

*Date de dépôt : 11 janvier 2022*

## **Rapport**

**de la commission des finances chargée d'étudier le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au plan financier quadriennal 2021-2024 de la République et canton de Genève**

### **Rapport de M. Jean Burgermeister**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission des finances a traité cet objet lors de ses séances du 23 septembre 2020, puis le 27 janvier 2021, sous la présidence 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, M. Raphaël Audria.

### **Séance du 23 septembre 2020**

#### **Audition du DF :**

*M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat*

*M. Pierre Béguet, directeur général des finances*

*M. Yves Fornallaz, directeur/DGFE*

Le président note qu'il y a eu des critiques sur le rôle du PFQ, notamment demandant à quoi sert celui-ci. Il rappelle qu'il a été introduit dans la LGAF en 2014 et que cela correspondait à une demande du parlement. Les députés disaient qu'ils avaient un budget sur une année, mais qu'ils n'avaient pas de perspective au-delà. C'est à la demande du parlement, pour avoir de la perspective, que le PFQ, qui était déjà effectué en interne de l'administration de manière macro (sans décomposition par les politiques publiques), a été introduit. Le projet de loi sur la nouvelle LGAF a ainsi proposé d'introduire un plan financier quadriennal. Les commissaires avaient alors voulu passer à un plan financier quinquennal. Le DF était alors revenu en disant que, alors

que l'incertitude est grande à un, deux ou trois ans, le fait de passer à cinq ans risquait de fausser des décisions, puisqu'on allait se baser sur le dernier point des extrapolations et que c'était un peu dangereux. Finalement, le parlement est revenu sur cette idée et on est resté à un plan financier quadriennal.

Le président confirme que c'était l'espoir du parlement, mais il pensait que ça donnerait des chiffres qui tiendraient un peu plus la route.

M. Béguet indique que le PFQ est une prévision, c'est-à-dire une réduction d'incertitudes. Ce n'est en aucun cas une prédiction. On n'a pas de boule de cristal et on se trompe beaucoup sur les hypothèses macroéconomiques. On prend toujours des hypothèses macroéconomiques qui suivent une série de données très régulières et l'expérience a montré, ces dernières années, avec l'instauration des taux négatifs et les différentes crises, que les prévisions macroéconomiques considérées comme toujours croissantes ou décroissantes, mais en tout cas régulières dans les plans, s'avéraient largement erronées dans la réalité. Le plan financier c'est aussi, pour la législature, la faisabilité financière du programme de législature. Au niveau des résultats du PFQ 2021-2024, on voit que le résultat net passe de -585 millions de francs au budget 2020 à un résultat de -474 millions de francs en 2024. Le maintien du résultat à ces niveaux est fait grâce à une croissance des charges très faible durant toute la période. Les charges croissent de 310 millions de francs sur toute la période, soit 0,8% en moyenne. Cela s'explique entre autres par une augmentation des charges contraintes (principalement les subventions aux personnes physiques) de 388 millions de francs. Sans mesures du Conseil d'Etat, les mécanismes salariaux représentent 250 millions de francs et les choix politiques du Conseil d'Etat, 240 millions de francs. La croissance des charges est compensée par deux éléments, d'une part les charges mécaniques qui baissent à hauteur de 120 millions de francs grâce à la RPT entre autres et, d'autre part, les mesures du Conseil d'Etat sur toute la période qui permettent de diminuer les charges de 440 millions de francs. Sur la période du PFQ, on voit que le résultat est amélioré de 216 millions de francs grâce aux impôts. Les charges contraintes pèjorent le résultat de 338 millions de francs, mais sont heureusement compensées par une évolution positive des charges mécaniques qui améliorent le résultat de 210 millions de francs. Dans ces charges et revenus mécaniques, on trouve la RPT à hauteur de 90 millions de francs, la CPEG (les coûts de la recapitalisation de la CPEG baissent grâce à un apport initial plus important et grâce à des taux d'intérêt qui baissent) et la baisse des amortissements à hauteur de 29 millions de francs. Les charges de personnel transversales pèjorent le résultat de 245 millions de francs, mais sont compensées par les mesures du Conseil d'Etat pour 186 millions de

francs. Cela veut dire que, si le Conseil d'Etat n'avait pas pris de mesures sur ces aspects, le résultat aurait été péjoré de 245 millions de francs. Avec la suspension des annuités 2021 et 2023 et la suspension de l'indexation, le delta de ces éléments représente 60 millions de francs. Les deux derniers éléments venant améliorer le résultat sont les mesures du Conseil d'Etat à hauteur de 279 millions de francs et le nouveau projet de loi sur la réévaluation du parc immobilier (RPI) à hauteur de 90 millions de francs. Enfin, il y a tous les éléments sur lesquels le Conseil d'Etat a fait des choix dans les politiques publiques qui viennent péjorer le résultat à hauteur de 286 millions de francs.

