

**Rapport de la commission des finances chargée d'examiner le projet de délibération du 15 mai 2013 de MM. Alberto Velasco, Alain de Kalbermatten, Olivier Fiumelli, Eric Bertinat et Daniel Sormanni: «Fiche technique devant accompagner les propositions d'investissement du Conseil administratif (bis)».**

**Rapport de M<sup>me</sup> Martine Sumi.**

La commission, présidée par MM. Jean-Charles Lathion et Simon Brandt, a étudié le projet de délibération lors des séances des 18 et 19 juin, 28 août 2013 et 12 juin 2018. La rapporteuse remercie MM. Marc Morel et Nicolas Rey pour leurs parfaites notes de séance.

**Préambule**

Cet objet a été élaboré il y a plus de cinq ans au moment de la rédaction de ce rapport. Son but est de faciliter la compréhension financière des projets d'investissements en renseignant également sur les coûts de fonctionnement afin de permettre ainsi de centrer le débat politique sur l'opportunité et la priorisation des placements dans les constructions.

**Rappel du projet de délibération**

Considérant:

- l'importance des sommes inscrites sur les demandes des crédits d'investissements;
- la nécessité pour les conseillers municipaux et conseillères municipales d'avoir les informations financières qui sont impactées par les demandes de crédit;
- que ces informations sont un gage de transparence, de compréhension et d'aide à la décision d'élue-e-s;
- que ces fiches, de par les informations et recommandations, évitent des débats techniques et permettent de concentrer les débats sur l'opportunité politique,

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu les articles 48, lettres v) et w), et 30, alinéa 1, lettres e) et k), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

vu l'article 32 du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes;

sur proposition de plusieurs de ses membres,

*décide:*

*Article premier.* – Tout crédit d’engagement fait l’objet d’un exposé des motifs indiquant son but et le mode de financement.

*Art. 2.* – La demande de crédit sera accompagnée des fiches techniques indiquant le préavis technique du département en charge des finances et une planification des charges et revenus de fonctionnement découlant de la dépense.

### Séance du 18 juin 2013

#### *Audition des auteurs*

Les auteurs étayent leur projet par la présentation de leur fiche technique sous la forme de trois documents qu’ils souhaitent voir intégrer dorénavant à chaque proposition élaborée par le Conseil administratif.

#### PREAVIS TECHNIQUE FINANCIER

Attestation de contrôle par le département en charge des finances

1.- Objet  
Description ...

2.- Rubrique budgétaire concernée

3.- Planification des charges et revenus de fonctionnement induits par le projet

	2012	2013	2014	2015	Résultat récurrent
Charges en personnel					
Dépenses générales					
Charges financières					
Charges particulières					
Octroi de subvention ou prestation					
<b>Total des charges de fonctionnement</b>					
Revenus liés à l'activité					
Autres revenus					
<b>Total des revenus de fonctionnement</b>					
<b>Résultat net de fonctionnement</b>					

4.- Inscription budgétaire et financement

Le département atteste que le présent projet de délibération est conforme aux règles administratives et financières adoptées par l'État et le CM.....

Date et signature du responsable financier

**PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE**

PR ouvrant un crédit complémentaire d'investissement de ..... à la PR....

Projet présenté par le département :

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>TOTAL des charges de fonctionnement induites</b>					
Charges en personnel {augmentation des charges de personnel, formation, etc.}					
<b>Dépenses générales</b>					
Charges en matériel et véhicule {mobilier, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicule, entretien, etc.}					
Charges de bâtiment {fluides (eau, énergie, combustibles), conciergerie, entretien, location, assurances, etc.}					
<b>Charges financières</b>					
Intérêts					
Amortissements					
<b>Charges particulières</b>					
Perte comptable					
Provision {préciser la nature}					
<b>Octroi de subvention ou de prestations</b> {subvention accordée à des tiers, prestation en nature}					
<b>TOTAL des revenus de fonctionnement induits</b>					
Revenus liés à l'activité {augmentation de revenus {impôts, émoluments, taxes}, subventions reçues, dons ou legs}					
<b>Autres revenus</b> {revenus de placements, de prêts ou de participations, gain comptable, loyers}					
<b>RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT</b> {charges - revenus}					

Signature du responsable financier :

Date :

**PLANIFICATION DES CHARGES FINANCIERES (AMORTISSEMENTS ET INTERÊTS) EN FONCTION DES DECAISSEMENT**

PR ouvrant un crédit complémentaire d'investissement de ..... à la PR....

