



*Date de dépôt : 30 novembre 2022*

## **Rapport**

**de la commission des finances chargée d'étudier le rapport du  
Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au plan financier  
quadiennal 2023-2026 de la République et canton de Genève**

*Rapport de Jean Batou (page 2)*

## Rapport de Jean Batou

La commission des finances a traité cet objet lors de ses séances des 21 septembre et 16 novembre 2022 sous la présidence de M. Alberto Velasco.

Les procès-verbaux ont été pris par M. Lucas Duquesnoy. La commission a été assistée dans ses travaux par son secrétaire scientifique, M. Raphaël Audria.

L'ensemble des explications liées au plan financier quadriennal 2023-2026 ont été données par le département des finances.

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

### **Audition de MM. Pierre Béguet, directeur général des finances/DGFE, et Yves Fornallaz, directeur du budget/DGFE (21 septembre 2022)**

M. Fornallaz rappelle que, selon l'art. 13 al. 2 de la LGAF, un PFQ doit contenir une estimation des charges et des revenus de fonctionnement ainsi que des résultats, une planification des investissements, de l'évolution de la dette et des risques financiers sur les quatre prochaines années. Par ailleurs, un PFQ doit présenter une analyse de sensibilité, par exemple, au taux de croissance du PIB. Il accompagne un budget et est valable à un moment T. L'année dernière, on ne pouvait prendre en compte des événements comme la crise en Ukraine et la modification de l'environnement économique. Synthétiquement, ce PFQ 2023-2026 présente un résultat de 420 millions de francs en 2023 et de 294 millions pour 2024. Pour ces deux premiers exercices, le déficit maximal autorisé n'est pas respecté, tandis qu'il l'est pour les exercices suivants. La réserve conjoncturelle 2021 étant à 810 millions de francs au 31 décembre, elle serait de 678 millions en 2027, soit la dernière année avec des déficits maximaux autorisés.

Un député PLR rappelle que les dernières années ont été marquées par des éléments imprévus comme le covid ou la crise en Ukraine, alors que les crises tendent à se superposer. Il se demande si, lorsque le PFQ est établi, des scénarios optimistes et pessimistes sont prévus, avec des variations des réserves à la hausse ou à la baisse, et ce tant pour les revenus que pour les charges.

M. Fornallaz répond que le PFQ est établi au vu des données disponibles en septembre. Ces informations sont mises à jour pour que le Conseil d'Etat soit informé des grandes tendances et puisse proposer des amendements. Il

n'y a pas de scénarios sur le PFQ. Le seul élément qui permette une appréciation est le risque et l'analyse des sensibilités. Il y a tellement de facteurs qui peuvent varier qu'il serait difficile de cumuler les scénarios optimistes et pessimistes sur tous ces différents éléments. Nous avons vécu quelques années stables lors de la dernière décennie, alors que la situation est aujourd'hui différente.

Le député PLR comprend qu'il n'y a pas de gestion des risques au niveau quadriennal.

M. Béguet répond que les risques sont définis comme des déviations par rapport à l'objectif de résultat, par exemple l'Ukraine, l'augmentation du coût des énergies, les caisses de prévoyance, etc. S'ajoutent à cela les sensibilités, comme celle montrée sur les taux d'intérêts ou l'inflation. Tous les éléments possibles de déviation sont indiqués dans le projet de budget et il est possible de les cumuler ou de se dire que seulement certains sont réalisés.

Le député PLR se demande s'il serait possible d'imaginer que ce plan financier quadriennal s'accompagne d'une gestion des risques détaillée avec les mesures nécessaires pour les réduire.

M. Fornallaz répond que cela serait difficile puisque, rien que pour l'exercice 2023, il existe déjà beaucoup d'incertitudes. Si déviation il y a, il revient au Conseil d'Etat d'adapter son plan de mesures chaque année. Faire un PFQ avec une fourchette de scénarios serait très irréaliste aujourd'hui au vu de l'ampleur des inconnues.