M. Fornallaz indique que l'entier de ces éléments permet d'expliquer comment on passe d'un résultat de -585 millions de francs au budget 2020 à un résultat de -474 millions de francs en 2024. Le plan de mesures du Conseil d'Etat se décompose en différents types de mesures : la première partie constituée des mesures structurelles, la répartition des charges canton-communes à hauteur de 44 millions de francs en 2021 et 37 millions de francs en 2022, et d'une deuxième phase qui devrait permettre au Conseil d'Etat d'améliorer le résultat de l'Etat à hauteur de 90 millions de francs ; la refonte de LIASI avec la refonte de l'aide sociale qui devrait débiter dès 2020 et ramener 31 millions de francs en 2024 ; la mesure structurelle concernant la répartition employé-employeur des cotisations LPP qui devrait, dès 2022, pouvoir améliorer le résultat de 77 millions de francs et qui fera l'objet de négociations entre le Conseil d'Etat et la fonction publique.

Un député S se souvient qu'il y a eu des projets de lois, ces dernières années, sur la répartition des charges canton-communes. Il aimerait savoir si le chiffre donné dans cette présentation a été négocié de manière à avoir des chiffres en béton.

M<sup>me</sup> Fontanet rappelle que c'est M. Apothéloz, qui est responsable de ce projet de loi, qui a mené les négociations. Elle peut toutefois dire que ces chiffres n'ont pas fait l'objet de négociations. Au départ, il y a eu une consultation de l'ACG sur un transfert de charges et de compétences. Ce groupe a été animé par M. David Hiler pour pouvoir, avec les communes et le canton, entamer des négociations. Une année a ainsi été dédiée à ces négociations. Vraisemblablement, cela a été une année compliquée parce qu'elle précédait les élections municipales. Cela n'a ainsi pas permis que les uns et les autres s'engagent. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat avait conclu avec l'ACG un protocole d'accord selon lequel tout transfert entre le canton et les communes se ferait à hauteur des charges et des compétences, les communes ne voulant pas se voir transférer uniquement des charges. Il était également indiqué que ce protocole avait une durée de vie d'une année et que

si, à hauteur du mois de juin, il n'avait pas été trouvé de compétences et de charges qui pourraient être transférées d'un commun accord, le canton déposerait le projet de loi sur l'écrêtage. C'est donc ce qui a été fait en toute connaissance de cause des communes. Ce projet a d'ailleurs été amélioré dans le sens où, au départ, il proposait aussi de prendre en compte la péréquation. Maintenant, la péréquation a été laissée de côté. La péréquation intercommunale restera donc la même et il vient s'ajouter un écrêtage qui touche les communes les plus riches sans remettre en question les communes qui n'ont pas de moyens et sans remettre en question leur situation au niveau de la péréquation. Aujourd'hui, les discussions entre M. Apothéloz et l'ACG ont été interrompues et ce projet de loi a été déposé par le Conseil d'Etat. Les communes vont vraisemblablement lancer un référendum, mais M<sup>me</sup> Fontanet pense qu'il faut donner à M. Apothéloz le temps d'expliquer sur quelle base il a construit ce projet de loi.

M. Fornallaz continue avec les mesures fiscales du plan de mesures du Conseil d'Etat. Il s'agit principalement de la modification des taux en faveur de l'Etat et des contribuables pour que l'écart puisse passer de 2,5% à 3,5%. Cela devrait rapporter 24 millions de francs de revenus supplémentaires. Ce projet de loi est actuellement à l'étude à la commission fiscale. Au niveau des mesures concernant la fonction publique, il y a trois mesures. Il s'agit tout d'abord de la mesure sur la non-indexation des salaires qui aura des effets à partir de 2023 s'il y a de l'inflation. Deuxièmement, la suspension de l'annuité en 2021 et 2023 aura un effet de 132 millions de francs sur la durée du PFQ. Troisièmement, la réduction temporaire de 1% sur les traitements pendant 4 ans, qui commencera dès mai 2021, devrait rapporter 30 millions de francs en 2021 et 44 millions de francs sur la durée du PFQ. M. Fornallaz explique que l'ensemble de ces mesures du Conseil d'Etat est complété d'une obligation fiscale découlant de lois fédérales. Il s'agit de la RPI qui rapportera 105 millions de francs en 2021 et 90 millions de francs à terme.