Projet présenté par le département :

			2013	2014	2015	2016	2017
	Durée	Taux					
<b>Investissement brut</b>							
<b>Recette d'investissement</b>							
<b>Investissement net</b>							
<b>Génie Civil</b> Recettes	50 ans	X %					
<b>Aménagement</b> Recettes							
<b>Installations</b> Recettes							
<b>TOTAL des charges financières</b>							
Intérêts		x%					
Amortissements							

Signature du responsable financier :

Date :

Les auteurs expliquent que ce projet s'inspire de la pratique du Grand Conseil et qu'il est le fruit d'une longue réflexion.

Ils relèvent spécialement l'intérêt de l'exigence de planification des charges. Cela permettrait en effet d'apprécier les coûts de fonctionnement. Il leur paraît très important de prendre en compte les conséquences d'un investissement sur le budget de fonctionnement déjà au moment de la décision dudit investissement.

### **Séance du 19 juin 2013**

*Audition de M<sup>mes</sup> Sandrine Salerno et Sophie Heurtault-Malherbe, respectivement conseillère administrative et directrice financière du département des finances et du logement*

M<sup>me</sup> Sandrine Salerno affirme être de l'avis que, malgré des perceptions susceptibles de se révéler contrastées dans le détail, toute réflexion politique menée sur les investissements, qui favorise la définition d'un cadre financier et qui incite à l'arbitrage de la part du Conseil administratif et du Conseil municipal, présente indubitablement des vertus bénéfiques.

M<sup>me</sup> Sophie Heurtault-Malherbe expose brièvement le contenu de la directive générale en cours et confirme qu'il existe une certaine convergence entre le travail de la Comin que le Conseil administratif a mandatée pour encadrer la préparation des crédits d'investissements, d'une part, et la volonté de transparence en vue d'une meilleure compréhension des crédits affichée de la part des commissaires, d'autre part.

Elle poursuit en rappelant qu'une directive a été soumise au Conseil administratif et adoptée par le Grand Conseil le 13 mars 2013. Son texte vise à harmoniser la présentation des demandes de crédits d'investissement de manière à maintenir une forme sensiblement identique tout en garantissant que figure un certain socle d'informations. En ce qui concerne la forme, l'idée consiste à conserver les mêmes chapitres et à présenter certains éléments indispensables à l'arbitrage politique. Elle précise que les éléments présentés comprennent le coût complet du projet d'investissement, les délais de réalisation avec une date de mise en exploitation prévisionnelle, l'estimation des coûts de fonctionnement à terme lors de la mise en exploitation avec une évaluation de la charge annuelle. Il s'agit là des éléments obligatoires aux termes de la directive, auxquels s'ajoutent des éléments optionnels laissés à la discrétion des services qui rédirigeront les demandes de crédits d'investissement.

En fait la directive répond quasi intégralement aux demandes exprimées dans le présent projet à l'examen. Il est vrai toutefois que ces éléments ne paraissent pas sous une forme synthétisée en tableaux comme le souhaitent les auteurs du projet de délibération.

M<sup>me</sup> Sophie Heurtault-Malherbe évoque ensuite le rôle de la Comin. Cette commission travaille depuis sa création essentiellement à une priorisation des

investissements et des crédits votés afin de pouvoir ramener l'enveloppe à un niveau inférieur à ce qui avait été présenté dans le cadre du projet de budget 2013. Les travaux de la Comin ont permis de ramener ladite enveloppe à 130 millions en lieu et place des 150 proposés.

Dans ce contexte de profond changement de mentalité, M<sup>me</sup> Sophie Heurtault-Malherbe émet des réserves dans l'option des tableaux choisis par les commissaires quant à la ventilation sur plusieurs années des charges de fonctionnement induites par les charges d'exploitation. En effet cela impliquerait concrètement la présentation des mêmes chiffres tous les ans. Elle préfère l'option de présenter un budget annuel prévisionnel avec les grandes rubriques 30, 31 et 36, c'est-à-dire les charges de personnel, les dépenses générales ou les éventuelles subventions. La seconde difficulté à ses yeux réside dans le fait que la planification des dépenses d'investissement s'avère soumise à un certain niveau d'incertitude: notamment aux délais de traitement de la proposition et de délivrance des diverses autorisations requises ou encore aux éventuels recours qui peuvent être interjetés. Quand les projets sont déposés, il y a une planification qui est prévue et qui peut être communiquée à titre indicatif, mais dans les faits cela se révèle extrêmement difficile de procéder à un calendrier précis dans le temps en raison notamment des aléas qui surviennent et affectent environ la moitié des projets.

Elle concède qu'il serait envisageable de proposer un document plus synthétique. Elle se réjouit de la convergence qui existe quant au type d'informations qui seront transmises au délibératif.

