

Rapport de la commission des finances chargée d'examiner la motion du 18 janvier 2006 de M. Alpha Dramé, M^{me} Marguerite Contat Hickel, M. Eric Rossiaud, M^{mes} Sarah Klopmann, Anne Moratti Jung, MM. Mathias Buschbeck, Yves de Matteis, François Gillioz, M^{me} Frédérique Perler-Isaaz, MM. Marc Dalphin, Olivier Norer et Roberto Brogginini, renvoyée en commission le 5 avril 2006, intitulée: «Maîtrisons nos investissements en améliorant nos instruments de gestion».

Rapport de M. Gérard Deshusses.

La commission des finances s'est réunie le 31 mai 2006, les 4 et 18 mars, 8 avril, 7 mai, 9 et 24 septembre 2008, sous les présidences successives de MM. Pierre Maudet, Jean-Marc Froidevaux et Christian Zaugg. Que M^{mes} Coré Cathoud, Paulina Castillo et Zeinab Diallo, ainsi que M. Julien Noth, qui ont assuré tour à tour la prise de notes de ces séances soient remerciés de leur remarquable travail.

Rappel de la motion

Considérant la volonté du Conseil municipal:

- qu'un budget d'investissement est une photographie des priorités de développement d'une collectivité à un moment précis;
 - que la pratique actuelle du Conseil administratif de distiller mensuellement les propositions d'investissements manque de lisibilité;
 - que cette pratique ne permet au Conseil municipal ni de planifier ni de maîtriser ses dépenses d'investissements;
 - que la maîtrise, voire la diminution, de la dette de la Ville de Genève est le corollaire d'un autofinancement maximal des investissements;
 - que cet autofinancement maximal pourra être d'autant mieux atteint que les priorités d'investissements seront clairement exposées au Conseil municipal,
- le Conseil municipal invite le Conseil administratif:
- à élaborer lors de chaque procédure budgétaire un plan stratégique annuel de gestion des investissements, afin qu'il puisse être pris en compte lors de l'étude du budget;
 - à fixer, dans ce plan stratégique, les priorités de l'exécutif en matière d'investissements pour l'année budgétaire concernée;

- à ajouter ce document à celui du budget pour qu’il puisse servir de référence aux investissements annuels lors des séances plénières.

Travaux de la commission

Séance du 31 mai 2006

Audition de M^{me} Frédérique Perler-Isaaz et de M. Alpha Dramé, motionnaires

M^{me} Perler-Isaaz explique que les motionnaires souhaitent un document, un tableau de bord, qui récapitule les engagements et les besoins en investissements pour chaque année. Cet outil permettrait aux conseillères et conseillers municipaux d’être au clair sur les projets d’investissements que le Conseil administratif entend déposer au cours de l’année suivante. L’exécutif communal pourra alors tenir plus aisément un discours politique sur les opérations qu’il souhaite conduire et la chambre délibérative se positionner plus facilement.

M. Dramé, de son côté, ajoute que cette motion résulte du processus actuellement poursuivi lors de l’étude du budget. Il n’y a rien de pire pour les conseillères et conseillers municipaux que d’errer entre le plan financier d’investissement (PFI) et le budget financier quadriennal (BFQ). Il faut donc qu’il y ait au budget un plan d’investissements stratégique en termes de tableau de bord qui donnerait les priorités du Conseil administratif en matière d’investissements. Le but est donc de faciliter le travail des élu-e-s municipales et municipaux, et de pouvoir faire des choix solidement pesés en cette période de pénurie budgétaire.

Discussion de la commission en présence des motionnaires par ailleurs membres de la commission

Un commissaire de l’Union démocratique du centre rappelle qu’il a existé, durant de nombreuses décennies, le programme financier quadriennal (PFQ). Il était adapté tous les deux ans, dans un premier temps, puis chaque année. Cet outil a donné satisfaction à tout le monde durant des lustres. Ensuite est arrivé le PFI, sur douze ans, qui se compose de plusieurs chapitres et dont le premier est déjà un choix du gouvernement, indiquant même les années de réalisation. Ce PFI est amené à être corrigé, modifié, chaque année. Il aimerait également rappeler qu’à part le PFI il existe un BFQ. Dans ces conditions, il avoue ne pas saisir les buts de cette motion. Il souhaite entendre des représentants du département des finances.

M. Dramé répond que le BFQ est une projection. Or, à analyser les choix d’investissements donnés, il est aisé de constater que l’essentiel provient du département des constructions et de l’aménagement, sans indication de priorité aucune. Or, notamment en période de vaches maigres, cette information est essentielle.

En effet, ajoute pertinemment cet élu, une fois qu'un investissement est engagé, il implique obligatoirement des conséquences financières sur l'année suivante. De la sorte, il convient de considérer qu'une pléthore d'engagements durant une année ne peut qu'entamer la marge de manœuvre les années suivantes. Dans ces conditions, un tel plan annuel permet d'effectuer au mieux les choix déterminants pour la collectivité.

A écouter l'argumentaire de son collègue du parti des Verts, un commissaire socialiste se demande si le document demandé est un instrument pour faciliter le travail d'une milice politique déjà passablement débordée ou si c'est le moyen imaginé pour amener le Conseil administratif à définir une ligne politique précise qu'il n'est pas capable de fournir pour l'heure. Si la première supposition est correcte, il peut en partager l'intention. Si c'est la seconde, il émet quelques doutes, dans la mesure où ce n'est pas à partir de lignes budgétaires que se fonde une politique, mais l'inverse.

M. Dramé répond que ce sont les deux. Dans les conditions normales, un département bien géré a besoin d'un tableau de bord, d'un instrument de gestion efficace. Or, il n'en existe pas.

Un commissaire d'A gauche toute! pense que cette demande est irréaliste pour 2007 et que, pour les années suivantes, il conviendrait de reprendre totalement le PFI. L'opération lui paraît ingérable. En outre, Il estime que l'actuel PFI est un document de qualité supérieure à l'outil souhaité par les motionnaires.

M. Dramé souligne que plus les instruments de gestion sont ajustés, plus les élu-e-s municipales et municipaux ont la possibilité d'effectuer des choix bien fondés.

Un représentant radical pense qu'il y a deux approches possibles: déterminer les investissements en fonction des besoins ou en fonction de la dette. Le Parti radical souhaite fixer un montant d'environ 70 millions de francs dont 40 millions sont à dépenser obligatoirement. Il reste un volant de 30 à 40 millions de francs pour des investissements à effectuer ou non, en jouant d'une année sur l'autre. Il se rappelle que, en 2003, le Conseil municipal avait voté 110 millions de francs d'investissements et que la facture globale s'était élevée à quelque 150 millions. Il croit volontiers que la motion M-580 consiste à donner des instruments politiques de gestion. De plus, il pense que la chambre délibérative n'est pas maîtresse, en termes comptables, d'une quelconque répercussion d'une année à l'autre. Il est possible d'avoir de bonnes surprises et des mauvaises. C'est un peu le fruit du hasard, de la rapidité des commissions, des rapports. Enfin, il voit des difficultés dans les faits mêmes à souscrire à cette motion.

Un commissaire libéral partage cet avis à un point près, c'est qu'il y a effectivement un besoin de clarifier les investissements du Conseil administratif. Il

pense que ce qui est positif dans cette proposition, c'est la possibilité de recevoir plus d'informations sur les priorités de l'exécutif communal, comme de prendre conscience des soldes disponibles. Mais la surabondance des documents à étudier chaque année l'inquiète un peu.

M. Dramé précise encore qu'il s'agirait d'un document informatif annexé au budget.

Décision de la commission

La commission décide, sans passer par un vote, d'auditionner le département des finances et du logement et mandate son président pour écrire au Conseil administratif afin que ce dernier lui envoie une délégation compétente pour traiter de ladite motion.