M. Béguet répond qu'il y a une infinité de scénarios possibles. S'il est possible pour des entités comme l'aéroport de formuler certains scénarios en raison du petit nombre de variables dont elles dépendent, c'est beaucoup plus difficile pour l'Etat. Vu le degré de fiabilité de prévision, rien que pour 2023, qui se base sur les revenus fiscaux de 2020, il faut réaliser que plus on cherche à planifier sur le long temps, moins c'est fiable.

Un député PLR comprend qu'il est difficile de comparer les PFQ des années précédentes entre eux et que personne ne pouvait imaginer que de telles crises allaient survenir. Il n'en demeure pas moins que le résultat est toujours le même. L'année du budget, tant les charges que les postes sont à des niveaux extrêmement élevés, tandis qu'ils diminuent l'année suivante et encore plus les années d'après. Or, chaque année, telle ou telle prestation fondamentale doit être mise en place, et le budget doit toujours être revu, indépendamment de toute crise. Le député estime que ce PFQ n'est pas sérieux. Si des fourchettes pouvaient au moins être établies quant aux postes ou aux charges pour les années à venir, cela permettrait une vision plus fiable.

M. Fornallaz rappelle que ce qui figure dans un PFQ ne correspond pas entièrement à ce qui est accordé au budget. Lors de certains exercices, des postes ont été supprimés au budget, alors qu'ils figuraient au PFQ et vice versa. Cela dépend aussi beaucoup des plans de mesures du Conseil d'Etat. La suppression des annuités ou le transfert des compétences vers les communes influencent les charges. A noter aussi que le Conseil d'Etat peut ne pas respecter le déficit maximal admissible tout en montrant comment il compte revenir à ce chemin de croissance.

Un député PLR rappelle qu'un projet de budget est tout de même proposé par le Conseil d'Etat et voté par le Grand Conseil. Si le Grand Conseil décide d'un montant, le Conseil d'Etat et l'administration doivent se débrouiller avec cela.

M<sup>me</sup> Fontanet répond que l'administration ne remet pas en question ce qui est décidé par le Grand Conseil. Ce que dit M. Fornallaz, c'est que lorsque le Conseil d'Etat demande quelque chose, il rajoute cet élément aux besoins déjà exprimés. Même en cas de refus, ces besoins n'en demeurent pas moins, et c'est ce qui conduit à des effets de rattrapage sur les prochains exercices.

Un député UDC se désole de voir une augmentation des dépenses et des charges dans ce PFQ sans effort visible pour diminuer le train de dépenses de l'Etat et améliorer son fonctionnement. La fonction publique coûte toujours 30% de plus par tête qu'à Zurich. Pourquoi cette situation n'est-elle pas améliorée ? Il regrette que l'Etat compte sur des événements imprévus pour assurer ses revenus. L'équilibre n'est jamais atteint et il n'y a pas de changements pour le contribuable.

Un député MCG se demande s'il serait possible d'avoir une synthèse du nombre des ETP prévus dans le PFQ 2023-2026 en comparaison avec les ETP prévus dans les PFQ précédents.

M. Fornallaz reprend sa présentation et en arrive à l'évolution des charges et des revenus sur la période 2023-2026. On obtient 93 millions de francs de résultat aux douzièmes provisoires et ce chiffre grimpe à 236 millions avec les crédits supplémentaires de 2022. On voit une progression de 686 millions de francs liée aux impôts auxquels il faut ajouter les 114 millions liés à la RPI et au BEPS. Globalement, on observe une progression des revenus fiscaux de 900 millions. Le coût de l'indexation détériore le résultat de 238 millions, si le Conseil d'Etat venait à accorder une indexation pleine. Avec la demi-indexation, cette dépense est réduite de moitié. Cette économie figure dans le plan de mesures du Conseil d'Etat. De même l'annuité sera suspendue. Les ETP sont en hausse pour l'exercice 2023, une croissance qui devrait se poursuivre jusqu'en 2026. Cette croissance s'établit à 924 ETP sur

ce PFQ, tandis qu'elle était de 963 ETP pour le précédent PFQ. 97 de ces ETP sont déjà financés et 55 ETP ont déjà fait l'objet d'un crédit supplémentaire de la commission en 2022.