### **Séance du 28 août 2013**

*Audition de M. Alan Rosset de la Direction générale des finances de l'Etat – Direction du budget – en présence de M<sup>mes</sup> Nathalie Böhler et Sophie Heurtault-Malherbe, respectivement directrice et directrice financière du département des finances et du logement (DFL)*

M. Alan Rosset effectue une présentation synthétique des modalités de fonctionnement qui prévalent au Canton de Genève en termes de planification des investissements et de chiffrages desdits investissements. Il expose la démarche entreprise en ce qui concerne la valorisation des projets d'investissement et leurs différents impacts.

L'Etat connaît quatre grands processus:

- le premier réside dans l'évaluation d'un dossier d'investissement, c'est-à-dire que les départements présentent un dossier qui va être ensuite évalué. Cela va donner lieu à un projet de loi d'investissement;
- le deuxième consiste en l'adoption de ce projet de loi par le Conseil d'Etat et sa présentation au Grand Conseil ainsi qu'idéalement son vote;

- le troisième est la phase de réalisation des travaux;
- le quatrième et dernier est le retour devant le Grand Conseil pour procéder au bouclage de la loi qui précise les montants qui vont réellement être dépensés par rapport au crédit octroyé et si le cahier des charges a été bien respecté.

En parallèle, de manière transversale, un certain nombre de planifications sont mises à jour. Divers outils permettent d’apprécier la planification des investissements à plus ou moins long terme. L’ensemble de ces étapes rend possible la planification à long et court terme.

Concernant plus spécialement la deuxième étape, à savoir celle de l’élaboration et de la validation du projet de loi d’investissement, il s’agit en substance de discuter des impacts financiers dans le cadre d’un projet de loi. Cela concerne l’investissement à proprement parler, mais également tous les effets – qui peuvent être liés ou induits – relatifs au fonctionnement. Il y a ainsi trois grandes phases dans un projet de loi:

1. l’avant-projet: avant le début des investissements et de la création de l’actif;
2. la durée de réalisation du projet;
3. la remise de l’actif au service utilisateur.

Dans un premier temps on crée un crédit d’investissement pour un objet déterminé: par exemple la construction d’un cycle ou l’acquisition d’un bâtiment. Pour chaque crédit d’investissement il rappelle qu’il y a un projet de loi spécifique. Dans le dispositif juridique dudit projet de loi un montant déterminé va être indiqué aux député-e-s tant pour les charges que pour les recettes prévisibles. Ces sommes seront inscrites au titre de la dépense d’investissement et c’est ce total qui est soumis au vote. Dans l’exposé des motifs, le fonctionnement lié est traité, c’est-à-dire que l’ensemble des charges et des revenus qui peuvent intervenir pendant la durée du projet, voire avant si des études doivent être menées, sont documentés. Par exemple il peut s’agir de dédommagements ou de déménagements. Le fonctionnement lié ne fait pas l’objet du crédit d’investissement pur, mais il est mis à la disposition du Grand Conseil à titre informatif lorsque le projet de loi d’investissement est voté.

Une fois que l’actif est mis en service d’autres effets entrent alors en jeu. Leur valeur est souvent beaucoup plus importante. On parle à ce moment-là de charges et de revenus induits par la mise en service de l’actif. Ce sont par exemple des amortissements, des charges d’intérêts de la dette ou encore des frais de personnel. Tout cela se chiffre et est conséquemment présenté aux député-e-s pour présenter une information la plus complète possible sur l’investissement et ses effets. A partir du moment où un nouvel objet est mis en service il convient de songer à son renouvellement et à son entretien: cet aspect est dénommé investissement induit via le crédit de programme.

Quand un projet de loi d'investissement est déposé, un premier document sur lequel figure l'information financière sur dix ans est présenté. Ainsi est exposée la planification de décaissement en termes de dépenses mais également parfois en termes de recettes. Les catégories d'immobilisations ou de dépenses qui peuvent être impactées sont identifiées. Cela permet de calculer l'amortissement. Par ailleurs l'ensemble des impacts sur le fonctionnement sont renseignés. De la même manière les impacts financiers liés ou induits sur le projet d'investissement sont documentés.

En somme cela permet de déterminer le coût global du projet en agglomérant toutes les informations relatives au crédit d'investissement depuis le moment de sa création jusqu'à ses coûts liés.

#### *Vote*

C'est à l'unanimité que cet objet est accepté.

#### **Séance du 12 juin 2018**

##### *Traitement des rapports en retard*

Troisième transfert de la rédaction du rapport en cinq ans.