Séance du 4 mars 2008

Présentation des instruments financiers à la disposition de la Ville de Genève par M^{me} Sandrine Salerno, conseillère administrative chargée du département des finances et du logement, accompagnée de MM. Philippe Aegerter, directeur du département, et Philippe Krebs, adjoint de direction

En préambule, M^{me} Salerno déclare que cette présentation, effectuée dans le cadre de l'analyse de la motion M-580, a pour but de présenter différents outils financiers qui devraient intégrer le champ des connaissances de base de chaque conseillère et conseiller municipal-e. Elle invite les commissaires à interrompre M. Krebs qui procédera à cette présentation sur la gestion de la dette et les instruments financiers, pour lui poser toute question jugée utile.

Le document PowerPoint intitulé «Gestion de la dette» est disponible sur le site du Conseil municipal, précise la magistrate.

M. Krebs commence par un bref historique. La dette de la Ville de Genève se monte actuellement à 1,840 million. Les revenus et les charges nets atteignent 1 milliard de francs. Cela est déduit d'un cinquième d'autofinancement. On voit que, jusqu'au début des années 1980, la Ville dégagait un autofinancement qui était à peu près d'un cinquième du budget. Depuis, il s'est affaïssé, jusqu'à parvenir, en 1998, à un autofinancement négatif. Il est remonté en 2000 et, aujourd'hui, on a un autofinancement qui est légèrement en-deçà de ce qu'il a pu être.

Cet affaïssement a résulté d'un déficit important du compte de fonctionnement. En 1998, la Ville a présenté un déficit qui était supérieur au montant des amortissements. Il faut rappeler que, entre 1990 et 1995, il y a eu une forte récession qui a entraîné une augmentation du chômage, et que cette conjoncture a eu

un impact sur les finances par le biais de la fiscalité. De 1995 à 1999, la situation financière du Canton de Genève et des communes s'est révélée très délicate. Le Conseil administratif de l'époque prévoyait un manque de 80 millions par an. Toute une série de propositions ont été faites alors pour remédier à cette situation, à l'image d'une restitution de la Bibliothèque publique et universitaire à l'Etat, de la cession au même de l'Orchestre de la Suisse romande ou encore du Service d'incendie et de secours. De fait, en 2000, une reprise a été observée tant pour le Canton que pour les communes.

Si on compare l'autofinancement au niveau des investissements nets, on s'aperçoit que, en parallèle à cet affaissement, la Ville de Genève n'a jamais autant investi (200 millions en 1980). L'écart entre la capacité d'autofinancement et le montant des investissements, c'est de l'endettement. De 1982 à 1998, on a accumulé un endettement complémentaire de 1,2 milliard. En résumé, on a des difficultés d'autofinancement, doublées par une politique d'investissements trop importante.

Si on prend la dette qui court depuis 1964, on voit que les intérêts payés actuellement se situent dans une moyenne basse. Cela est lié à une réduction de l'inflation. La bonne nouvelle est que, si on compare la dette par rapport aux revenus, on obtient un rapport de 1,8. On considère qu'un rapport de 1 est un niveau financièrement acceptable qui permet de faire face aux taux d'intérêt. La dette est composée d'emprunts à échéances fixes. En principe, un emprunt ne peut être remboursé qu'à l'échéance. Il y a deux types d'emprunts: les emprunts publics et les placements privés. Les premiers sont des émissions obligataires et tout le monde peut y souscrire. On effectue un appel d'offres et un prix correspondant au prix du marché est fixé. Le problème est que, lorsqu'on fait un emprunt public, on a beaucoup de documentation et des frais d'émission d'obligations. On paie un impôt, le droit de timbre (0,12%). Il faut le payer en avance. Ce système d'emprunt était très populaire, il y a dix ans, il l'est beaucoup moins aujourd'hui, pour des raisons essentiellement fiscales. Un vrai marché s'est développé, favorisé par l'émergence de l'euro. Les banques européennes ont créé un vrai marché du compte de financement et, en Suisse, on bénéficie de cette constitution. On fait beaucoup de placements privés. Cela fonctionne de manière assez simple. On définit toutes les caractéristiques de l'emprunt que l'on veut souscrire, puis on diffuse cette information auprès des institutions intéressées. Elles reçoivent l'appel d'offres. On leur demande de baser leur offre sur un taux variable. La banque effectue alors son offre en termes de marge. Ensuite, on compare de manière très fine les différentes offres entre elles et on fait jouer la concurrence. Cela de manière assez féroce, car on fait un appel d'offres à un tour. Par la suite, on pourra transformer cet emprunt à taux variable en un taux fixe.

Actuellement, la dette est composée essentiellement de placements privés (89%) qui arriveront à échéance le 30 juin 2008. La stratégie, concernant

l'emprunt en Ville de Genève, est le partage entre taux fixe (70%) et taux variable (30%). On souhaite avoir plutôt des échéances à long terme (80%). Les échéances à court terme (20%) permettent d'ajuster l'endettement. Par le biais de l'Etat de Genève, la Ville est confrontée à des variations de trésorerie importantes, une fois par an. La gestion du risque des taux se fait par le biais de produits dérivés. Une attention accrue est portée sur la diversification des contreparties.

S'appuyant sur une représentation graphique de la volatilité (niveau de risque) sur le taux moyen (cf. pages 13 et 14 du document), M. Krebs commente une analyse faite sur dix ans. Sur le 0%, il n'y a que du taux fixe. L'écart type est à peu près de 10%. Si on n'a que du taux variable, on a des variations plus importantes. La moyenne est positive sur dix ans. On a une situation où l'on peut diminuer le taux moyen et diminuer le risque. Si on simule des portefeuilles de manière plus concrète et qu'on prend 10 positions, on fixe les taux. Le taux variable ne bouge pas.

Globalement, on observe un taux moyen qui augmente. Cela signifie que, idéalement, il faudrait effectuer une quantité de petits emprunts tous les jours. Cela est impraticable. En conclusion, un portefeuille avec 40% de taux variable présente le même niveau de risque qu'un portefeuille entièrement à taux fixe. La Ville bénéficie d'un risque bien inférieur et stabilisé en raison de la politique de fixation des taux par avance. Sur dix ans, on a à peu près 15% de taux variable.

M. Krebs passe aux instruments financiers. Les placements privés sont basés sur le taux Libor (taux variable). Il varie en fonction de la politique monétaire de la Banque centrale. Quand il y a surchauffe, elle appuie sur le frein et vice versa. Dans les années 1990 par exemple, on a connu l'inflation et le taux Libor se situait à un niveau élevé. Tous les six mois, on fixe un taux d'emprunt. Si on fait un emprunt à taux variable, on restitue l'argent par à-coups, dont on ne connaît pas à l'avance le montant (cf. p.18 du document). Si on ne veut pas prendre de risques, on adjoint un swap de taux. Il s'agit d'effectuer un contrat avec la même banque ou une autre, où il est spécifié que la Ville rendra son emprunt à taux fixe et, en échange, la banque donnera le taux variable (qu'elle ne connaît pas). En fait, on trouve quelqu'un qui paiera ce que la Ville doit et, en échange, cette dernière paie cet emprunt à taux fixe. Voilà un exemple d'instruments dérivés.

Comment détermine-t-on le taux fixe? Cela dépend de la durée. Ce taux représente la valeur anticipée des taux futurs du marché. On peut ainsi déduire le scénario du marché qui est anticipé.