Un député MCG constate une croissance de 488 ETP en 2023 alors qu'elle n'est plus que de 204 en 2024 et de 111 en 2025. Le député s'étonne.

M<sup>me</sup> Fontanet rappelle qu'une partie de ces ETP sont liés aux crédits supplémentaires votés en mars 2022 faute de budget. Concernant les 488 ETP mentionnés, cela comporte les ETP pour l'Ukraine qui ne seront pas toujours nécessaires. Plus l'on se rapproche des échéances, plus notre vision est claire. Ces plans nécessitent une planification en amont et le maintien d'ETP liés à des augmentations de charges contraintes ou à des effectifs d'élèves tels que prévus.

M. Fornallaz insiste sur l'effet des 117 ETP liés à l'Ukraine dont le montant sera presque nul à la fin 2026. La diminution de ces ETP sur les trois années à venir fausse quelque peu la vision globale des ETP sur la période.

M<sup>me</sup> Fontanet précise que l'augmentation sera compensée par une baisse, comme cela va l'être à l'OCE cette année, avec une baisse de 20 ETP qui viendra compenser une hausse. Sans cette baisse, il serait impossible de rester à 488 ETP.

Une question est posée par une députée MCG sur la réserve conjoncturelle.

M. Fornallaz précise qu'elle s'élève actuellement à 810 millions de francs et que, si les résultats planifiés se confirment, elle serait de 678 millions à la fin de la période. Il précise que la réserve conjoncturelle est uniquement modifiée aux comptes.

M<sup>me</sup> Fontanet rajoute que les déficits cumulés sur la période se montent à plus d'un milliard. Même si ces déficits sont admissibles par la loi et couverts, en partie, par la réserve conjoncturelle, ils doivent être financés par une augmentation de la dette.

M. Fornallaz poursuit la présentation et arrive au plan de mesures du Conseil d'Etat. Le résultat devrait être amélioré de 424 millions de francs d'ici à la fin du PFQ, sans tenir compte de la RPI et du BEPS. Cela représente plus de 4% du budget. Sans ces mesures, le déficit à la fin de la période serait supérieur à 600 millions. Concernant la répartition des charges avec les communes, elle a été réduite par rapport à l'ancien PFQ pour passer à 25 millions de francs. Une nouvelle mesure a été introduite pour mettre un financement des TPG par les communes à hauteur de 70 millions en 2025.

Un député UDC constate que le chiffre de 424 millions d'économie est très optimiste par rapport au montant devant encore être voté par le Grand Conseil.

Un député EAG souhaite savoir en quoi consiste ce transfert de charge aux communes concernant le financement des TPG.

M<sup>me</sup> Fontanet répond c'est une question à poser au DI. Le Conseil d'Etat a la volonté de transférer une partie de la subvention des TPG aux communes moyennant une gouvernance plus importante de leur part et leur plus importante représentation au conseil d'administration. Le Conseil d'Etat rencontre des difficultés pour transférer des compétences aux communes alors que cela figure dans des PFQ depuis la précédente législature. L'exécutif se heurte à une opposition majeure alors que les charges dynamiques supportées par le canton sont largement supérieures à la moyenne de celles supportées par les communes. Les communes sont riches au niveau de leur fortune et de leurs comptes et il est normal de leur demander de participer à certaines tâches. Le Conseil d'Etat a tenté de transférer des charges dynamiques sans succès et essaie désormais de trouver d'autres possibilités.

Un député UDC comprend le refus des communes qui ne veulent pas augmenter leurs charges alors que le Conseil d'Etat lui-même ne montre pas l'exemple en ne faisant pas d'économies.