M<sup>me</sup> Fontanet explique que le projet de loi prévoit une baisse de l'impôt sur la fortune par paliers, respectivement une augmentation de l'IBGI par paliers. Cela a pour effet que le revenu devrait être de 105 millions de francs en 2021, de 95 millions de francs en 2022 et de 90 millions de francs en 2023.

Un député S comprend qu'il s'agit du chiffre net de l'application de l'ensemble du projet de loi sur la RPI, c'est-à-dire avec la baisse de l'impôt sur la fortune. Il aimerait savoir quels seraient ces montants sans la baisse de l'impôt sur la fortune.

M<sup>me</sup> Fontanet note que ce projet de loi sera débattu en commission fiscale. Elle n'entend pas faire le débat à double. Le département est prêt à

répondre à toutes ces questions à la commission fiscale. Par ailleurs, ce n'est pas de cette manière qu'il faut le compter. Il faut compter ce que ramènerait la RPI brute, c'est-à-dire sans mesure d'accompagnement (augmentation de l'IBGI, baisse de l'impôt sur la fortune ou la mesure sociale). Il faut rappeler que c'est une augmentation sur le papier. Si vous êtes propriétaire de votre bien, aujourd'hui, avec une valeur de 500 000 francs inscrite sur votre feuille d'impôts, à partir du jour où la loi entrerait en vigueur, il pourrait être écrit 2,5 millions de francs sans que vous ne gagniez le moindre franc supplémentaire et l'ensemble de l'augmentation de cet impôt serait à votre charge. Dans ce contexte, si on n'applique aucune mesure, la masse estimée est de 220 millions de francs, mais ce n'est pas absolument pas praticable. Aucun canton n'a osé faire pareille chose. A un moment où M<sup>me</sup> Fontanet ne faisait pas partie du Conseil d'Etat, la valeur de 90 millions de francs avait été indiquée au PFQ et c'est cette valeur qui est restée dans le PFQ depuis 2016 ou 2017 et que l'on essaie d'atteindre avec ce projet de loi.

Le député S demande si, par transparence, il ne faudrait pas mettre deux lignes montrant les 220 millions de francs de la RPI brute, mais en précisant le montant de la déduction de l'impôt sur la fortune. Cela permettrait d'avoir plus de clarté.

M<sup>me</sup> Fontanet note que le PFQ a toujours indiqué 90 millions de francs et non 220 millions de francs. On a ainsi gardé cette indication en l'augmentant même un peu à 105 millions de francs en 2021.

M. Fornallaz rappelle que la croissance des ETP est de 884 ETP entre l'exercice 2024 et le budget 2020 contenant les crédits supplémentaires de 136 ETP. L'évolution de ces ETP est bien inférieure à ce qui était prévu dans le précédent PFQ. Il existe des risques financiers dans ce PFQ. Il y a des risques financiers liés à la crise sanitaire du COVID. Aujourd'hui, on a identifié 100 millions de francs de charges et de revenus qui viennent péjorer le résultat en 2021. Ces éléments concernent la perte de revenus de l'aéroport en 2021 pour 43 millions de francs, les subventions versées par l'Hospice général à hauteur de 26 millions de francs, le subside d'assurance-maladie à hauteur de 16 millions de francs et le maintien de la cellule de crise de 62 auxiliaires qui a été maintenue durant l'exercice 2021. Il y a aussi des risques sur l'évaluation des impôts. Cela étant, on aura une première réponse dans le courant du mois d'octobre, d'une part parce qu'on aura le résultat du panel des entreprises et le groupe de perspective économique va mettre à jour ses prévisions. On aura ainsi des éléments qui permettront d'affiner les évaluations retenues aujourd'hui dans le projet de budget. Il faut également rappeler les incertitudes concernant les SIG. Le PL 12471 devrait être traité par le Grand Conseil et, aujourd'hui, les revenus ont été maintenus en

attendant la décision du Grand Conseil sur cet objet. Dans le projet de budget 2021, un revenu de 60 millions de francs a été inscrit au Pouvoir judiciaire. C'est lié à une affaire bien précise. Il y a une incertitude, car ce revenu pourrait être enregistré en 2020. Il n'empêche que, durant l'été, le Pouvoir judiciaire estimait que la probabilité était beaucoup plus importante que ce revenu vienne en 2021 et, plus le temps passe, plus la probabilité augmente puisque ce sont des procédures qui prennent un certain temps. On peut enfin citer les risques usuels sur les caisses de prévoyance ou sur les risques de taux en lien avec les intérêts de la dette.

