

Date de dépôt : 8 décembre 2021

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite urgente de M. Stéphane Florey : A combien s'élève la dette « consolidée » de l'Etat de Genève ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 12 novembre 2021, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

Dans son communiqué de presse relatif aux comptes 2020, le Conseil d'Etat évoquait une dette s'élevant à 12,8 milliards de francs au 31 décembre 2020, soit une progression de 991 millions par rapport à fin 2019. Le montant de la dette varie selon d'autres sources qui incluent dans leurs estimations d'autres obligations de l'Etat vis à vis de tiers, notamment les dettes tacites, les cautionnements solidaires et les autres garanties apportées l'Etat. La garantie de l'Etat vis à vis de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CEPG) étant la plus importante. Enfin, d'aucuns incluent également dans la dette de l'Etat les dettes des établissements de droit public.

Même si les taux d'intérêt sont aujourd'hui historiquement bas et le ratio des intérêts de la dette dans les charges totales de l'Etat plus faible qu'autrefois, la dette du canton de Genève est la plus élevée des cantons suisses et reste préoccupante.

Mes questions sont les suivantes :

- A combien s'élève la dette « consolidée » de l'Etat de Genève avec les dettes tacites de l'Etat, les cautionnements solidaires et autres garanties apportées par l'Etat ?*
- A combien s'élève la dette « consolidée » de l'Etat de Genève en incluant également les dettes des établissements de droit public ?*

Je remercie le Conseil d'Etat pour ses réponses.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Montant de la dette

La dette de l'Etat, telle que communiquée par notre Conseil, correspond à la somme des emprunts sur les marchés financiers figurant au passif du bilan des états financiers individuels de l'Etat, soit 12,8 milliards de francs à fin 2020¹. Ce montant sert de référence pour calculer la valeur de la dette moyenne annuelle dans le cadre du frein à l'endettement, au sens de l'article 15 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF; rs/GE D 1 05).

En outre, l'Etat assume un engagement de prévoyance de 4.2 milliards de francs à fin 2020, représentant le solde du prêt simultané conclu avec la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG), pour 4,1 milliards de francs, et la Fondation de prévoyance en faveur du personnel des Transports publics genevois (FPTPG), pour 0,1 milliard de francs, dans le cadre des lois 12228 et 12364². Pour rappel, il ne s'agit pas d'une dette contractée sur les marchés financiers, mais d'un engagement à payer à la CPEG et la FPTPG, sur une période respectivement de 40 et 33 ans. Les prêts simultanés ne font pas partie de la somme des emprunts considérée en matière de frein à l'endettement et n'entravent donc pas directement la capacité de l'Etat à investir.

Il est rappelé que les critères de définition de la dette d'un Etat varient en pratique d'un Etat à un autre.

Notion de consolidation

Selon la LGAF, la notion de consolidation s'applique à la présentation des états financiers annuels. Les états financiers consolidés présentent la situation et la performance financières de l'Etat et des principales entités décentralisées comme s'il s'agissait d'une seule et même entité économique, permettant ainsi au Grand Conseil de disposer d'une vision d'ensemble des activités de l'Etat, que celles-ci soient réalisées par lui-même ou déléguées à d'autres entités.

Il n'existe pas de définition de la « dette consolidée », raison pour laquelle nous reprenons ici les guillemets utilisés par l'auteur de la QUE 1635, qui trouvera néanmoins ci-après la réponse à ses questions, concernant les éléments qu'il évoque.

¹ Cf. états financiers individuels 2020 de l'Etat, note 5.14, p. 87.

² Cf. états financiers individuels 2020 de l'Etat, note 5.19, p. 91.

Il ressort ainsi des états financiers consolidés que l'ensemble des emprunts de l'Etat et des entités faisant partie de son périmètre de consolidation se monte à 16,9 milliards de francs à fin 2020³. Ce montant comprend, dans les grandes lignes, 12,8 milliards de francs pour l'Etat, 1,3 milliard de francs pour les Fondations immobilières de droit public (FIDP), 0,7 milliard de francs pour les Transports publics genevois (TPG), 0,6 milliard de francs pour l'Aéroport international de Genève (AIG) et 0,4 milliard de francs, respectivement pour l'Hospice général et les Services industriels de Genève (SIG). Le montant de ces emprunts n'est pas utilisé pour le pilotage des finances de l'Etat, dans la mesure où les emprunts des établissements publics autonomes sont de la compétence des organes d'administration de ces établissements.