M<sup>me</sup> Fontanet n'est pas persuadée que les communes soient plus efficaces que l'Etat quant à la gestion de leur budget.

Un député PLR peine à comprendre comment la révision du manuel comptable peut permettre d'économiser 11 millions de francs, sauf à modifier un règlement pour effectuer des arrangements dans les comptes. Il regrette que le Conseil d'Etat souhaite monter à 10 millions les émoluments des autorisations de construire alors que les coûts des matières premières augmentent, ce qui impactera les loyers ultérieurement.

M<sup>me</sup> Fontanet répond qu'il n'y a pas de manipulations comptables ni de volonté de modifier des choses ne pouvant pas l'être. La Cour des comptes a été associée à ces décisions et est toujours présente au moindre doute.

M. Matthias Bapst, chef du service de planification des investissements, indique que le but de cette mesure est de simplifier le travail administratif avec pour résultat une modification du manuel comptable et du règlement sur la planification financière des investissements pour pouvoir étendre le spectre des éléments étant activables en matière d'investissements pour faciliter le travail de l'administration, plus particulièrement de l'OCSIN. Cette démarche

a été entreprise dans le respect des normes IPSAS. L'impact a été évalué par le DI a 11 millions de francs, qui seraient activés en investissements.

Le député PLR se demande, si cette modification respecte les normes IPSAS, pourquoi cela n'a pas été fait plus tôt.

M. Bapst répond que les normes IPSAS ne sont jamais noires ou blanches et qu'il subsiste des zones d'interprétation. L'Etat adopte aujourd'hui une interprétation qui lui permet d'être plus efficient.

Le député PLR revient sur la répartition des charges entre le canton et les communes et souhaite savoir si la mesure proposée dans le plan de mesures va faire l'objet d'un amendement au PL 12782 sur l'écrêtage.

M. Fiumelli répond que le DCS va revenir avec un amendement au projet de loi pour que les paramètres permettent d'arriver à 25 millions de francs. Le PL 12782 va repartir en plénière du Grand Conseil en raison des délais et devra être renvoyé en commission en demandant l'urgence.

M. Fornallaz reprend sa présentation en distinguant les mesures de rang législatif de la RPI et du BEPS. Sans les mesures du Conseil d'Etat dépendant d'une loi, le résultat final serait péjoré de 260 millions de francs. Il faut préciser que le BEPS dépend de la Confédération. Un des risques sur le résultat du PFQ concerne la réalisation de ce plan de mesures.

Concernant l'évolution des revenus, on rappelle l'augmentation des revenus fiscaux de 809 millions de francs. Sur les autres revenus, on peut observer la hausse de la part au bénéfice de l'AIG de 54 millions ou la participation fédérale à certaines dépenses sociales pour des personnes physiques pour 51 millions. Il faut également signaler la baisse des revenus de la BNS avec une perte de 78 millions ou encore une perte de 10 millions avec la vente de la caserne des Vernets.

Concernant l'évolution des charges, on constate une croissance moyenne par année par rapport aux douzièmes provisoires de 2,7% sur la période. Si l'on compare les charges aux douzièmes provisoires avec les crédits supplémentaires, la croissance moyenne sur cette période est de 2,3%. L'indexation pleine, sans mesures, représenterait une croissance de 0,6% par année, identique à l'annuité. Les charges mécaniques, essentiellement liées à l'augmentation des charges d'intérêts (56 millions), représenteraient 0,4% tandis que les charges contraintes représenteraient 0,8% et les priorités du Conseil d'Etat 0,9% par année. Enfin les mesures prises par le Conseil d'Etat permettent de diminuer cette croissance de 1%. Pour les coûts liés à l'accueil de personnes en provenance d'Ukraine, le PFQ prévoit des coûts quasiment nuls pour 2026.

Une discussion s'engage sur la probabilité que la crise en Ukraine soit dépassée à l'horizon 2026 avec des avis divergents.