Une députée Ve constate qu'il est mentionné un risque financier lié à la crise sanitaire du COVID-19. Elle aimerait savoir s'il est prévu un risque financier pour l'urgence climatique. C'est en effet une réalité qui va nous tomber dessus. Il faut aussi savoir que ces événements, comme la crise du COVID-19, risquent de nous tomber dessus sur le plus long terme. On peut voir que le réchauffement climatique a fait ressortir des cyanobactéries dans le lac de Neuchâtel. Rien n'exclut que cela ne puisse pas être le cas à Genève et on sait que cela aurait alors des conséquences sur la santé.

M<sup>me</sup> Fontanet répond que, à ce stade, il n'y a pas un montant de risque lié au réchauffement climatique. Il y a des efforts du Conseil d'Etat en matière d'investissements, notamment pour assainir les bâtiments, mais il n'y a pas de réserve pour un risque de réchauffement climatique. Elle ajoute que l'on chiffre des risques sur une situation, celle du COVID, qui est connue. Pour le reste, cela serait le cas échéant d'éventuelles provisions à faire si on devait se trouver dans un risque semblable à Neuchâtel.

M. Béguet précise que la définition du risque financier est toute déviation de la trajectoire du résultat net sur 4 ans. On est donc à un niveau beaucoup plus micro par rapport à des risques globaux. On est sur des risques qui concernent uniquement l'Etat. Par ailleurs, on est ici sur le résultat net de fonctionnement. Pour préparer la transition écologique, il y a des investissements dans le plan des investissements et ils se retrouveront en amortissement du fonctionnement, mais au-delà de l'horizon du PFQ.

M. Fornallaz signale que la comparaison de l'évolution entre les deux derniers PFQ ne peut bien entendu se faire que jusqu'en 2023. Les principaux éléments qui expliquent que, en 2023, le résultat soit inférieur au précédent PFQ, sont la détérioration des résultats des revenus fiscaux à hauteur de 200 millions de francs et les charges contraintes (principalement des subventions aux personnes physiques) qui sont plus élevées à hauteur de 130 millions de francs. Ces éléments sont principalement compensés par les deux nouvelles mesures du Conseil d'Etat concernant la réduction des

traitements des fonctionnaires à hauteur de 1% et la nouvelle mesure sur la répartition pour les cotisations LPP.

Le président demande s'il y a encore des revenus de l'aéroport dans les estimations pour les années 2021 et 2022.

M<sup>me</sup> Fontanet confirme que ces revenus ont été enlevés.

M. Fornallaz signale que, au niveau de la comparaison de l'évolution des ETP par année entre les deux derniers PFQ, on voit que, sur les exercices 2021 à 2023, la progression des ETP est inférieure à ce qui a été retenu dans le précédent PFQ. Il faut aussi rappeler que les 62 ETP pour le suivi du COVID ne sont là qu'en 2021 et qu'ils ne sont pas maintenus en 2022.

M<sup>me</sup> Fontanet estime que cette précision sur la cellule COVID est importante. En effet, on entend partout que le Conseil d'Etat aurait peut-être fait certains efforts, mais n'aurait pas pris en compte la question des ETP. Dans le cadre de l'examen des PFQ, on a souvent reproché au Conseil d'Etat d'avoir prévu en 2020 quelque chose pour 2021 et, quand on arrive en 2021, de ne pas respecter cet élément. Avec cette prévision, on voit qu'on est en dessous, de façon significative, de ce qui avait été prévu dans les précédents PFQ.

### **Séance du 27 janvier**

Lors de cette séance, la commission a discuté de la manière dont sont traités les PFQ. Le vote en commission et en plénière intervient souvent à un moment différent de celui sur le budget. Le travail en commission au sujet de ce PFQ a manifestement été insuffisant. Par ailleurs, le PLR pointe le fait que les objectifs financiers sont réévalués d'année en année, ce qui rend les PFQ inutiles. Des membres de la commission proposent d'auditionner M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet au sujet du traitement des PFQ par le Grand Conseil.

Le président soumet au vote la proposition d'auditionner M<sup>me</sup> Fontanet :

Oui : 6 (1 EAG, 2 S, 2 PDC, 1 MCG)

Non : 8 (2 S, 4 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Abstentions : –

**La proposition est refusée.**

Le président met aux voix la proposition de prendre acte du RD 1371 :

Oui :	—
Non :	11 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Abstentions :	3 (3 PLR)

**La proposition de prendre acte du RD 1371 est refusée.**

La commission des finances a refusé à l'unanimité et trois abstentions le PFQ 2021-2024. Pour la gauche, ce refus est motivé par le fait que l'essentiel des propositions d'économies du Conseil d'Etat se font sur le dos de la fonction publique. Une partie de la droite l'a également refusé, estimant pour sa part que les économies annoncées dans les PFQ ne sont souvent pas réalisées.

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