Or, systématiquement, pour des raisons liées au fait que les gens qui prêtent leur argent attendent une prime de risque, les scénarios sont surestimés. Les primes induisent donc des scénarios qui surestiment les hausses. Il y a toujours un moment où la courbe s'infléchit et cela offre des perspectives d'arbitrage. Ces

variations de taux concentrent toutes les anticipations en termes économiques beaucoup mieux que la Bourse. S'il y a quelque chose de très sûr, c'est le prix de l'argent. Si on reprend les swaps de taux (p. 22 du document), globalement on observe des cycles. Généralement, en sommet de cycle économique, on a un écart entre le taux à deux ans et le taux à dix ans, qui est très faible. Cette représentation laisse à penser que, actuellement, on est en fin de cycle (cf. cycle des affaires de Jouglar).

M. Krebs rappelle que le principe du cycle des affaires est que plus la conjoncture est bonne, plus on investit, jusqu'au moment où on a trop investi. La conjoncture économique devient mauvaise, et plus personne n'investit. Ce mécanisme génère des phases d'activités. Il ne fonctionne certes pas toujours, mais presque.

On s'aperçoit ainsi qu'on a eu beaucoup d'argent pas cher injecté sur le marché par les banques centrales entre 2001 et 2003. Le démarrage a été pénible, mais le départ pris, c'est allé pour de bon, jusqu'au clash actuel.

M. Krebs passe à la page 24 du document. On représente le niveau des taux fixes en fonction de la durée du swap, c'est la courbe des taux. Cette courbe se modifie sans cesse et donne beaucoup de renseignements sur les anticipations, les baisses de taux. Le swap de taux permet une meilleure concurrence lors des appels d'offres pour les emprunts, ainsi qu'une souplesse accrue pour gérer le risque des taux. Si on a une bonne position à taux fixe, on peut choisir de passer à un taux variable en le mettant au contrat et recevoir de l'argent. L'avantage d'un contrat dérivé, c'est qu'on dispose d'un cadre contractuel de base, et que, par la suite, en fonction de la situation, on peut apporter des modifications assez facilement. En général, la banque concurrente est toujours disposée à faire une offre alléchante pour mettre la pression sur son concurrent. Le swap de taux permet donc de concrétiser des décisions d'ordre tactique.

On peut également illustrer le swap de taux par la représentation de sa fonction de transfert, soit le taux fixe en fonction du taux variable (pp. 27 à 32), poursuit M. Krebs. Il donne l'exemple d'une restructuration (p. 32). Sur une position, on paie un taux fixe à 4%. Les taux baissent. Quel est le risque d'avoir un taux Libor qui dépasse 5%? On a vendu le CAP (on a renoncé à la protection), en échange de ce remboursement, on a pu réduire le taux fixe de 0,25%. Il s'agit d'un bon contrat, puisque, chaque année, on paie 0,25% de moins qu'avant, avec un risque modéré.

Actuellement, on est à 40% de taux variable et 60% à taux fixe et on a une position plutôt attentiste, mais l'objectif fixé est d'avoir 30% de la dette à taux variable et 70% à taux fixe. Concernant les contreparties, on se soucie fortement de la diversification. Le fait d'avoir une forte concurrence et d'être rare sur le marché (emprunts à très long terme) est une situation positive pour la Ville.

M. Krebs, à propos des swaps, déclare que l'argent gratuit existe. La possibilité existe à travers ces swaps d'avoir des contrats optionnels. Cela signifie que celui qui paie une prime à l'autre aura le droit de rentrer dans le contrat. Lors du dernier emprunt, la Ville a vendu cette optionnalité (cf. swaption p. 40). On s'est engagé à payer à taux fixe sur vingt ans à 2%. En échange, on a reçu une prime pour avoir la possibilité d'exercer un swap de taux sur 75 millions sur vingt ans. La prime touchée par la Ville se monte à 1,2 million cash. C'est un procédé assez intéressant et les services mènent une réflexion en ce sens. Si le taux à vingt ans est inférieur à 2%, on a l'opportunité de faire mieux, mais, de toute façon, on n'ira pas au-delà de 2%. C'est un risque qui n'en est pas vraiment un et, en plus, on encaisse la prime.

Il conclut la présentation par les swaps de trésorerie. En ce qui concerne les emprunts, la Ville de Genève est payeuse du taux fixe. Pour la trésorerie, plusieurs swaps receveurs ont été conclus. La Ville reçoit le taux fixe et paie le taux variable (en théorie reçu des intérêts de la trésorerie disponible). Ainsi, le rendement de la trésorerie est garanti.

Le rapporteur est bien conscient de la difficulté dans laquelle il place ses éventuel-le-s lectrices et lecteurs lorsqu'il relate, ou plutôt essaye de relater, une présentation PowerPoint et il tient à présenter ses plates excuses. A sa décharge, il lui semble être, de son côté, un funambule progressant sur un fil en traitillé, exercice improbable qui ne peut que l'amener à se casser la figure... ce qu'il n'aura pas manqué de faire.

Séance du 18 mars 2008

Faute de temps, la commission des finances n'a pu aborder la motion M-580.

Séance du 8 avril 2008

Audition de M. Rémy Pagani, conseiller administratif chargé du département des constructions et de l'aménagement, et de M^{me} Isabelle Charollais, codirectrice du département

M. Pagani explique que, lorsqu'il a pris ses fonctions dans le département, il y avait un instrument de gestion qui avait été mis en place, le PFI. Il trouve qu'il s'agit d'un bon outil de planification et de contrôle qui nécessite d'être conjugué avec d'autres éléments. Ses services sont en train de le peaufiner. Un certain nombre de priorités ont été définies concernant les investissements.

Le Conseil administratif est passé d'une enveloppe globale de 100 à 95 millions et l'exercice imposé a été rude. Il prétend, quant à lui, que descendre à

95 millions ne constitue pas une bonne décision, le signe donné à l'administration étant particulièrement mauvais.

Toujours est-il que cet exercice a été fait, et cela a permis de calibrer certains investissements en étudiant ligne par ligne le budget et de discuter de l'aspect prioritaire de certains projets par rapport à d'autres. Son prédécesseur avait décidé de fournir un effort considérable sur les voies de tram. Sous sa houlette, le département a retrouvé des projets dont les montants sont plus à la mesure des capacités financières de la Ville. Il s'agit désormais de déterminer un certain nombre d'autres priorités.

La question de l'entretien du patrimoine immobilier se pose. Actuellement, un budget de 30 millions est disponible. Il conviendra aussi de dégager une enveloppe pour les réseaux d'égoûts. L'ensemble, selon le magistrat, découle d'une bonne pratique du PFI.

La construction de nouveaux logements, en revanche, ressort d'une autre problématique. Ce type d'opérations a été abandonné au début du mandat de M^{me} Burnand et il souhaiterait ardemment le réinitialiser en l'articulant avec le PFI. En effet, il a remarqué qu'il y avait des surfaces qui pouvaient être mises à disposition en droit de superficie et qui permettraient d'avoir un PFI qui fonctionne. Il y a d'autres surfaces moins bien agencées que la Ville devrait prendre en charge. L'ensemble de ces projets devrait être inscrit dans ce plan financier. En résumé, on s'accroche à cet instrument de gestion, mais il y a également d'autres outils qui permettent de décliner toutes les options stratégiques propres à chaque service du département.

M^{me} Charollais estime, elle aussi, que le PFI doit être un instrument de planification financière et de gestion opérationnelle. Il peut encore être amélioré de ce point de vue. Une analyse critique montre que les dépenses qui ont été faites en 2007 n'ont pas atteint leurs objectifs. Cet échec peut être expliqué par toute une série d'éléments (changement de législature, frein sur certains investissements, objectifs trop ambitieux par rapport à la réalité des services, etc.). Idéalement, il faudrait que les résultats montrent que l'instrument PFI, après une adaptation pragmatique, sert à faire de la planification stratégique. Elle insiste sur la nécessité d'un certain ajustement entre les intentions qui sont développées et les résultats obtenus. De son point de vue, l'inadéquation n'est pas liée à la nature de l'instrument, mais à son application.