M. Fornallaz précise que la baisse des coûts est identique pour la prise en charge sociale et la formation des réfugiés. En lien avec le caractère moins grave de la crise liée au covid, il faut noter le retour des bénéficiaires de l'AIG (+54 millions de francs), la suppression du soutien financier aux TPG face à la reprise de fréquentation (-25 millions) et le démantèlement des dispositifs dans le domaine de la santé (-10 millions).

Une députée MCG rappelle la mise à zéro des taux d'intérêts fiscaux.

M. Fornallaz répond que cette mesure a été prise pendant la période du covid, mais qu'elle n'est plus en vigueur.

### **Débat concernant le PFQ 2023-26 (16 novembre 2022)**

M<sup>me</sup> Fontanet relève qu'au vu des recettes fiscales supplémentaires annoncées pour l'établissement du PB 2023, ce plan perd de sa fiabilité. On sait de toute façon que plus on se projette dans le temps, plus le PFQ représente des estimations provisionnelles. La variable la plus difficile à évaluer, ce sont les revenus financiers.

Le président note qu'il faut entendre le PFQ comme reflétant surtout les intentions du Conseil d'Etat et il appelle les groupes à présenter leur position sur le PFQ 2023-26.

Un député PLR annonce que son groupe s'opposera à ce PFQ. Les mesures proposées ne présentent pas de réforme structurelle, si ce n'est le plan d'action pour lutter contre l'absentéisme, la refonte du mode de financement de la FFPC, la contribution personnelle aux soins de longue durée, la mise en place d'une participation des communes pour le financement des TPG et des charges dynamiques, le projet BEV et la mise en œuvre de la RPI. Mais, aucun changement n'est proposé sur l'administration. Le prochain Conseil d'Etat proposera-t-il un budget de 10 milliards pour un canton de 500 000 habitants en 2024 ?

Un autre député PLR dénonce l'augmentation continue des postes. Le Conseil d'Etat a une vision à court terme. Que se passera-t-il lorsqu'on arrivera au bout du délai pour le déficit acceptable ? Pour 2026, le déficit prévu est toujours à 232 millions de francs et aucune mesure n'est prise pour aller vers une diminution. Enfin, bien des hypothèses reposent sur des projets qui ne sont pas votés.

M<sup>me</sup> Fontanet rappelle que le Conseil d'Etat se base sur des projets de lois tant qu'ils ne sont pas refusés. Concernant la RPI, le Conseil d'Etat l'a



repoussé à 2024 puisqu'il est d'avis en majorité que la loi adoptée n'est pas conforme au droit fédéral et qu'il entend adopter un règlement pour 2024. Ce PFQ repose sur des éléments tangibles.

Un député EAG explique que, pour des raisons opposées à celles du PLR, son groupe refusera aussi le PFQ. Premièrement, il y a des différences de 500 millions à 1 milliard de francs entre le budget et les comptes. Ainsi, les déficits annoncés au budget se transforment régulièrement en excédents aux comptes. Les mesures prises touchent toujours les dépenses, mais jamais les recettes, alors qu'une initiative d'EAG propose de taxer les gros actionnaires comme les autres contribuables et que la gauche entend introduire une taxation provisoire sur la part des grandes fortunes dépassant 3 millions. Ces deux mesures pourraient rapporter 300 à 400 millions au canton et aux communes. Un PFQ socialement juste devrait tabler sur ces recettes nouvelles. C'est pourquoi EAG ne peut pas accepter un plan qui sous-estime les revenus possibles et refuse de faire contribuer un peu plus les privilégiés à l'effort général.

Une députée S rappelle que l'exercice du PFQ n'a pas beaucoup de sens quand on voit la différence que l'on peut constater entre les évaluations budgétaires et la réalité des comptes. La planification sur 4 à 5 ans est un peu de la politique fiction qui n'a pas de sens. Pour les mêmes raisons évoquées par le député EAG, le groupe socialiste refusera ce PFQ. Son groupe est profondément dérangé par les efforts demandés continuellement à la fonction publique. S'ils peuvent être mentionnés de manière ponctuelle dans le PFQ, il n'est pas normal qu'ils soient récurrents. Le PS aurait attendu que le Conseil d'Etat fasse des propositions de nouvelles recettes pour faire face à ces déficits, ce qui n'est pas le cas.

