens, aujourd'hui, de valider ce PFQ dont les considérations ont évidemment changé.

Le commissaire (EAG) considère que ces PFQ sont présentés en même temps que le projet de budget, et la commission a déjà entendu M<sup>me</sup> Fontanet sur le PFQ 2021-2024. Au début des travaux budgétaires, au moment où il y a des considérations générales, ils sont traités conjointement. Ensuite, la commission doit accélérer le pas et faire toutes les auditions nécessaires pour le budget et elle oublie alors le PFQ. Au moment de voter le budget, on pourrait aussi voter le PFQ. Dans l'immédiat, il vaudrait la peine de demander au Conseil d'Etat des nouvelles sur les réformes agendées dans ce PFQ et peut-être de l'auditionner brièvement à ce sujet.

Il comprend les remarques qui ont été faites afin d'avoir un document plus politique qui trace les objectifs politiques du Conseil d'Etat qui explique où il veut arriver à la fin de la législature et qui, quand il n'y arrive pas, explique pourquoi. Actuellement, le PFQ se résume souvent à estimer les entrées et les sorties, ce qui varie évidemment d'une année à l'autre en fonction de la conjoncture économique et sociale. Ainsi, il faut refaire à chaque fois le travail. Il s'agirait donc d'avoir un document plus politique en termes d'objectifs, notamment financiers, qui ne suive pas seulement la conjoncture, mais qui essaie de tracer une vérité. Ce qu'on a souvent reproché au gouvernement, c'est l'incapacité de vraiment tracer une ligne et un objectif politique dans le cadre d'une législature. C'est un document qu'il ferait vraiment sens de discuter et qui pourrait être amendé. Cela étant, un événement comme la pandémie est évidemment de nature à rebrasser entièrement les cartes.

Par ailleurs un certain nombre de commissaires pensent que le PFQ devrait ressembler au programme de législature. Sur le côté financier, ils ont entendu les propos de M. Fornallaz et il est vrai qu'on a un problème de visibilité vu que les rentrées financières sont aléatoires. D'ailleurs, on peut se demander si la prévision ne s'arrête pas à six mois. Cela étant, on peut se demander s'il ne serait pas plus réaliste d'avoir une prévisibilité sur deux ou trois ans purement en termes de planification financière, étant donné qu'on semble avoir de la peine à s'y tenir sur 4 ans, indépendamment des événements extraordinaires qui se produisent comme la crise sanitaire. Indépendamment de cet accident arrivé en 2020, on peut se demander si c'est le concept même de PFQ qui n'est pas réalisable.

M. Fornallaz n'a pas dit que ce n'était pas lié, mais que les débats pouvaient être différents. Le PFQ est un outil qui donne une vision à un moment T, au moment où l'on dépose le budget de l'année. Une fois que le Grand Conseil a modifié le budget, dans les mois qui suivent, il y a déjà des déviations par rapport au PFQ. Cela étant, le parlement pourrait très bien traiter les deux en même temps, mais, dans le PFQ, il y a des sujets qui vont au-delà du projet de budget et qui posent d'autres questions. Pour autant, cela n'empêche pas que le parlement pourrait très bien traiter les objets l'un après l'autre.

Un commissaire (PLR) note que la LRGC dit que les rapports divers sont les documents remis au Grand Conseil par le Conseil d'Etat ou à des commissions en application d'articles légaux ou réglementaires. C'est le cas du PFQ (art. 173, al. 2, let. c). L'article 174 LRGC dit que c'est la procédure sans débat qui s'applique. A la fin, soit on renvoie le rapport au Conseil d'Etat, soit on prend acte. Pour le commissaire, faire une audition sur un PFQ

n'a aucun sens. Pour le reste, il considère que ce document présenté chaque année avec le budget devrait être traité simultanément au budget. Il s'agit d'une planification sur 4 ans. Avec ce qui s'est passé en 2020, on voit bien qu'on peut être très surpris de l'évolution de la situation en raison de l'actualité. Dès lors, il propose de ne pas perdre davantage de temps avec ces rapports divers. Il faut en prendre acte et passer à autre chose.

A la suite de quoi, le président met aux voix la proposition d'auditionner M<sup>me</sup> Fontanet, **qui est refusée** par :

6 oui (1 EAG, 2 S, 2 PDC, 1 MCG) et 8 non (2 S, 4 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

### Vote

Mise aux voix, la proposition de prendre acte du RD 1290 **est refusée** par :

4 oui (1 PDC, 2 PLR, 1 UDC), 4 non (1 EAG, 2 S, 1 MCG) et 6 abst. (2 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)

### Conclusion

Au vu de ces explications, la commission des finances vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à suivre son avis et à refuser le rapport du Conseil d'Etat.