Discussion de la commission en présence des personnes auditionnées

Un commissaire de l'Union démocratique du centre est convaincu qu'il existe une fausse rivalité entre la Ville et l'Etat et qu'il ne faudrait pas que les contribuables en fassent les frais. Son souci est de savoir si, que l'on soit pour ou contre

l'actualisation du PFI, ce dernier prend en compte ou non le développement du quartier Praille-Acacias-Vernets.

M. Pagani croit que, plus on dispose d'informations, moins on se fait de faux procès. C'est pourquoi il a opté d'emblée pour la transparence.

Une commissaire socialiste demande au magistrat s'il ne croit pas que, quel que soit l'instrument adopté, celui-ci n'aura pas de grande pertinence si les priorités politiques ne sont pas préalablement définies.

M. Pagani répond qu'il trouve que le PFI est aussi un outil d'intentions politiques. Dès le moment où un objectif est inscrit sur une ligne budgétaire, une quantification est effectuée. Mais il faut pouvoir rectifier le tir en fonction des aléas, car il s'agit d'un secteur sensible. Cela permet de conduire une réelle politique en cernant les difficultés. Il existe, rappelle-t-il, de réelles potentialités de construire du logement en ville qui comblerait, pour une part, la demande de la population. Le Service d'urbanisme a fait l'exercice de les mettre en lumière pour le plan directeur communal, dont la première mouture sera soumise au Conseil municipal dans quelques mois. On peut donc quantifier un certain nombre d'immeubles à construire par année dans certains secteurs. Sa position de magistrat est de dire: «Voyons ce qu'il est possible de faire sur le territoire municipal et, s'il y a des opportunités ailleurs pour faire du logement social, on ne les manquera pas.»

Un élu démocrate-chrétien s'interroge au sujet de l'entretien des logements. M. Ferrazzino avait entrepris la démarche d'un inventaire de l'état des bâtiments. Il aimerait savoir ce qu'il en est advenu. Par ailleurs, il demande si un dispositif financier affecté exclusivement à la rénovation pourrait être créé, ce qui permettrait de prendre en charge plus rapidement les travaux sollicités par les locataires. Ce conseiller municipal sait que la question des réserves n'est pas simple en regard de la loi sur l'administration des communes, mais il conviendrait de s'inspirer des milieux privés qui gèrent correctement leur parc immobilier et dont les travaux sont planifiés, à l'image de la Caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'administration du Canton de Genève.

M. Pagani explique que la méthode Stratus a déterminé qu'il y avait huit immeubles qui étaient en dessous de la limite acceptable. Si le Conseil municipal l'accepte, deux immeubles feront partie d'un échange avec une fondation HBM qui sera autorisée à les rénover. La Ville est capable de se montrer flexible et de trouver des solutions. En ce qui concerne l'entretien, l'idée est de faire transiter dans le budget 2008 1 million du département des constructions et de l'aménagement (Service des bâtiments) à la Gérance immobilière municipale pour satisfaire aux petits travaux d'entretien.

Au niveau de la rénovation des grands ensembles (type Minoteries ou Jonction), ce sont des projets importants de cette législature, au vu d'une réelle néces-

sité du point de vue énergétique. Une réflexion est en cours, pour savoir où il serait nécessaire d'intervenir sur le plan de l'entretien pour favoriser ce type d'économie. Cela demande à être clarifié. Il a pu constater sur le terrain que la méthode Stratus correspond bien à la réalité.

M^{me} Charollais ajoute, concernant la question des réserves financières, que la seule forme possible, c'est le montant voté chaque année par la chambre délibérative au budget, équivalant à la somme dont dispose le Service des bâtiments pour pouvoir faire face aux différents travaux dans le courant de l'année. Pour le reste, des demandes de crédits particulières peuvent être formulées.

Discussion de la commission

Le président de la commission constate que le Conseil administratif, en déléguant M. Pagani, a élégamment dérogé en touche, comme on dit dans les milieux footballistiques. Du coup, il n'a été question que du PFI, et l'objet même de la motion a été oublié.

Une commissaire socialiste estime, quant à elle, que, justement, pour le magistrat Pagani, le PFI était la réponse idoine à la motion M-580. Et si la commission désire connaître la position du Conseil administratif en l'état, il lui appartient d'auditionner le maire qui est la seule personne habilitée à parler au nom du collège exécutif.

Au vote, l'audition du maire, M. Patrice Mugny, est approuvée par une majorité de la commission des finances.

Séance du 7 mai 2008

Audition de M. Patrice Mugny, maire de la Ville de Genève, chargé du département de la culture

En préambule, le président de la commission rappelle que le Conseil administratif avait invité M. Pagani à exposer à la commission les réponses dudit exécutif concernant la motion M-580. A cette occasion, le magistrat délégué avait exposé les vertus que représente le PFI. Cette intervention était, cependant, limitée aux investissements placés sous sa responsabilité. La commission avait, elle, une vision plus large de l'activité du Conseil administratif et souhaitait savoir comment on pouvait intégrer de tels outils par rapport au concept même de l'investissement.

M. Mugny déclare vouloir volontiers commenter le projet de motion qui émane des Verts. Il dit que la question des investissements est toujours complexe. Lorsque le Conseil municipal vote le budget de fonctionnement, il vote pour une

année les salaires de la fonction publique et les autorisations de dépenser des subventions. Les investissements, c'est à chaque fois un processus. Le magistrat rappelle qu'il avait présenté, à l'époque, et il avait été soutenu par la majorité du Conseil administratif, le projet de passer d'un plan quadriennal à un plan sur douze ans. Il semblait effectivement absurde à l'exécutif de voir traîner un objet pendant des années dans un plan quadriennal, parce que le processus démocratique amènerait peut-être cet objet à n'être accepté qu'au bout de vingt ans.

M. Mugny explique aussi que, comme ils vont délimiter, par exemple, à 100 millions par année pour les investissements, le plan quadriennal s'élèvera à hauteur de 400 millions. Si le Conseil administratif inscrit dans ce plan un projet d'un coût de 100 millions de francs, tel que l'ancien musée d'ethnographie, un quart des disponibilités sera immédiatement bloqué. Sur douze ans, l'impact est plus relatif, ce d'autant que les priorités sont alors évolutives.

En revanche, poursuit l'excellent magistrat, quand il a lu la motion M-580 qui demande rien moins qu'un plan annuel stratégique, il a pensé qu'elle était un modèle d'absurdité, l'exercice étant encore bien plus difficile sur une année que sur quatre. A son avis, ce qu'il faut voir, c'est la moyenne. Ainsi, sur douze ans, à raison de 100 millions d'investissements par an, le Conseil administratif dispose de 1,2 milliard. Et les engagements annuels vont quelque peu onduler, en fonction des occasions qui se présenteront pour la Ville, des divers événements qui ne peuvent qu'émailler la vie de la cité ou non, d'urgences et d'imprévus et, bien entendu, des projets dûment planifiés. Il rappelle également que c'est le Conseil municipal qui donne le feu vert pour les investissements et que son influence n'est pas mineure.