Un député UDC observe que le gros avantage que ce PFQ présente par rapport au précédent est qu'il affirme l'impossibilité du retour à l'équilibre d'ici quatre ans. Ce n'est pas acceptable pour son groupe, alors qu'aucun effort n'est fait pour rationaliser l'Etat de Genève qui emploie toujours plus de personnel. Malheureusement, la dette ne pourra que croître pour les citoyens de demain. C'est pourquoi l'UDC refusera ce plan.

Un député MCG annonce que son groupe MCG refusera le PFQ pour d'autres raisons. Des élections auront lieu en 2023 et le Conseil d'Etat va changer dans sa composition. Il en va de même pour le Grand Conseil, et la réalisation de ce PFQ sera donc compromise. La sagesse voudrait que l'on commence ces plans en début de législature et que l'on puisse les rectifier en cours de route. On pourrait même imaginer des plans quinquennaux ! Le député MCG comprend que les indicateurs varient d'année en année, mais il estime qu'il ne s'agit pas de la bonne méthode. Le député s'interroge sur les

évaluations des obligations de la Confédération sur dix ans en moyenne annuelle. Il est très surpris que les taux des obligations de la Confédération soient de 1,4% en 2023, de 1,5% en 2024 et de 1,3% en 2025.

Un député PDC affirme disposer de moins de recul que certains, mais il note que, depuis qu'il est membre de cette commission, le vote du PFQ est un exercice compliqué. Vu les élections à venir, il est difficile d'accorder de la valeur à ce plan. Pour le PDC, les mesures structurelles annoncées n'en sont pas. Il manque une analyse globale du fonctionnement de l'Etat, de ses points forts et de ses points faibles, pour arriver à des changements qui modifient réellement la donne. Certes, quand il faut prendre en compte les effets induits de la crise migratoire ou sanitaire, il est difficile de faire des prévisions, et cela biaise un tel document. Pour autant, le PDC refusera ce PFQ.

Une députée Verte annonce que son groupe refusera ce PFQ car les mesures proposées créent un décalage entre le budget 2023 et ceux des années à venir. Le groupe salue la planification des investissements, mais déplore que ce PFQ repose sur des mesures comme l'écrêtement des recettes des communes ou sur l'utilisation de la fonction publique comme mesure d'ajustement.

Le président relève le travail accompli par le département et ses membres. Le PFQ fournit des chiffres et une perspective qui vaut ce qu'elle vaut. On ne peut pas dire qu'il n'y a pas de vision du Conseil d'Etat. Le président regrette que le débat sur les mesures structurelles ait toujours lieu au moment du budget, alors que cette discussion devrait aller au-delà. Ajouter ou supprimer des postes ne donne aucune prise sur l'organisation structurelle de l'Etat. Les débats sur les prestations au public ne sont pas du même ordre que ceux sur l'organisation de l'Etat.

M<sup>me</sup> Fontanet revient sur la question du député MCG et indique que les appréciations faites sur les obligations de la Confédération se basent sur des chiffres fournis par Berne. La conseillère d'Etat laisse le soin au député de s'adresser directement à la Confédération s'il n'est pas convaincu. D'autre part, M<sup>me</sup> Fontanet n'a pas souvenir d'avoir déjà vu une telle unanimité autour de cette table et retiendra qu'elle aura au moins su réunir.

**Votes**

Le président met aux voix le rapport du Conseil d'Etat relatif au plan financier quadriennal 2023-2026 :

Oui : –

Non : 15 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Abstentions : –

***Le RD 1484 est refusé.***

En raison des diverses objections invoquées ci-dessus, la commission des finances unanime vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de renvoyer ce rapport au Conseil d'Etat.