L'agence de notation financière Standard and Poor's retient quant à elle une définition plus restrictive de la dette « consolidée » de l'Etat de Genève, limitée à la dette directe du canton, la dette des TPG et celle des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG).

Comme le suggèrent les questions posées, cette dette peut être évaluée en tenant également compte d'autres engagements figurant hors bilan. Il est important de souligner que ces éléments ne constituent pas une dette au sens propre, dans la mesure où ils n'impliquent pour l'Etat qu'un risque – estimé plus improbable que probable – de devoir décaisser de l'argent.

La question posée à notre Conseil demande à connaître, en complément aux montants de dette mentionnés ci-dessus, les « dettes tacites », les cautionnements solidaires et autres garanties.

Les dettes tacites ne constituent pas un terme comptable défini. Notre Conseil comprend toutefois qu'il s'agit des cautionnements simples au sens du code des obligations. L'Etat de Genève les octroie aux contreparties de certaines entités publiques, afin, d'une part, de faciliter la conclusion d'emprunts entre des prêteurs et les établissements publics autonomes et, d'autre part, d'encourager la construction de logements dans le cadre de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL; rs/GE I 4 05). Le montant de ces cautionnements s'élève à 1,1 milliard de francs, dont près de la moitié concerne les emprunts des TPG (0,6 milliard de francs)⁴. A noter, que dans le cadre des états financiers consolidés 2020 de l'Etat, le montant des cautions simples octroyées par l'Etat est seulement de 0,4 milliard de francs et non plus de 1,1 milliard de francs, dans la mesure où ces cautionnements concernent des emprunts d'établissements publics

³ Cf. états financiers consolidés 2020 de l'Etat, note 5.17, p. 69.

⁴ Cf. états financiers individuels 2020 de l'Etat, note 9.5, p. 103.

autonomes faisant partie du périmètre de consolidation et se retrouvant *de facto* compris dans les 16,9 milliards d'emprunts⁵.

Quant aux cautionnement solidaires, la LGAF ne prévoit pas la possibilité pour l'Etat de Genève d'octroyer ce type de garantie.

Enfin, les autres garanties accordées par l'Etat de Genève sont constituées des obligations de prévoyance non couvertes concernant la CPEG et la FPTPG pour respectivement 6,1 milliards de francs et 0,1 milliard de francs, dans la mesure où leur taux de couverture est seulement de 77% et 74.4% au 31 décembre 2020⁶. A titre d'information, l'estimation de l'engagement s'élève à 22,5 milliards de francs⁷ selon les calculs prescrits par les normes comptables internationales : 20,5 milliards de francs pour la CPEG, 0,7 milliard de francs pour la FPTPG et 1,3 milliard de francs pour la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires (CP).

Le montant des obligations de prévoyance non couvertes demeure identique dans le cadre des comptes consolidés de l'Etat, dans la mesure où il est à mettre en lien avec la garantie de l'Etat en faveur de la CPEG et de la FPTPG. En revanche, sous l'angle des normes comptables internationales, le montant des engagements s'élève à 23,2 milliards de francs⁸, car il convient de tenir également compte de la caisse de prévoyance des SIG (CPI-SIG CAP) : 20,5 milliards de francs pour la CPEG, 0,7 milliard de francs pour la FPTPG, 1,3 milliard de francs pour la CP et 0,7 milliard de francs pour la CPI-SIG CAP.

Ces précisions étant apportées, notre Conseil tient à rappeler, en conclusion, que la dette de référence de l'Etat demeure le montant des emprunts ressortant des états financiers individuels de l'Etat, soit 12,8 milliards de francs à fin 2020.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Serge DAL BUSCO

⁵ Cf. états financiers consolidés 2020 de l'Etat, note 8.4, p. 85.

⁶ Cf. états financiers individuels 2020 de l'Etat, note 9.1, pp. 96-100.

⁷ Cf. états financiers consolidés 2020 de l'Etat, note 8.6.1, p. 87.

⁸ *Idem*.