M. Mugny assène donc qu'il faut considérer le plan financier sur douze ans comme une perspective de ce que souhaite réaliser l'exécutif. Il relève, en outre, non sans malice, que l'ancienne chambre délibérative avait demandé à être plus sollicitée. Le Conseil administratif de l'époque lui avait donc remis le plan avec, en gros, 1,5 ou 1,6 milliard d'investissements, lui demandant de désigner ce qui était prioritaire. L'objet avait été débattu pendant plusieurs mois avant d'être retourné à l'exécutif, le Conseil municipal déclarant qu'il ne lui appartenait pas d'opérer ces choix, mais que cette tâche incombait au collège exécutif. Dispute un peu vaine, mais illustrative. En revanche, ce qui n'est pas vain, selon le magistrat, c'est de tenter de réajuster le plan toutes les années et de dire en gros ce qui va se faire au cours des douze ans à venir. Reste que, lorsqu'il lit dans la motion M-580 la volonté d'avoir un plan stratégique annuel de gestion, il tient à relever que le mot «annuel» n'a pas de sens. Si c'était un plan stratégique de l'évolution du programme d'investissement, ladite motion eût été mieux fondée, quoique la chose soit déjà réalisée, ou presque. Et d'insister encore fortement sur le fait qu'il ne voit pas comment qui que ce soit pourrait bien, sur un projet de budget annuel, avoir une vision stratégique d'investissement, pour une ville comme Genève.

Discussion de la commission en présence du magistrat

Un commissaire écologiste déclare que son groupe a bien compris que les investissements sont en mouvement constant, qu'avoir une image fixe à un moment donné est chose compliquée. Il paraît également difficile d'avoir des projets concrets, parce qu'il y a autant d'imprévus que d'objets programmés. Il souhaiterait savoir quel serait l'intérêt de cette motion si elle était modifiée dans un sens moins contraignant, demandant, par exemple, au Conseil administratif de donner au moins ses objectifs annuels pour pouvoir évaluer en fin d'année le taux de réussite.

M. Mugny réplique que cela lui semble être un outil vain. Et de fournir l'exemple de la présence de l'amiante dans les écoles et de ses conséquences. Cela ne figure à l'évidence pas dans le PFI, mais la commission des finances devra sans nul doute voter des crédits importants pour assurer le déflocage. Et prévoir une enveloppe pour cette opération relèverait de l'arbitraire.

Le magistrat ajoute qu'il y a très peu de secteurs où le débat démocratique ne prend pas place, et ce sont très peu d'objets du PFI qui passent sans discussion ni recours, voire de pétitions diverses. Ainsi en est-il de la vie politique genevoise. Et c'est pourquoi le Conseil administratif propose un PFI sur douze ans. Il estime que ce dernier remplit parfaitement la fonction souhaitée par la motion M-580, surtout qu'il comprend les priorités de l'exécutif régulièrement mises à jour.

Un commissaire libéral souhaite faire une remarque concernant la première invite, qui fait le lien entre le budget de fonctionnement et le budget d'investissement. Ce qui paraît important à cet élu, c'est justement de faire ce lien. Il aimerait que, lorsque le Conseil administratif déclare: «Musées d'art et d'histoire = 50 millions», il indique également que les amortissements s'étaleront sur vingt-cinq ans et que les coûts de fonctionnement seront donc de 2 millions l'an.

Ce sont des investissements qui, selon ce même commissaire, méritent d'être analysés en termes d'incidence sur le budget de fonctionnement car, lorsqu'on raisonne au niveau du PFI, on n'entend que le capital, payé sur plusieurs années. Ce qui compte dans le budget de fonctionnement, c'est le poids des amortissements. Un petit investissement avec un amortissement court a des incidences qui peuvent être importantes, alors qu'un gros investissement avec un amortissement lent aura un impact possiblement moins lourd.

M. Mugny ne saurait raisonner de la sorte, assure-t-il, vu que la Ville n'est pas une entreprise privée.

Le même élu libéral insiste sur le fait que les exercices budgétaires qui ont conduit à l'établissement de cette motion, c'est-à-dire les exercices de la fin du

XX^e siècle, étaient «plombés» par les coûts d’amortissements qui étaient tels que l’équilibre était plus que fragilisé et même non atteint en 1998. Il voit conséquemment cette motion comme un outil qui tend à prévenir pareille situation.

Le magistrat rappelle que, lorsqu’une entreprise investit, elle le fait avec un objectif de rendement, car elle investit dans un système de production. Or, quand la Ville engage un montant dans la création ou la rénovation d’un musée ou d’une école, le but est autre. Pour une collectivité publique, le rendement principal provient de l’assiette fiscale. Une augmentation de recettes conduit idéalement – et en cas de bonne gestion – à coup sûr à une baisse de la dette et à une augmentation des amortissements et, inversement, une baisse de ces mêmes recettes induit une augmentation de la dette et une baisse des amortissement, dans les limites légales, bien entendu.

Il n’est par conséquent pas possible d’opérer en termes d’amortissements comme le commissaire libéral le souhaite, ce d’autant que les taux d’intérêt qui seront imposés à la Ville dans le renouvellement de ses emprunts dans cinq, dix ou quinze ans ne sauraient être connus aujourd’hui.

Un commissaire radical, pour sa part, rappelle que l’Etat présente, en même temps que le budget de fonctionnement, un budget d’investissement. Il estime que, au fond, ce que demande cette motion, c’est qu’il y ait plus d’informations sur les investissements. Il reconnaît néanmoins que, du moment que le PFI est présenté au Conseil municipal en même temps que le budget de fonctionnement, l’objectif poursuivi par cette motion est notablement rempli.

En revanche, le même élu souligne que, en termes d’investissements, dans le budget que la commission des finances vote, ne figure qu’une ligne: «amortissements 65 millions». Il estime que c’est fort peu et même bien trop court et que la commission tout comme la chambre délibérative se doivent de disposer d’informations supplémentaires concernant l’impact des nouveaux investissements sur les amortissements.

M. Mugny réplique fermement que l’Etat ne fonctionne pas mieux que la Ville, et qu’il est grevé d’un endettement aussi important, voire supérieur à celui de notre municipalité. Il explique que, lorsque le Conseil administratif indique l’amortissement, c’est que ce dernier est possible, sachant qu’un degré de couverture est fixé par une limite légale. Si une année est meilleure, l’amortissement sera plus important, et inversement moindre en cas de recettes fiscales réduites. Et de souligner que l’Etat pratique de même, à la différence près qu’il n’est pas tenu, comme la Ville, à avoir un budget de fonctionnement équilibré, ce qui lui a permis, par le passé, d’en présenter quelques-uns hors de tout équilibre.

Reste que, selon le magistrat, à un moment donné, soit en 2006 et 2007, l’amortissement aurait dû être beaucoup plus remboursé.

Décision de la commission

Le groupe démocrate-chrétien souhaiterait auditionner un fonctionnaire de l'Etat ou un député du Grand Conseil.

Mise au vote, l'audition est acceptée par 7 oui (2 UDC, 3 Ve, 2 DC) contre 5 non (2 AGT, 3 S) et 2 abstentions (1 R, 1 L).

Séance du 9 septembre 2008

Audition de M. Jean-Paul Pangallo, directeur de la Direction du budget de l'Etat, et de M^{me} Sophie Heurtault, cheffe du Service comptabilité générale du Département des constructions et des technologies de l'information

En préambule, M. Fiumelli, commissaire radical, déclare formellement qu'il s'abstiendra de prendre la parole lors de cette audition, eu égard à sa hiérarchie.

M. Pangallo, s'appuyant sur une présentation PowerPoint (disponible auprès du Secrétariat du Conseil municipal) tient tout d'abord à rappeler une donnée économique liée au rôle anticyclique que doit jouer l'Etat, soit que, en période de crise, les investissements devraient être relancés, alors qu'ils devraient être freinés en période de croissance. Or, il faut bien constater que, au niveau du Canton de Genève, comme dans nombre de collectivités publiques, on pratique de façon exactement contraire.

Les investissements de l'Etat de Genève ont considérablement augmenté. Un certain nombre de subventions fédérales y ont contribué, notamment dans le domaine des transports. Le Conseil d'Etat a essayé de promouvoir de nouveaux projets d'investissements, en reléguant au second plan les plus anciens qui ne progressaient que très lentement. Cette année, une commission (COPIN) a été chargée d'examiner, puis, de prioriser les investissements. Un montant de l'ordre de 1 milliard a été ainsi examiné, puis voté.

M. Pangallo souligne ensuite que l'investissement a des effets sur le budget de fonctionnement. Il faut emprunter, ce qui implique des conséquences sur les intérêts de la dette (nature 32). Il y a quelquefois aussi des impacts sur les charges de personnel (nature 30) et sur les amortissements. L'analyse de ces différents effets sur les amortissements est un des gros chantiers actuellement ouvert à l'Etat de Genève.

Il faut, par ailleurs, tout aussi bien ne pas oublier qu'il existe parfois des effets bénéfiques, notamment sur l'emploi et la fiscalité.

M. Pangallo présente ensuite les comptes 2007 avec les différentes catégories d'investissements. Cette année-là, grâce à l'introduction des normes comp-

tables IPSAS, les services financiers de l'Etat ont changé leur manière de considérer les investissements. Au budget, il y avait 532 millions d'investissements en charge, aux comptes apparaissent 627 millions. En 2007, les investissements ont été considérablement augmentés. En revanche, les recettes sur investissements étaient légèrement inférieures au budget (238 millions).

A l'Etat, la règle est de calculer les investissements nets-nets. Il s'agit de faire en sorte que ces investissements ne dépassent pas le montant total des amortissements, pour que l'autofinancement ne soit pas trop «plombé». On soustrait les recettes d'investissements aux dépenses d'investissements et on arrive ainsi à un total d'investissements nets de 385 millions. On soustrait à ce chiffre les investissements autofinancés du Département du territoire et ceux qui ne sont pas amortis. On obtient un total d'investissements nets-nets de 258 millions.

M. Pangallo enchaîne avec la question de l'autofinancement. On part du total des dépenses (627 millions), auquel on soustrait les recettes. On arrive à un premier total d'investissements nets de 385 millions. Il sera couvert grâce au bénéfice inscrit de 786 millions. On ajoute les amortissements, qui sont une sorte d'économie, et le différentiel sur les provisions. On obtient alors un autofinancement de 1,025 milliard. Cet autofinancement est considérable, puisqu'on a un taux de 266% et un excédent de financement de 639 millions.

Lorsqu'on établit le budget et qu'on calcule l'autofinancement, il ne faut pas oublier qu'il est articulé par rapport à des recettes fiscales qu'on devrait encaisser. Il peut y avoir des différentiels par rapport aux prévisions.

M^{me} Heurtault présente un «slide» (disponible auprès du même secrétariat) portant sur les principaux projets de loi traités en 2007. Une répartition thématique du total des dépenses que M. Pangallo vient de montrer a été effectuée. On distingue deux types de projets: les nouveaux projets (les grands travaux: CEVA, nouvelles écoles postobligatoires, nouvelles structures de détention, etc.) et les projets de renouvellement (travaux de maintenance, d'entretien du patrimoine fiscal de l'Etat). Ensuite, apparaît un récapitulatif pour les comptes 2007 des principaux projets de loi votés, démarrés et terminés. On observe de la sorte que les six projets de loi votés parmi les plus gros en cours s'élèvent à un montant d'engagement de 1,4 milliard. On constate aussi que la première partie des engagements concerne des investissements de renouvellement pour la totalité de l'Etat de Genève. Il s'agit d'une part non négligeable qu'il ne faut pas oublier dans la planification, car son impact est important. Quand on investit, on génère de nouvelles charges de fonctionnement, mais aussi de nouvelles charges d'investissements.

M. Pangallo rappelle ce que sont les amortissements, soit une charge qui a pour but de compenser la dépréciation d'un investissement consécutive à son utilisation. Lorsque le bâtiment est amorti, on devrait avoir engrangé assez de

réserves, de liquidités pour pouvoir le remplacer. Et de montrer les anciens taux d'amortissements qui étaient en vigueur en 2007 jusqu'à l'introduction des normes IPSAS.

M^{me} Heurtault qualifie les nouvelles normes, introduites à l'Etat au 1^{er} janvier 2008, de grande révolution. On a changé complètement de philosophie, notamment sur la gestion des investissements. Elle indique, pour mémoire, la définition d'un investissement, telle qu'elle est reprise dans le règlement ad hoc. C'est un actif qui est destiné à être utilisé, soit dans la production des biens et services, soit à des fins administratives et dont on s'attend à ce qu'il soit utilisé plus d'une année. La deuxième partie de la définition concerne les investissements de renouvellement ou les extensions limitées d'investissement existant. On a donc défini deux catégories d'investissements: les investissements nouveaux qui font l'objet de projets de loi ad hoc, et les investissements de renouvellement qui font l'objet de trains de lois ou de crédits de programme qui donnent lieu à des crédits globaux.

Par rapport aux investissements nouveaux, les services financiers sont assez stricts sur l'utilisation des enveloppes. Pour ce qui est des investissements de renouvellement, les départements ont un peu plus de souplesse, de manière à pouvoir effectuer des arbitrages éventuels.

L'introduction des normes IPSAS a conduit à se poser des questions sur la façon dont l'Etat gérait son patrimoine. Toutes les catégories d'immobilisation et les durées d'amortissement ont été revues. Antérieurement, la logique était de consolider des dépenses d'investissement, puis de les amortir sur des durées moyennes. La nouvelle logique est de gérer des immobilisations par objet et de les classer par durée des catégories d'investissement, soit jusqu'à nonante ans pour les investissements de gros œuvre sur le génie civil. Cette manière de faire a rallongé la durée et, avec la réévaluation du patrimoine immobilier de l'Etat, on est passé d'un patrimoine de 5 milliards à un patrimoine de plus de 12 milliards. Les investissements ont assez peu augmenté en proportion, parce qu'on a rallongé la durée d'amortissement. Cette pratique colle davantage à la réalité économique.

M. Pangallo ajoute que le patrimoine était largement sous-évalué et que cela posait problème quand l'Etat allait sur le marché des capitaux. Grâce aux normes IPSAS, qui ont changé les taux d'amortissement, la situation s'est notablement améliorée.

M^{me} Heurtault explique, de son côté, que l'introduction de ces normes a eu un effet sur la répartition entre les charges de fonctionnement et les charges d'investissement. C'est un exercice assez difficile qui a eu un impact non négligeable sur le budget de fonctionnement.

Autrefois, on créait un projet de loi d'investissement comme une dépense globale. Aujourd'hui, on va toujours intégrer ces charges comme faisant partie du projet, mais elles n'iront plus sur un budget d'investissement, mais sur un budget de fonctionnement.

Les montants d'amortissements ont également changé. Avant, on avait une méthode basée sur les dépenses et il y avait un décalage de deux ans. Les comptes correspondaient au budget. Maintenant, les amortissements doivent être évalués en fonction d'une date de mise en service estimée. Cette manière de faire introduit de l'incertitude quant à l'évaluation des amortissements au niveau de l'élaboration du budget. On doit estimer la date de début de l'amortissement, le montant de l'assiette amortissable et la durée de l'amortissement en fonction des composantes.

M^{me} Heurtault passe à la planification des investissements. A l'Etat de Genève, une nouvelle méthode a été mise en place: plus de vote budgétaire annuel, plus de grands travaux. Désormais, on parle de crédit de programme pour les investissements de renouvellement et de crédit d'ouvrage ou de crédit d'acquisition pour les nouveaux investissements. Le règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses (RCI) consiste en une sorte de «surbooking», c'est-à-dire que l'on prévoit un budget de 700 millions d'investissements, mais on sait qu'on ne dépensera que 600 millions, parce qu'il y a des freins provenant le plus souvent de retards dans l'octroi d'autorisations ou la présence de recours. La capacité de l'administration à absorber ou non une certaine quantité d'investissements est mise ainsi à contribution.

On prévoit un peu plus au budget et on introduit une réduction dans tous les départements de manière à ce qu'ils puissent, eux-mêmes, arbitrer sur la priorisation de tel ou tel projet. Le Conseil d'Etat a également créé une commission de priorisation des investissements (COPIN) qui examine les investissements avant que le Conseil d'Etat ne se prononce, pour être en mesure de présenter une préévaluation technique.

Un autre point est le plan décennal des investissements (PDI). Le président du département des finances a souhaité que soit mise en place une planification des investissements, de manière à voir plus avant et à imaginer ce que les engagements pris aujourd'hui auraient comme conséquences demain. Il est vrai que, lorsqu'on constate qu'avec six projets de loi on arrive déjà à 1,4 milliard d'engagement, il est nécessaire de se projeter quelque peu dans l'avenir pour savoir ce que les opérations d'aujourd'hui vont impliquer à moyen et long terme et quel sera l'impact sur la trésorerie, la dette.

M^{me} Heurtault enchaîne avec les critères objectifs d'évaluation. Il y en a sept qui ont été définis: le degré de contrainte, l'efficacité ou la nécessité métier, l'impact sur la population ou l'administration, l'efficacité financière, l'existence

ou non d'alternatives au projet proposé, le contrôle et la maturité du projet et le développement durable. Il y a trois niveaux d'évaluation: faible, moyen ou fort. Celle-ci ressortit des discussions des différents protagonistes de la commission. Il convient d'ajouter, poursuit-elle, qu'il existe une pondération de ces critères, ce qui rend extrêmement difficile d'anticiper le contenu de la fiche rédigée, ainsi que la note que tel ou tel projet recevra au final. Sur un total de 37 dossiers analysés en 2008 et un maximum de 40 points à attribuer, elle constate que si une minorité de projets se sont vu accorder une note très basse – moins de 20 points – une majorité s'en sont bien sortis. Ce résultat est d'autant plus réjouissant que le système était testé pour la première fois cette année-là.

Le rapporteur est bien conscient de la difficulté dans laquelle il place ses éventuel-le-s lectrices et lecteurs lorsqu'il relate, ou plutôt essaye de relater une présentation PowerPoint... abissus abissum invocat.

Discussion en présence des personnes auditionnées

Un commissaire libéral a compris que sur les 1,4 milliard de programme d'investissements, 800 millions correspondent à des trains de lois. Il demande ce que recouvre cette somme.

M^{me} Heurtauld explique qu'il s'agit, notamment, de l'entretien des bâtiments. Elle donne l'exemple des campagnes de rénovation prévues sur les ascenseurs sur une période de quatre à sept ans et qui représentent des investissements de l'ordre de 40 à 50 millions de francs. La rénovation des peintures en façades, qui fait également l'objet d'une vaste campagne, engage également de gros montants. A cela s'ajoute aussi le renouvellement de mobiliers divers et de matériels informatiques. Et il ne faut pas oublier que le génie civil effectue de grosses dépenses dans ces domaines, ce service n'étant plus au bénéfice de projets de loi, les seuls ouverts concernant le CEVA et les lignes de tramways.

Un commissaire socialiste demande à quel niveau se situe la projection.

M^{me} Heurtauld répond qu'il en existe deux. Le premier, au niveau du fonctionnement, porte sur quatre ans. Il correspond aux PFQ. Au niveau des investissements, la projection s'étend sur dix ans.

Le même commissaire demande si le renouvellement comprend tout ce qui est réfection, restauration et rénovation d'éléments déjà existants et si ces opérations sont conduites dans un délai précis.

M^{me} Heurtauld explique que cela dépend du type de programme. Concernant la rénovation des ascenseurs, l'opération est prévue sur sept ans. De façon générale, cela dépend de l'étendue du programme, du nombre de bâtiments concernés. Ce sont des projections plus techniques que financières. Ce sont les différen-

tes directions-métiers qui savent quelle quantité de travaux elles seront capables d'absorber.

M. Pangallo précise que, auparavant, pour ces renouvellements, aucun projet de loi n'était voté, mais des sommes étaient directement inscrites dans le budget. Les grands travaux représentaient la moitié des investissements et le reste constituait des crédits de renouvellements.

Un élu des Verts demande à quel moment intervient la notion de «surbooking».

M^{me} Heurtauld répond que cet exercice intervient tout d'abord au niveau des différents départements, des services investisseurs. Les arbitrages se font en fonction de l'enveloppe cible du Conseil d'Etat.

Un commissaire rose essaie d'établir des comparaisons. Dans le 3^e PFI de la Ville de Genève, l'enveloppe annuelle des investissements est de l'ordre de 95 millions, mais il n'est pas possible de les réaliser. Des choix sont faits et une bonne part des projets sont reportés. Il aimerait savoir quel est le pourcentage d'éléments retenus par le Conseil d'Etat par rapport à ceux qui sont dans la projection.

M. Pangallo juge que, à l'Etat, on laisse tomber plus de la moitié des projets. M^{me} Heurtauld répond que, dans le PFQ, l'Etat a des engagements à hauteur de 3,8 milliards. Voilà tout l'intérêt de la mise en place de la COPIN qui permet une meilleure visibilité au niveau des investissements. Il y a deux niveaux de prévisions: l'examen de la COPIN et celui du Conseil d'Etat qui privilégie ainsi des projets plus matures.

Elle se propose de présenter les travaux de la COPIN. Le travail de cette commission n'est pas un travail politique, mais un travail technique. Il s'agit d'établir un classement objectif des projets d'investissements, qui devient un outil d'aide à la décision pour le Conseil d'Etat. On a constaté, dans les comptes 2007, des dépenses beaucoup plus importantes que prévues, parce qu'on atteignait les limites de la réduction globale. L'idée est de faciliter les choix du Conseil d'Etat en priorisant les investissements par thématiques, en raccourcissant le processus budgétaire, en dissociant le socle incompressible des nouveaux projets, en utilisant des critères de choix objectifs et en offrant une vision d'ensemble qui permet de rationaliser.

Une commissaire d'A gauche toute! demande ce qui se passe lorsque l'exécutif est en désaccord avec les choix de la COPIN.

M^{me} Heurtauld rappelle qu'un projet voté est un projet qui a été accepté. A ce titre, il figurera dans le programme des investissements. Pour les autres projets, ils seront évalués sur la base de critères objectifs qui ont été validés par le

Conseil d'Etat. Si ce dernier décide de ne pas réaliser un projet, c'est lui qui aura le dernier mot.

Un élu socialiste demande s'il y a beaucoup de ces projets qui, après examen de la COPIN, finissent en urgence sur le bureau du Conseil d'Etat.

M. Pangallo donne l'exemple de l'amiante. C'est un dossier qui n'avait pas été prévu. Il note qu'avec l'introduction des normes IPSAS, il convient d'inscrire une grande partie de ces travaux dans le budget de fonctionnement. Mais, du coup, certains projets qui ne sont pas matures ou dont les coûts sont mal évalués sont reportés.

Un commissaire libéral aimerait savoir si la COPIN est amenée, parfois, à travailler sur une base prospective ou de simulations. Il donne l'exemple du projet de la traversée de la rade, qui aurait des effets sur tous les investissements du Canton.

M^{me} Heurtault estime que ce genre de problématique ressortirait plutôt du plan décennal des investissements. Il est composé des projets votés, des projets programmés (COPIN) et des projets en gestation. C'est un outil prospectif qui facilite les arbitrages du Conseil d'Etat.

Un représentant démocrate-chrétien s'inquiète de la composition de la COPIN. Par ailleurs, il s'interroge sur le fait que le Grand Conseil, en dernier ressort puisse, ou non, corriger une décision de l'exécutif cantonal.

M^{me} Heurtault répond que la COPIN est composée de fonctionnaires qui représentent les gros départements investisseurs et les directions du bâtiment et du génie civil. La COPIN rédige un rapport à l'intention du Conseil d'Etat, et celui-ci décide des projets de loi qu'il peut accepter et qui seront soumis au Grand Conseil.

Le même commissaire relève que la rationalisation du processus budgétaire a été évoquée. Il demande comment elle est réalisée.

M^{me} Heurtault explique que l'idée est de pouvoir, avec la planification, se poser les questions avant, plutôt qu'après. Il vaut mieux être proactif et prioriser un projet avant qu'il ne soit voté et éviter de se retrouver, par la suite, avec des problèmes budgétaires.

Un commissaire socialiste déclare que la COPIN n'est pas sans lui rappeler la COATRIM qui avait été mise en place en Ville de Genève et qui regroupait des hauts fonctionnaires de la fonction publique communale. Si elle a péché, c'est parce qu'elle n'était pas représentative de l'ensemble des départements municipaux. Il se pose la question de l'objectivité d'une commission ainsi constituée.

M. Pangallo répartit que cette question de la représentativité s'est rapidement posée, mais qu'elle a été tout aussitôt écartée. Il était exclu que naissent des débats budgétaires au sein de la COPIN, afin d'éviter qu'elle ne devienne une sorte de mini-Conseil d'Etat. Il s'agit véritablement d'effectuer un travail objectif, en faisant abstraction des départements respectifs. Si un projet de loi concerne l'un des membres de ladite commission, il n'intervient pas dans le vote.

Un élu démocrate-chrétien aimerait que lui soient résumés les grands apports des normes IPSAS par rapport aux normes précédentes. Il demande également si ces normes sont applicables aux communes. M^{me} Heurtauld rappelle que le premier principe d'IPSAS est de montrer la réalité économique dans les comptes. Elle confirme qu'il y a eu un changement de philosophie avec l'introduction de ces normes, notamment dans l'investissement. Avant, dans les gros projets de construction, l'équipement devenait un fourre-tout. Cela a permis de faire comprendre aux personnes impliquées quelle était la différence entre une charge d'investissement et une charge de fonctionnement. La difficulté rencontrée dans l'instrumentation des normes IPSAS, c'est que, souvent, on est dans des zones grises au niveau des définitions. Ainsi, le Département des constructions et des technologies de l'information est souvent confronté à des débats dogmatiques menés par les départements sur l'application des normes IPSAS. C'est assez lourd à appliquer.

Concernant l'application d'IPSAS aux communes, elle ne peut pas s'engager. Cela dépend de la taille, de la maturité de la commune et des outils qu'elle a à disposition. Pour l'heure, seul le Canton de Berne a introduit ces normes.

M. Pangallo précise que les normes IPSAS ne se limitent pas seulement aux investissements, mais qu'elles touchent quasiment toutes les charges. Si on ne neutralise pas l'effet IPSAS, les charges font un bond en avant. Les états financiers doivent être présentés d'une certaine manière et c'est extrêmement lourd. Il n'est néanmoins pas un spécialiste dans ce domaine et propose d'en référer à la Direction de la comptabilité qui pourrait venir répondre aux questions de la commission des finances.

Discussion et vote de la commission

Un commissaire radical tient à souligner que les commissaires aux finances ressortiront plus intelligents de cette séance, mais il demande à quoi serviront ces connaissances si l'administration municipale n'est pas au courant de ce débat.

De son côté, un élu libéral juge que c'est aux politiques de faire avancer l'administration et non l'inverse. Si une idée intéressante ressortait de cette audition, il conviendrait aux membres de la commission des finances de faire en sorte que l'administration prenne les mesures qui s'imposent.

Par ailleurs, poursuit le commissaire, il n'y a pas d'urgence absolue à voter ce texte. Ce qui paraît manquer dans les objectifs de cette motion, c'est qu'elle ne contraint pas les élu-e-s municipales et municipaux à se prononcer sur les priorités du Conseil administratif. Cet exercice a complètement tourné court en fin de dernière législature et c'est dommage, car c'est le socle même de toute réflexion dans le domaine des investissements.

Un commissaire socialiste constate, au terme de ces auditions passionnantes, qu'il y a un effet de symétrie entre la Ville de Genève et le Canton. Il est intéressant de voir que, avec les normes IPSAS, on arrive à éclaircir les choix qui doivent être faits, ce d'autant que, lorsque l'on étudie le 3^e PFI, il y a lieu de s'inquiéter. Il avait demandé que le 4^e PFI soit joint au budget 2009, afin de savoir à quoi va servir l'enveloppe de 95 millions. Il insiste pour pouvoir le découvrir en même temps que le budget, car cela permettra de voir à quel point l'outil qui est présenté par le biais de cette motion M-580 est utile ou pas. Il demande un temps de réflexion pour son groupe avant de voter la motion M-580.

Un commissaire démocrate-chrétien propose de voter cette motion et d'approfondir la réflexion en cours dans le cadre de l'analyse du 4^e PFI.

Une commissaire écologiste appuie le propos démocrate-chrétien. En revanche, elle prend ses distances par rapport aux normes IPSAS, l'application de ces dernières n'étant pas nécessaire à l'amélioration des instruments de gestion. Il y a lieu de dissocier l'adoption de ces normes de ce qui est proposé dans cette motion.

Un élu radical confirme que les normes comptables IPSAS n'ont pas de lien direct avec la problématique de la motion M-580 et que, nonobstant, leur introduction ne saurait constituer une révolution, mais bien une simple amélioration du mode de comptabilisation. Il rejoint l'avis socialiste. Le vote ne presse guère et il serait intéressant de lancer le débat en plénum après le processus budgétaire.

Le même commissaire socialiste ajoute encore qu'il est certain qu'il n'y a pas un lien direct entre cette motion et les normes IPSAS, mais qu'il fait le pari que le catalogue qui sera présenté dans le 4^e PFI ne correspondra pas, pour une part non négligeable, à ce qu'il y avait dans le troisième. Ce qui revient à dire que les motifs qui président au choix des objets finalement retenus à divers titres échappent totalement à l'entendement des conseillères et conseillers municipaux. En conséquence, l'application des normes IPSAS, telle qu'elle vient d'être présentée, permettrait une plus grande cohérence, une meilleure lisibilité et un suivi rigoureux.

Une commissaire d'A gauche toute! estime que la motion M-580 peut être l'objet d'un vote immédiat, dans la mesure où elle n'apporte aucun élément nouveau et ne demande rien que l'on n'ait déjà.

Au vote, la commission refuse par 4 non (3 S, 1 R) contre 4 oui (2 DC, 2 AGT) et 6 abstentions (2 Ve, 2 L, 2 UDC) de se prononcer immédiatement sur la motion M-580.

Séance du 24 septembre 2008

En préambule, le président déclare que la commission est arrivée au terme de ses auditions et propose de passer au vote de la motion.

Vote de la commission

Au bénéfice des explications fournies, la commission des finances vous invite, Mesdames et Messieurs les conseillères et conseillers municipaux, par 10 oui (2 UDC, 1 L, 1 R, 2 DC, 2 AGT, 2 Ve) et 2 abstentions (S), à accepter la motion M-580.